

# **INTERIM-VERSLAG**

**van de Commissie voor de evaluatie van het beleid inzake  
de vrijwillige terugkeer en de gedwongen verwijdering van  
vreemdelingen**

aangeboden aan de Minister voor Asiel en Migratie

op 22 februari 2019

## Inhoudstafel

|  |    |
|--|----|
| Inhoudstafel .....   | 2  |
| Lijst van afkortingen .....  | 5  |
| Voorwoord .....  | 8  |
| Hoofdstuk I. De Commissies Vermeersch en de gewijzigde situatie.....   | 11 |
| A. De Commissie Vermeersch I.....  | 11 |
| B. De Commissie Vermeersch II.....   | 12 |
| C. De gewijzigde juridische regelgeving.....   | 13 |
| D. De evolutie van de Europese en nationale rechtspraak .....  | 15 |
| 1. <i>De evolutie van de rechtspraak m.b.t. de verwijdering van vreemdelingen</i> .....  | 16 |
| 2. <i>Het recht te worden gehoord</i> .....  | 23 |
| E. De gewijzigde situatie.....   | 27 |
| Hoofdstuk II. Aanbevelingen van de Commissies Vermeersch I en II: evaluatie van de realisaties ....                              | 32 |
| A. Commissie Vermeersch I: Verslag van 21 januari 1999 .....   | 32 |
| B. Commissie Vermeersch II: Standpunt van de Commissie m.b.t. 10 punten Verslag van 31 januari 2005.....                         | 38 |
| C. Commissie Vermeersch II: Aanbevelingen Verslag van 31 januari 2005.....   | 42 |
| Hoofdstuk III. Opmerkingen, bedenkingen en aanbevelingen door verscheidene instanties en niet-gouvernementele organisaties ..... | 55 |
| A. Het Federaal Migratiecentrum (Myria) .....  | 55 |
| B. De orde van de balies.....  | 55 |
| 1. <i>Bijstand door advocaten tijdens de verhoren</i> .....  | 55 |
| 2. <i>Een echte toegang tot het administratief dossier</i> .....   | 56 |
| C. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen .....  | 57 |
| D. The European Border and Coast Guard Agency (Frontex) .....  | 58 |
| E. Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers (CIRE) e.a. ....   | 58 |
| 1. <i>Gecoördineerd initiatief</i> .....   | 58 |
| 2. <i>Nansen</i> .....   | 59 |
| 3. <i>Organisaties Noord-Zuid</i> .....  | 61 |
| 4. <i>Liga voor mensenrechten</i> .....  | 62 |
| F. Prof. Dr. St. Parmentier.....   | 62 |
| G. De Délégué général aux droits de l'enfant .....   | 62 |
| H. De Vaste Commissie van de Lokale Politie .....  | 66 |
| I. De Kinderrechtencommissaris .....   | 68 |

|  |     |
|--|-----|
| J. Amnesty International.....  | 71  |
| Hoofdstuk IV. Elementen van antwoord op de aanbevelingen van Amnesty International.....                      | 72  |
| A. Algemene opmerkingen.....   | 72  |
| B. Strafrecht en irreguliere migratie.....   | 72  |
| C. Aanhouding in de woning.....  | 73  |
| D. Alternatieven voor detentie .....   | 74  |
| E. Duur van detentie.....  | 77  |
| F. Detentie – bijzondere categorie: asielzoekers .....   | 79  |
| G. Detentie – bijzondere categorie .....   | 79  |
| H. Detentie – bijzondere categorie: kwetsbare personen .....   | 83  |
| I. Toezicht op plaatsen van detentie .....   | 84  |
| J. Rechtsbescherming en klachtenmechanisme .....   | 85  |
| K. Veilige landen van herkomst .....   | 86  |
| L. Veilige derde landen .....  | 87  |
| M. Terug- en overname akkoorden .....  | 88  |
| N. Identificatie.....  | 89  |
| O. Vrijwillige en gedwongen terugkeer .....  | 89  |
| P. Gebruik van dwang .....   | 90  |
| Q. Verwijdering van kwetsbare personen .....   | 90  |
| R. Verwijdering naar Soedan .....  | 90  |
| S. Verwijdering naar Afghanistan .....   | 91  |
| T. Verwijdering van personen met gezondheidsproblemen .....  | 91  |
| U. Onafhankelijk toezicht op verwijderingen .....  | 91  |
| V. Klachten.....   | 93  |
| Hoofdstuk V. Knelpunt: meervoudige asielaanvragen of “volgende” verzoeken om internationale bescherming..... | 94  |
| A. Beknopte analyse van de problematiek .....  | 94  |
| B. Het juridisch kader.....  | 94  |
| C. Besluit.....  | 97  |
| Hoofdstuk VI. Bibliografie.....  | 99  |
| A. Rechtspraak .....   | 99  |
| 1. <i>Europees Hof voor de Rechten van de Mens</i> .....   | 99  |
| 2. <i>Hof van Justitie van de Europese Unie</i> .....  | 99  |
| 3. <i>Grondwettelijk Hof</i> .....   | 99  |
| 4. <i>Hof van Cassatie</i> .....   | 99  |
| 5. <i>Raad van State</i> .....   | 100 |

|  |     |
|--|-----|
| 6. Raad voor Vreemdelingenbetwistingen .....   | 100 |
| 7. Raadkamer.....  | 100 |
| B. Publicaties van voorzitter Marc BOSSUYT .....                                     | 100 |
| Bijlage 1. Samenstelling van de Commissie .....                                      | 102 |
| Bijlage 2. Lijst van uitgenodigde personen en niet-gouvernementele organisaties..... | 103 |
| A. Overheidsinstellingen .....   | 103 |
| B. Niet-gouvernementele organisaties.....  | 103 |
| C. Hoorzittingen .....   | 103 |
| Bijlage 3. Memorandum Frontex .....  | 104 |
| Bijlage 4. Documentatie .....  | 108 |
| A. Wetgeving – regelgeving – rechtspraak .....                                       | 108 |
| B. Boeken en monografieën .....  | 108 |
| C. Artikels in boeken en tijdschriften.....  | 108 |
| D. Rapporten en andere documenten.....   | 108 |
| 1. Rapporten van de Commissies Vermeersch I en II.....                               | 108 |
| 2. DVZ .....   | 108 |
| 3. CGVS .....  | 108 |
| 4. Fedasil.....  | 108 |
| 5. AIG .....   | 109 |
| 6. Myria .....   | 109 |
| 7. Platform Kinderen op de vlucht .....  | 109 |
| 8. Amnesty International .....   | 109 |
| 9. Vluchtelingenwerk Vlaanderen .....  | 110 |
| 10. Dokters van de wereld.....   | 110 |
| 11. European Migration Network (EMN) .....   | 110 |
| E. Websites.....   | 110 |

## Lijst van afkortingen

|        |   |
|--------|---|
| A.I.   | Amnesty International   |
| AIG    | Algemene Inspectie van de Federale politie en van de lokale politie |
| AMIF   | Europees Fonds voor Asiel, Migratie en Integratie                   |
| ANAD   | Accompanied Inadmissible Person                                     |
| BECA   | Belgian Cockpit Association   |
| CAW    | Centrum Algemeen Welzijnswerk                                       |
| CPT    | Comité van de Verenigde Naties ter voorkoming van foltering         |
| CGVS   | Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen         |
| DEPA   | Deported Person Accompanied   |
| DEPO   | Deported Person   |
| DEPU   | Deported Person Unaccompanied                                       |
| DGLV   | Directoraat-generaal Luchtvaart                                     |
| DGUSM  | Directoraat-generaal Uitvoering van Straffen en Maatregelen         |
| DVZ    | Dienst Vreemdelingenzaken   |
| EASO   | Europees Ondersteuningsbureau voor Asielzaken                       |
| EHRM   | Europees Hof voor de Rechten van de Mens                            |
| ERIN   | European Reintegration Network                                      |
| FTE    | Full time equivalent  |
| EURLO  | European Liaison Officer  |
| Eurint | European Integrated Return Management Initiative                    |
| EU     | Europese Unie   |
| EVRM   | Europees Verdrag voor de rechten van de mens                        |
| FOD    | Federale Overheidsdienst  |
| HJEU   | Hof van Justitie van de Europese Unie                               |

|         |  |
|---------|--|
| INAD    | Inadmissible person                                  |
| IRMA    | Information Ressources Management Administration     |
| IOM     | Internationale Organisatie voor Migratie             |
| OBFG    | Ordre des barreaux francophones et germanophones     |
| OTKW    | Open terugkeerwoning                                 |
| FITT    | Open gezinswoning                                    |
| K&G     | Kind en Gezin  |
| KI      | Kamer van Inbeschuldigingstelling                    |
| LIFO    | Last In First Out                                    |
| LPA     | Luchtvaartpolitie                                    |
| MPOT    | Maatschappelijk en Psychologisch Ondersteuningsteam  |
| NBMV    | Niet-Begeleide Minderjarige Vreemdeling              |
| NGO     | Niet-Gouvernementele Organisatie                     |
| BGV     | Bevel om het grondgebied te verlaten                 |
| OCMW    | Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn        |
| REAB    | Return and Emigration of Asylum-Seekers from Belgium |
| RvE     | Raad van Europa                                      |
| RvS     | Raad van State                                       |
| RvV     | Raad voor Vreemdelingenbetwistingen                  |
| SCHEVAL | Schengen evaluatie                                   |
| SIS     | Schengen Informatie Systeem                          |
| UNHCR   | United Nations High Commissioner for Refugees        |
| UM      | Unaccompanied Minor                                  |
| VN      | Verenigde Naties                                     |
| VT      | Vrijwillige terugkeer                                |

VDNL      Veiligheidsdetachement van de Nationale Luchthaven

WPA      Wet op het politieambt

## Voorwoord

Dit interim verslag wordt voorgesteld (op 22 februari 2019) amper een maand nadat em. prof. dr. E. Vermeersch is overleden (op 18 januari 2019). Het is passend hem hulde te brengen voor het titanenwerk dat hij heeft verricht als voorzitter van de twee commissies die de huidige commissie zijn voorafgegaan. Zelf heeft hij het als zijn meest ondankbare opdracht beschouwd. Zijn verdienste hierbij is des te groter. Meer in het bijzonder wat het gebruik van geweld betreft, in geval van fysieke weerstand tegen gedwongen terugkeer, welke de voorwaarden daartoe zijn en welke middelen daarbij wel en niet mogen worden aangewend, waren zijn verslagen baanbrekend. Het gezag dat van deze aanbevelingen uitgaat, is dusdanig dat er geen behoefte is de discussie daarover te heropenen.

Hij was een filosoof die met beide voeten op de grond bleef staan, ook al was die grond soms modderig. Hij was niet de man die vrijblijvende beschouwingen verkondigde zonder rekening te houden met de noodwendigheden en de realiteiten van de wereld waarin hij leefde. Hij vond dat de stellingen die hij innam, ook de zijne moesten kunnen zijn indien hij zelf beleidsverantwoordelijkheid zou dragen. Hij was er zich van bewust dat zijn standpunten maatschappelijke gevolgen konden hebben en dat was voor hem een belangrijke zorg. Dit alles maakte hem zeer bijzonder. Voor het terugkeerbeleid kan het belang van de verslagen van de twee Commissies die hij heeft voorgezeten, moeilijk worden overschat.

In dat domein worden maar al te vaak standpunten ingenomen die slechts één aspect van de problematiek onder ogen zien, zonder zich af te vragen of de veralgemening van dat standpunt een evenwichtig en verantwoord beleid mogelijk maakt. Al te vaak wordt maar één kant van het verhaal verteld, zonder zich de moeite te getroosten zich in te lichten over de andere kant van het verhaal door navraag te doen bij de verantwoordelijke diensten naar de redenen waarop de genomen beslissing steunt. Al te vaak wordt een beroep gedaan op een morele superioriteit die zich zou onderscheiden van de onmenselijkheid die kenmerkend zou zijn voor beleidsverantwoordelijken. Velen die verklaren geen voorstanders te zijn van een opengrenzen-beleid, bestrijden niettemin alle maatregelen die een dergelijk beleid proberen tegen te gaan. Velen staan ook klaar om een eindeloze reeks van voorwaarden te formuleren waaraan moet worden voldaan vooraleer tot terugkeer zou mogen worden overgegaan, zonder te melden hoe het dan wel moet kunnen.

Het huidige verslag is slechts een interim-verslag. Bij de oprichting van de Commissie werd nog beweerd dat het terugkeerbeleid “in talrijke duistere en hardnekkige nevelen is gehuld”. Het is daarom de eerste en voornaamste doelstelling van dit interim-verslag de transparantie en de dialoog in dit domein te bevorderen.

In hoofdstuk I worden vooreerst de uitgangspunten van de Commissies Vermeersch in herinnering gebracht. Die uitgangspunten worden door de huidige Commissie integraal overgenomen. Het zijn en blijven de uitgangspunten voor een evenwichtig en verantwoord terugkeerbeleid. Ook de standpunten en aanbevelingen bevat in de verslagen van de Commissies Vermeersch worden beknopt weergegeven. Daarna wordt gewezen op de talrijke factoren die zijn gewijzigd sinds de verslagen van de Commissies Vermeersch werden opgesteld. Een belangrijke plaats wordt hierbij ingenomen door de regelgeving van de EU. Thans wordt de toepasselijke regelgeving gedomineerd door EU-verordeningen en richtlijnen. Deze regelgeving heeft de wetgever ertoe genoopt de toepasselijke wetgeving aan te passen aan deze dwingende regels. In het bijzonder wanneer procedures lang duren, wordt de



wetgever vaak verweten na te laten de procedures in te korten. Hierbij wordt uit het oog verloren dat de vrijheid van de wetgever in belangrijke mate wordt beperkt door de Europese regelgeving. Deze regelgeving, die niet uitmunt in helderheid en eenvoud, beoogt de asielprocedures van de EU-lidstaten te harmoniseren. Zij slaagt er echter niet in de disproportionele aantrekkelijkheid van een klein aantal landen, waaronder het onze, voor het indienen van asielaanvragen, te verminderen.

Niet alleen de regelgeving maar ook de rechtspraak heeft de omstandigheden waarin het migratiebeleid in het algemeen en het asielbeleid en het terugkeerbeleid in het bijzonder moet worden gevoerd, er niet gemakkelijker op gemaakt. Dit geldt vooral voor de rechtspraak van het EHRM te Straatsburg. Dat Hof heeft een belangrijke rechtstreekse invloed uitgeoefend door arresten zoals *M.S.S. t. België en Griekenland* (21 januari 2011) en *Hirsi Jamaa e.a. t. Italië* (23 februari 2012). Daarnaast moet ook worden gewezen op de onrechtstreekse invloed die de rechtspraak van dat Hof uitoefent op andere rechtscolleges. Dit is het geval met het HJEU te Luxemburg en met onze eigen rechtscolleges, zoals het Grondwettelijk Hof, het Hof van Cassatie, de KI en de Raadkamers, de RvS en de RvV. Recente rechtspraak m.b.t. artikel 3 EVRM en m.b.t. het uitoefenen van het hoorrecht heeft het terugkeerbeleid niet eenvoudiger gemaakt.

Beide Commissies Vermeersch hebben talrijke aanbevelingen gedaan. Hoofdstuk II van het interim-verslag bevat de antwoorden van de betrokken administraties op deze aanbevelingen. Hoewel deze antwoorden variëren naargelang de aanbevelingen en naargelang de administratie die het antwoord heeft bezorgd, blijkt toch duidelijk dat vele diensten zich aanzienlijke inspanningen hebben getroost om de aanbevelingen in het beleid te integreren. Aldus werd ook een aanzienlijke vooruitgang geboekt in het bevorderen van zowel de menselijkheid als de efficiëntie van het terugkeerbeleid.

In hoofdstuk III wordt een overzicht gegeven van de vele instanties en niet-gouvernementele organisaties die zijn ingegaan op de uitnodiging van de Commissie om hun bedenkingen te laten kennen. Hierdoor kan de lezer zich rekenschap geven van de in dit domein levende verzuchtingen die vooral door niet-gouvernementele organisaties worden vertolkt. Waar de vertegenwoordigers van de administraties die deel uitmaken van de Commissie het relevant achten, werden hierop reacties geformuleerd. In Hoofdstuk IV worden, voor wat betreft de vele aanbevelingen die A.I. specifiek aan de Commissie heeft gericht, de opmerkingen van de Commissie daarop weergegeven. De Commissie beoogt daarmee een bijdrage te leveren tot zowel een grotere transparantie van het gevoerde beleid als het tot stand brengen van een dialoog tussen de betrokkenen. Zonder de illusie te koesteren aldus de uiteenlopende standpunten te hebben kunnen overbruggen, kan toch worden gehoopt dat deze dialoog tot een beter wederzijds begrip kan leiden. Belangrijker is vermoedelijk de kans die wordt geboden aan de publieke opinie om zich met meer kennis van zaken in te lichten over de respectievelijke standpunten en om de redelijkheid ervan op hun juiste waarde te kunnen inschatten.

In hoofdstuk V wordt het knelpunt van de meervoudige asielaanvragen (eenzelfde persoon die meer dan eens asiel aanvraagt) behandeld. Vermits die aanvragen zijn uitgegroeid tot een systeem dat vooral wordt aangewend om verblijf op het grondgebied te verlengen en om *in extremis* een gedwongen terugkeer te belemmeren, verdient het bijzondere aandacht. De mogelijkheid van het indienen van nieuwe aanvragen kan om principiële redenen niet worden uitgesloten (er kunnen zich immers steeds nieuwe elementen voordoen). Het lijkt echter niet verantwoord dat een persoon van wie al werd vastgesteld dat hij ten onrechte asiel heeft

aangevraagd, van dezelfde procedurele waarborgen en van dezelfde beroepsmogelijkheden moet kunnen genieten als iemand voor wie dat niet het geval is.

Het interim-verslag wordt aangevuld met een bibliografie, een bijlage 1 over de samenstelling van de Commissie, een bijlage 2 bestaande uit een overzicht van de personen en niet-gouvernementele organisaties uitgenodigd om hun standpunt kenbaar te maken, een bijlage 3 uitgaande van Frontex en een bijlage 4 met de ter beschikking gestelde documentatie.

Een woord van dank is verschuldigd aan de vele instanties en niet-gouvernementele organisaties die hun opmerkingen aan de Commissie hebben overgemaakt, aan de vele medewerkers van de verscheidene bevoegde diensten die bijdragen tot het interim-verslag hebben geleverd en aan de diensten van de staatssecretaris / minister van Asiel en Migratie en van de minister van Binnenlandse Zaken die de Commissie hebben bijgestaan.

Em. prof. dr. Marc BOSSUYT  
Voorzitter

## Hoofdstuk I. De Commissies Vermeersch en de gewijzigde situatie

De huidige Commissie voor de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen verwijdering van vreemdelingen werd voorafgegaan door twee gelijkaardige commissies voorgezeten door em. prof. dr. E. Vermeersch. Sindsdien is de situatie inzake asiel grondig gewijzigd.

### A. De Commissie Vermeersch I

Na het overlijden van de Nigeriaanse Semira Adamu op 22 september 1998 bij de zesde poging om haar te repatriëren naar Togo, heeft de (nieuwe) minister van Binnenlandse Zaken L. Vandebossche een Commissie opgericht “belast met de evaluatie van de instructies inzake de verwijdering”. Op 21 januari 1999 heeft deze Commissie 1999 haar eindverslag (31 p.) aangeboden aan de minister van Binnenlandse Zaken.

Onder de hoofding “Ethische verantwoording” stelde de Commissie dat volgende voorwaarden dienen te worden voldaan opdat haar advies een aanvaardbaar karakter zou hebben:

- 1) Het beleid dient erop te zijn gericht te waarborgen dat aan alle asielzoekers die op legitieme wijze een beroep kunnen doen op de status van vluchteling, deze status wordt verleend binnen een redelijke tijdspanne (maximaal één jaar met inbegrip van de beroepsprocedure);
- 2) Het nodige dient te worden gedaan opdat het Verdrag van Genève van 1951 een brede “humanitaire” interpretatie zou krijgen;
- 3) Voor grotere groepen mensen die ten gevolge van oorlog of burgeroorlog toestromen, dient een tijdelijk verblijf te worden voorzien;
- 4) Langdurig in het land verblijvende “illegalen” die aan vooropgestelde minimale criteria voldoen, dienen in aanmerking te komen voor regularisatie, waarbij een ruime interpretatie wordt gehanteerd;
- 5) Alle door ons land onderschreven conventies dienen te worden geëerbiedigd.

Er zich van bewust zijnde dat een belangrijk aantal asielzoekers en “illegalen” vooral om redenen van “economische” aard naar ons land komen en dat hulp verlenen aan mensen uit ontwikkelingslanden in deze herkomstlanden zelf het meest zinvol is, kwam de Commissie tot het besluit dat voor wie niet gewillig teruggaat, een mate van dwang soms onvermijdelijk zal zijn. Conform artikel 37 van de WPA over het gebruik van dwangmiddelen, dient dergelijk “legaal geweld” te voldoen aan de vereisten van wettelijkheid, opportuniteit en proportionaliteit. Erkennende dat er andere mogelijk benaderingen zijn (zoals een gedoogbeleid, een regularisatiebeleid of een open-grenzenbeleid) opteerde de Commissie voor een legalistische benadering omdat de niet-verwijdering de rechtszekerheid aantast, de illegaliteit in de hand werkt en een aanzuigend effect heeft. Bij de verwijdering zijn twee cruciale aspecten van belang: de doelmatige handhaving van de wettelijk voorschriften en het respect voor de rechten van de te verwijderen persoon.

De gedwongen verwijdering wordt beschouwd als de laatste schakel van elk migratiebeleid (het *ultimum remedium*) waartoe wordt overgegaan als alle andere middelen niet-succesvol zijn gebleken. Bij de tenuitvoerlegging ervan worden volgende vijf fasen onderscheiden:

- 1) Het overbrengen van de te verwijderen personen naar gebouwen van de politiedienst onder wier toezicht zij staan;
- 2) Het overbrengen van deze personen naar het vliegtuig;

- 3) Het aan boord van het vliegtuig brengen;
- 4) De vlucht naar de plaats van bestemming;
- 5) De overhandiging van de betrokkenen aan de plaatselijke autoriteiten.

De Commissie benadrukte het belang van een correcte informatie, zowel van de vreemdelingen over de genomen beslissing als van de publieke opinie over het gevoerde beleid.

Tot slot formuleerde de Commissie Vermeersch I 13 aanbevelingen voor een humaan verwijderingsbeleid die van specifiek-curatieve (1-4), specifiek preventieve (5), algemeen-curatieve (6), algemeen-preventieve (7-10) of van algemene (11-13) aard zijn:

- 1) Ontwikkeling van de communicatieve vaardigheden van het personeel van de ordediensten belast met de gedwongen begeleiding;
- 2) Expliciteren van de richtlijnen inzake dwang zowel wat de omstandigheden als de middelen betreft;
- 3) Middelen die risico's inhouden voor de gezondheid en de persoonlijke integriteit of voor de veiligheid van de betrokkene of die uitingen zijn van de frustratie van ordehandhavers, zijn niet geoorloofd;
- 4) Het volgens de geëigende procedures snel en kordaat beteugelen van het overtreden van deze richtlijnen;
- 5) Maximale inspanningen voorafgaand aan de verwijderingsoperatie om potentiële weerstand te verminderen;
- 6) Continue en gestructureerde controle en evaluatie van het gebruik van geweld door de ordediensten;
- 7) Onderzoek naar het aanwenden van andere transportmiddelen dan klassieke lijnvluchten;
- 8) Ontwikkeling van de bestaande modaliteiten van vrijwillige terugkeer;
- 9) Drastische verkorting van de duur van de procedures tot erkenning van vluchtelingen;
- 10) Een actief beleid ten einde het aantal ongegronde asielaanvragen te verminderen;
- 11) Verbetering van de materiële omstandigheden waarin te verwijderen vreemdelingen in detentie worden gehouden;
- 12) Betere en meer intensieve communicatie tussen de diensten belast met de verwijdering;
- 13) Regelmatig en gestructureerd overleg tussen die diensten.

## **B. De Commissie Vermeersch II**

Naar aanleiding van het vonnis van 12 december 2003 van de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel betreffende de verantwoordelijkheden rond het overlijden van Semira Adamu, belastte de minister van Binnenlandse Zaken P. Dewael op 13 januari 2004 opnieuw een Commissie met “de evaluatie van de instructies inzake de verwijdering (II)”. Het eindverslag (104 p.) van deze Commissie Vermeersch II werd, onder de titel “Bouwstenen voor een humaan en effectief verwijderingsbeleid”, aangeboden aan de minister van Binnenlandse Zaken op 31 januari 2005.

In dit verslag neemt de Commissie volgende standpunten in:

- 1) Maatregelen dienen te worden genomen om de achterstand bij de “*first-in*” asielzoekers weg te werken.

- 2) Het is wenselijk dat verblijfvergunningen om humanitaire redenen worden toegestaan aan gezinnen met goed geïntegreerde kinderen en waarvan de betrokkenen zich verdienstelijk hebben gemaakt voor de maatschappij.
- 3) Wat de LIFO-procedure betreft, wordt het noodzakelijk geacht dat de DVZ schattingen maakt van het aantal personen dat na een afgewezen asielaanvraag het land heeft verlaten en van het aantal personen dat er is gebleven.
- 4) Bijzondere bescherming dient te worden verleend aan personen die een individueel risico kunnen bewijzen. De Commissie verwerpt echter een politiek van “open grenzen” waardoor “de sociale zekerheid, die nu reeds met moeilijkheden kampt, op vrij korte tijd zou instorten”. De Commissie hoopt dat de bevolking en haar vertegenwoordigers inzien dat het voor de personeelsleden van de instellingen die het vreemdelingenbeleid uitvoeren, “als mens een zware en soms verscheurende opdracht kan zijn”. De Commissie vindt het gebruik van dwangmaatregelen dat volgt uit de logica van het afwijzen van een politiek van “open grenzen”, “ethisch volkomen verantwoord”, zonder dat dit een “negatief oordeel” over de te verwijderen personen veronderstelt.
- 5) Een versnelde behandeling van hangende zaken binnen de Raad van State is een onontkoombare noodzaak.
- 6) Het vreemdelingenbeleid, met inbegrip van het verwijderingsbeleid, dient een samenhangend geheel te vormen.
- 7) De detentie van een persoon die niet kan worden verwijderd enkel en alleen vanwege zijn verzet, moet blijven duren tot betrokkene is verwijderd.
- 8) Medicatie mag nooit worden toegediend om de verwijdering te vergemakkelijken.
- 9) Zodra een persoon door de politieambtenaren onder controle werd gebracht of geïmmobiliseerd, is elke gewelddaad totaal onaanvaardbaar.
- 10) Bij de opleiding van politieambtenaren belast met verwijderingen dient bijzondere aandacht te worden besteed aan de grenzen van het gebruik van dwang. Ook politiemensen die geweld ondergaan, dienen op bescherming te kunnen rekenen.

De Commissie heeft onder meer ook de 18 aanbevelingen van de Mensenrechtencommissaris van de RvE, aangenomen op 19 september 2001, onderzocht.

Het verslag bevat ten slotte 34 aanbevelingen voor een humaan en effectief verwijderingsbeleid. In hoofdstuk II wordt een inventaris gemaakt van de mate waarin gevolg werd gegeven aan deze aanbevelingen.

### **C. De gewijzigde juridische regelgeving**

Sinds de verslagen van de Commissie Vermeersch I van 21 januari 1999 en de Commissie Vermeersch II van 31 januari 2005 is het Belgische asielsysteem fundamenteel gewijzigd. Dit geldt in het bijzonder voor de juridische regelgeving die vooral sinds het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw sterk wordt beïnvloed door verordeningen en richtlijnen uitgevaardigd door de EU in het kader van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel. Die verordeningen en richtlijnen hebben de wetgever ertoe verplicht de toepasselijke wetgeving aan te passen. De belangrijkste rechtsinstrumenten dienaangaande zijn de Eurodac-Verordening (2000),<sup>1</sup> de Opvangrichtlijn

---

<sup>1</sup> Verordening (EG) nr. 2725/2000 van de Raad van 11 december 2000 betreffende de instelling van „Eurodac” voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin, vervangen door Verordening (EU) nr. 603/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013 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

(2003),<sup>2</sup> de Dublin-Verordening (2003),<sup>3</sup> de Kwalificatierichtlijn (2004)<sup>4</sup> en de Asielprocedurerichtlijn (2005).<sup>5</sup> Met de wetten van 15 september 2006,<sup>6</sup> 19 januari 2012,<sup>7</sup> 8 mei 2013,<sup>8</sup> 10 augustus 2015,<sup>9</sup> 21 november 2017<sup>10</sup> en 17 december 2017<sup>11</sup> werd de Belgische wetgeving in overeenstemming gebracht met het Europees recht.

Eén van de belangrijkste wijzigingen betreft ongetwijfeld de invoering door de wet van 15 september 2006 van een bijkomende beschermingsgrond, de *subsidaire beschermingsstatus*. Deze status kan worden toegekend aan personen die niet voor vluchtelingenstatus in

---

bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend en betreffende verzoeken van rechtshandhavinginstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving, en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1077/2011 tot oprichting van een Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (van toepassing vanaf 20 juli 2015).

<sup>2</sup> Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten, vervangen door Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (van toepassing vanaf 21 juli 2015).

<sup>3</sup> Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend, vervangen door Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad 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 (van toepassing vanaf 1 januari 2014).

<sup>4</sup> Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming, vervangen door Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (van toepassing vanaf 21 december 2013).

<sup>5</sup> Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus, vervangen door Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (van toepassing vanaf 21 juli 2015).

<sup>6</sup> Wet 15 september 2006 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 wet 15 september 2006 tot hervorming van de Raad van State en tot oprichting van een Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, *B.S.* 6 oktober 2006.

<sup>7</sup> Wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, *B.S.* 17 februari 2012, 2<sup>e</sup> ed.

<sup>8</sup> Wet van 8 mei 2013 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen II, *B.S.* 22 augustus 2013 en de wet van 8 mei 2013 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen en van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *B.S.* 22 augustus 2013.

<sup>9</sup> Wet van 10 augustus 2015 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen om beter rekening te houden met de bedreigingen voor de samenleving en de nationale veiligheid in de aanvragen tot internationale bescherming, *B.S.* 24 augustus 2015.

<sup>10</sup> Wet van 21 november 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 en van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen, *B.S.* 12 maart 2018.

<sup>11</sup> Wet van 17 december 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, *B.S.* 12 maart 2018.

aanmerking komen, maar ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat, wanneer zij naar hun land van herkomst terugkeren, zij een reëel risico zouden lopen op ernstige schade. De ernstige schade kan bestaan uit a) doodstraf of executie; of b) foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn land van herkomst; of c) ernstige bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het geval van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.<sup>12</sup>

Verder werden er inzake kwalificatie uniforme regels vastgelegd betreffende de toekenning en de beoordeling van verzoeken om internationale bescherming en de rechten van begunstigden van internationale bescherming. Met de wet van 10 augustus 2015 werd de CGVS bevoegd voor het weigeren of intrekken van de internationale beschermingsstatus ingeval de verzoeker een gevaar vormt voor de samenleving of voor de nationale veiligheid.

Met betrekking tot de procedure werden er duidelijke regels vastgelegd rond de toegang tot de asielprocedure, de informatieplicht, bijzondere procedures (zoals ontvankelijkheid, grens- en versnelde procedures) en werden er waarborgen voorzien voor kwetsbare personen. Verder werden in de Vreemdelingenwet nieuwe concepten ingevoerd zoals “veilig land van herkomst”, “eerste land van asiel” en “veilig derde land”. Deze concepten kennen conform de Europese regelgeving strikte toepassingsvoorwaarden en vereisen steeds een individuele beoordeling van het verzoek om internationale bescherming (zie verder).

Bij wet van 15 september 2006 tot hervorming van de Raad van State en tot oprichting van een Raad voor Vreemdelingenbetwistingen werd een nieuw administratief rechtscollege opgericht, de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Sindsdien is deze Raad als enige bevoegd om uitspraak te doen over beroepen tot erkenning van de hoedanigheid van vluchteling of tot toekenning van de subsidiaire beschermingsstatus.<sup>13</sup> De Raad heeft hierbij volle rechtsmacht. Dit betekent dat de Raad het geschil volledig aan een nieuw onderzoek onderwerpt en zich over de grond van het geschil uitsprekt. Tijdens de procedure kunnen nieuwe gegevens worden aangevoerd ter ondersteuning van het beroep. De Raad kan de beslissing van de CGVS hervormen, bevestigen of vernietigen. De bevoegdheid van de RvS werd beperkt tot een cassatiebevoegdheid met een bijzondere procedure van toelaatbaarheid. Op die manier werd het probleem van de historische dossierachterstand bij de RvS opgelost.

#### **D. De evolutie van de Europese en nationale rechtspraak**

De wijzigingen van de afgelopen jaren zijn niet enkel legislatief. De evolutie van de rechtspraak, in de eerste plaats die van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), heeft daarbij een doorslaggevende rol gespeeld. Ze heeft een grote invloed uitgeoefend op het nationaal en Europees wetgevingskader en op de nationale rechtspraak inzake de vluchtelingen en de asielzoekers, meer in het bijzonder m.b.t. de verwijdering van afgewezen asielzoekers. Op dit gebied is het niet zozeer het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951 dat een belangrijke rol speelt in het kader van de juridische geschillen, maar veeleer het EVRM. De belangrijkste verplichting die door het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951 aan de verdragsluitende Staten wordt opgelegd is de verplichting m.b.t. non-refoulement (artikel 33).

---

<sup>12</sup> Artikel 48/4 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

<sup>13</sup> Artikel 39/2 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Vandaag wordt deze verplichting versterkt door andere bepalingen, zoals artikel 3 EVRM, artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de EU, evenals het afgeleid recht van de EU, met name de artikelen 3, b), en 4 van de Schengengrenscodex (verordening 2016/399/EU) en artikel 5 van de Terugkeerrichtlijn 2008/115 die aan de lidstaten de verplichting oplegt om het beginsel van non-refoulement te respecteren «bij de tenuitvoerlegging» van deze richtlijn.<sup>14</sup>

Het is hoofdzakelijk de interpretatie van artikel 3 EVRM door het EHRM die soms onverwachte gevolgen heeft gehad voor het asielbeleid. Het terugsturen van illegale vreemdelingen is nog veel complexer geworden dan het al was. Een ander element dat dit complexer maakt, wordt gevormd door de rechtspraak van het HJEU met betrekking tot het recht van illegaal verblijvende vreemdelingen om te worden gehoord vooraleer ze verwijderd worden.

### *1. De evolutie van de rechtspraak m.b.t. de verwijdering van vreemdelingen*

Wat de verwijdering van vreemdelingen betreft, is de invloed van het EHRM bijzonder groot, en dit des te meer daar het Hof trouw gevolgd wordt door het HJEU en door de nationale rechtbanken, zoals het Grondwettelijk Hof, het Hof van Cassatie, de RvS en de RvV. Wij beperken ons ertoe enkele voorbeelden van de evolutie van de rechtspraak te geven.

#### **a. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens**

Volgens het EHRM vloeit uit artikel 3 EVRM een verplichting voor de Staat voort om de door de betrokken vreemdeling geformuleerde beweringen dat er in geval van terugkeer risico's zijn te onderzoeken:

« il appartient en principe au requérant de produire des éléments susceptibles de démontrer qu'il y a des raisons sérieuses de penser que, si la mesure incriminée était mise à exécution, il serait exposé à un risque réel de se voir infliger des traitements contraires à l'article 3 [...] ».<sup>15</sup>

De vreemdeling moet laten blijken dat het, omwille van relevante feiten en de categorie van personen waartoe hij behoort, zeer waarschijnlijk is dat hij in geval van uitzetting zou worden mishandeld.<sup>16</sup>

Het EHRM vereist dat de overheid die instaat voor het uitvoeren van een uitzettingsmaatregel de « voorspelbare gevolgen » van de verwijdering van elke betrokken persoon individueel onderzoekt.<sup>17</sup> De beoordeling van het risico « moet gericht zijn op de voorspelbare gevolgen van de uitzetting van de verzoeker naar het land van bestemming, rekening houdend met de algemene toestand in dat land en de omstandigheden waarin de betrokkene verkeert ». Het eenvoudige feit dat het mogelijk is slecht te worden behandeld, leidt op zich echter niet tot een schending van artikel 3 EVRM:<sup>18</sup>

«[...] pour qu'un éloignement forcé envisagé soit contraire à la Convention, la condition nécessaire – et suffisante – est que le risque pour l'intéressé de subir dans le pays de destination des traitements interdits par l'article 3 soit réel et fondé sur des motifs sérieux et avérés [...] ».<sup>19</sup>

<sup>14</sup> Dit artikel verbiedt onmenselijke en vernederende behandelingen, naar het voorbeeld van artikel 3 van het Verdrag.

<sup>15</sup> Zie EHRM, *Saadi t. Italië*, G.K. 28 februari 2008, *N.A. t. Verenigd Koninkrijk*, 17 juli 2008, en *R.C. t. Zweden*, 9 maart 2010, *F.G. t. Zweden*, G.K., 23 maart 2016.

<sup>16</sup> EHRM, *Azimov t. Rusland*, 18 april 2013.

<sup>17</sup> EHRM, *Sufi en Elmi t. het Verenigd Koninkrijk*, 28 juni 2011.

<sup>18</sup> EHRM, *Vilvarajah t. het Verenigd Koninkrijk*, 30 oktober 1991.

<sup>19</sup> Zie EHRM, *Saadi t. Italië*, G.K., 28 februari 2008.



Bovendien heeft het EHRM het volgende gepreciseerd:

« L'État contractant a donc l'obligation de tenir compte non seulement des éléments de preuve soumis par le requérant, mais aussi de toute autre circonstance pertinente pour l'affaire examinée »<sup>20</sup>

en dat

« les autorités nationales compétentes ont l'obligation d'évaluer d'office tous les éléments portés à leur connaissance avant de se prononcer sur l'expulsion de l'intéressé »<sup>21</sup>

en dat wanneer er sprake is van

« un risque général bien connu, [et] lorsque les informations sur un tel risque sont faciles à vérifier à partir d'un grand nombre de sources, les obligations découlant pour les États des articles 2 et 3 de la Convention dans les affaires d'expulsion impliquent que les autorités évaluent ce risque d'office ». <sup>22</sup>

Volgens het EHRM kan het feit dat een vreemdeling een vrijwillige terugkeer aanvaardt of van een asielaanvraag afziet « zeer moeilijk » worden beschouwd als het feit dat wordt afgezien van de bescherming van artikel 3 EVRM. Dit geldt ook voor elk ander gedrag dat hij zou kunnen vertonen.<sup>23</sup>

In zijn arrest *M.S.S. t. België en Griekenland* (G.K., 21 januari 2011) was het EHRM van mening dat de onmenselijke en vernederende behandelingen die een verwijdering onmogelijk maken ook het resultaat konden zijn van het tekortschieten van het asielregime in het land waarnaar een asielzoeker in uitvoering van de Dublinverordening zou kunnen worden overgebracht.<sup>24</sup> In zijn arrest *Hirsi Jamaa t. Italië* (G.K., 23 februari 2012) heeft het EHRM het argument dat de verzoekers, die op volle zee werden onderschept, niet duidelijk genoeg zouden hebben gemaakt dat ze asiel wilden aanvragen, als volgt verworpen:

« il appartenait aux autorités nationales, face à une situation de non-respect systématique des droits de l'homme telle que celle décrite ci-dessus, de s'enquérir du traitement auquel les requérants seraient exposés après leur refoulement [...] et que l]e fait que les intéressés aient omis de demander expressément l'asile, eu égard aux circonstances de l'espèce, ne dispensait pas l'Italie de respecter ses obligations au titre de l'article 3 de la Convention ».

In het kader van het onderzoek van een schending van artikel 3 EVRM moet niet enkel het bestaan van een risico in de Staat van bestemming worden onderzocht, maar ook het risico dat voortvloeit uit een daaropvolgende terugwijzing naar een ander land, waar de vreemdeling zou kunnen worden blootgesteld aan een risico op vervolging of ernstige schade (onrechtstreekse terugdrijving).<sup>25</sup>

Artikel 3 EVRM dekt ook de hypothese van vreemdelingen die ernstig ziek zijn en op het punt staan om te worden verwijderd. In zijn arrest *Paposhvili t. België* (G.K., 13 december 2016) heeft het Hof de toepassing van artikel 3 EVRM uitgebreid tot:

« [d]es cas d'éloignement d'une personne gravement malade dans lesquels il y a des motifs sérieux de croire que cette personne, bien que ne courant pas de risque imminent de mourir, ferait face, en raison de l'absence de traitements adéquats dans le pays de destination ou du défaut d'accès à ceux-ci, à un risque réel d'être exposée à un déclin

<sup>20</sup> EHRM, *F.G. t. Zweden*, G.K., 23 maart 2016, *J.K t. Zweden*, G.K., 23 augustus 2016. Voor een kritiek van deze arresten, zie BOSSUYT, Marc, "Unduly Harsh Treatment of Sweden in Asylum Cases in Strasbourg?", *Human Rights Law Journal*, 2016, pp. 323-334.

<sup>21</sup> EHRM, *F.G. t. Zweden*, G.K., 23 maart 2016.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> In zijn arrest *F.G. t. Zweden*, G.K., 23 maart 2016, heeft het EHRM geoordeeld dat een dergelijke afstand « moeilijk denkbaar was [...] gezien het absolute karakter van de artikelen 2 en 3 van het Verdrag ».

<sup>24</sup> EHRM, *M.S.S. t. België en Griekeland*, G.K., 21 januari 2011.

<sup>25</sup> Zie bijvoorbeeld RvV, Verenigde Kamers, nr. 192.584, 26 september 2017.

grave, rapide et irréversible de son état de santé entraînant des souffrances intenses ou à une réduction significative de son espérance de vie » (§ 183).<sup>26</sup>

Zoals bepaald wordt door artikel 5, b) van de Terugkeerrichtlijn en artikel 74/13 van de Vreemdelingenwet moet tijdens elke verwijdering rekening worden gehouden met artikel 8 EVRM.

Recent heeft de RvV de schorsing bevolen van de tenuitvoerlegging van een aantal bevelen om het grondgebied te verlaten met beslissing tot terugleiding naar de grens en vrijheidsberoving (bijlage 13*septies*) wegens een schending van artikel 8 EVRM.<sup>27</sup> De Raad stelt telkens vast dat de beslissing een belangenafweging maakt in het licht van artikel 8 EVRM maar dat zij enkel is toegespitst op het gezinsleven van de verzoekers en geen enkele overweging bevat met betrekking tot een eventueel privéleven, terwijl er in het administratief dossier concrete aanwijzingen aanwezig waren voor het bestaan van een beschermingswaardig privéleven.

Een verwijdering mag ook niet worden uitgevoerd indien de betrokkene in het land van herkomst aan een risico op willekeurige vasthouding dat in strijd is met artikel 5 EVRM was blootgesteld, of aan een risico op een onrechtvaardig proces dat in strijd is met artikel 6 EVRM.<sup>28</sup>

## **b. Het Hof van Justitie van de Europese Unie**

Uit artikel 5 van de richtlijn 2008/115 (Terugkeerrichtlijn) volgt dat het terugkeerrisico niet enkel met betrekking tot het terugdrijvingsrisico, in de eigenlijke zin van het woord, moet worden geëvalueerd vooraleer de verwijdering wordt uitgevoerd:

« Bij de tenuitvoerlegging van deze richtlijn houden de lidstaten rekening met:

- a) het belang van het kind;
- b) het familie- en gezinsleven;
- c) de gezondheidstoestand van de betrokken onderdaan van een derde land, en eerbiedigen zij het beginsel van non-refoulement».

Het HJEU overweegt het volgende:

« Wanneer de bevoegde nationale autoriteit voornemens is een terugkeerbesluit uit te vaardigen, dient zij dus aan de door artikel 5 van richtlijn 2008/115 opgelegde verplichtingen te voldoen en moet zij de betrokkene daarover horen. De betrokkene dient zich in dit verband tijdens het gehoor coöperatief op te stellen en de bevoegde nationale autoriteit alle relevante informatie te verstrekken over zijn persoonlijke situatie en zijn familie- en gezinssituatie, en met name informatie die er een rechtvaardiging voor kan vormen dat er geen terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd».<sup>29</sup>

Artikel 9 van de Terugkeerrichtlijn legt op dat de verwijdering wordt uitgesteld indien die in strijd zou zijn met het beginsel van non-refoulement.

De Vreemdelingenwet voorziet in die zin het volgende:

- in artikel 74/13:

---

<sup>26</sup> Zie BOSSUYT, Marc, « La Cour de Strasbourg souhaite que les États parties instaurent une procédure d'« asile médical » » (obs. sous Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *Paposhvili c. Belgique*, 13 décembre 2016), *R.T.D.H.*, 2017, pp. 651 e.v.

<sup>27</sup> RvV, nr. 212.585, 20 november 2018; RvV, nr. 212.201, 12 november 2018.

<sup>28</sup> EHRM, *Othman (Abu Qatada) t. het Verenigd Koninkrijk*, 17 januari 2012; zie ook het jaarlijks rapport van Myria, « Migratie in cijfers en in rechten », 2018, pp. 60 en 61.

<sup>29</sup> HJEU, *Boudjlida*, 11 december 2014, C-249/13.

« Bij het nemen van een beslissing tot verwijdering houdt de minister of zijn gemachtigde rekening met het hoger belang van het kind, het gezins- en familieleven en de gezondheidstoestand van de betrokken onderdaan van een derde land»,

- en in artikel 74/17, § 1:

« De verwijdering wordt tijdelijk uitgesteld indien de beslissing tot terugleiding of verwijdering naar de grenzen van het grondgebied de onderdaan van een derde land blootstelt aan een schending van het non-refoulement beginsel».

De wet voorziet eveneens dat, wanneer de CGVS een advies verstrekt waarin wordt vermeld dat de aanvrager, in geval van terugkeer, een risico op vervolging of ernstige schade loopt,<sup>30</sup> de verwijdering enkel kan plaatsvinden wanneer de minister of zijn gemachtigde in een met redenen omklede beslissing omstandig aantoont dat het advies van de CGVS niet langer actueel is.<sup>31</sup>

Volgens de vereisten die zowel uit artikel 3 EVRM als uit artikel 4 van het Handvest van de mensenrechten voortvloeien, moet het risico *ex nunc* beoordeeld worden, dit wil zeggen op het moment waarop de verwijdering effectief zou kunnen plaatsvinden. Dit impliceert met name dat elk element dat in aanmerking komt voor de beoordeling van een risico artikel 3 EVRM dat na de afsluiting van een asielaanvraag opduikt, hoe dan ook moet worden geanalyseerd. Het feit dat elementen in die zin ingeroepen moesten zijn geweest in het kader van de asielprocedure stelt de DVZ niet vrij van de verplichting om er op het moment van de verwijdering rekening mee te houden.

### **c. Het Hof van Cassatie**

In een arrest van 31 januari 2018 heeft het Hof van Cassatie geoordeeld dat de KI haar arrest afdoende had gemotiveerd door te stellen dat, gelet op de informatie die is gekend, namelijk een algemene toestand in Soedan die zorgwekkend blijft wegens aanhoudende schendingen van de mensenrechten, waarvan niet wordt betwist dat die toestand wordt gestaafd door talrijke omstandige verslagen van ngo's, en gelet op een zeer hoog aantal erkenningen van Soedanese asielzoekers of burgers aan wie een subsidiaire bescherming wordt toegekend, DVZ voorafgaandelijk de nodige onderzoeken moest uitvoeren, met name ten aanzien van artikel 3 EVRM.<sup>32</sup>

### **d. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen**

In een arrest van de RvV dat op 26 september 2017 in Verenigde Kamers werd uitgebracht, werd herinnerd aan het principe van, op eigen initiatief, rekening houden met het risico artikel 3 EVRM. In het kader van deze zaak schorste de RvV een BGV dat aan een in het Maximiliaanpark onderschepte Soedanese transmigrant werd afgegeven. De RvV, die naar de rechtspraak van het EHRM verwees, oordeelde dat DVZ op zo rigoureuze mogelijke wijze had moeten hebben onderzocht of er geen risico bestond dat de maatregel artikel 3 EVRM zou schenden:

“Indien de betrokken vreemdeling elementen aanbrengt betreffende een reëel gevaar om te worden onderworpen aan behandelingen die in strijd zijn met artikel 3 van het EVRM, dan is het aan de nationale overheid om elke twijfel hieromtrent weg te nemen en om zowel de algemene

<sup>30</sup> De wet van 10 augustus 2015 heeft de hypothesen in het kader waarvan de Commissaris-generaal een advies met betrekking tot de terugleiding naar het land waaruit men gevlucht is moet uitbrengen, sterk uitgebreid.

<sup>31</sup> Artikel 74/17, § 1, tweede lid van de wet van 15 december 1980.

<sup>32</sup> Cass., 31 januari 2018, P.18.0035.F

situatie in een land als de omstandigheden eigen aan het geval van de betrokken vreemdeling te onderwerpen aan een nauwgezet onderzoek”.<sup>33</sup>

#### De RvV oordeelde ook dat

“het verbod van foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen absoluut is en dat het geen enkele uitzondering toelaat [...]. Op de bevoegde nationale autoriteiten rust de verplichting om de betrokken vreemdeling te beschermen tegen een door artikel 3 van het EVRM verboden behandeling. Dit wordt voornamelijk ingevuld door het installeren van gepaste procedures die toelaten de risico's te onderzoeken die de vreemdeling zou lopen indien hij wordt verwijderd naar het land van bestemming [...]. Hoewel [...] verzoekster het [...] naar voor gebracht risico [...] niet naar voor heeft gebracht bij haar opeenvolgende verzoeken om internationale bescherming, merkt de Raad [...] op dat de verweerder bij de tenuitvoerlegging van de beslissing om haar naar Soedan terug te drijven er hoe dan ook toe gehouden is de grondrechten te respecteren die door het EVRM worden beschermd”.<sup>34</sup>

De RvV oordeelde dat het feit dat de vreemdeling geen asielaanvraag had ingediend, of dat de elementen waarnaar hij verwijst tijdens zijn asielprocedure ingeroepen moesten zijn geweest, de DVZ niet vrijstelt van de verplichting om het risico op schending van artikel 3 EVRM op het moment van de verwijdering te onderzoeken:

“Het gegeven dat de verzoekster de thans voorgelegde risico's niet heeft naar voor gebracht in het kader van haar asielaanvragen, stelt de verweerder dan ook niet vrij van de verplichting die het EVRM hem oplegt in het kader van de daadwerkelijke uitwijzing naar het land van herkomst, [...]. Het gegeven dat het gebrek aan onderzoek ter zake in de asielprocedure te wijten is aan het feit dat de verzoekster dit risico ook nooit in deze procedure heeft kenbaar gemaakt, volstaat zoals *supra* gesteld echter niet om de effectieve terugkeer te laten doorgaan vooraleer ook inzake deze elementen een rigoureuus onderzoek wordt gevoerd en iedere twijfel wordt weggenomen dat de terugkeer de verzoekster dreigt bloot te stellen aan een door artikel 3 van het EVRM verboden behandeling”.<sup>35</sup>

De rechtspraak van de RvV is echter verdeeld met betrekking tot de vraag of deze analyse van het risico op schending van artikel 3 EVRM enkel uit het administratief dossier kan blijken, of dat de analyse van het risico en het resultaat uit de motivering van het BGV naar voren moet komen. Indien er een beroep tegen de terugkeervlucht werd ingediend, verklaarde de RvV dat hij niet bevoegd was omdat hij, naar het voorbeeld van de RvS, niet op de hoogte kon zijn geweest van de pure uitvoeringsmaatregelen van de administratieve akten.<sup>36</sup> Sinds een arrest in vergaderde kamers dat op 8 februari 2018 werd uitgebracht, aanvaardt de RvV de beroepen tegen de beslissingen tot “terugleiding naar de grens”. De RvV maakt een onderscheid tussen deze beslissingen en de beslissing van het bevel om het grondgebied te verlaten. Tot dan kon enkel tegen het bevel om het grondgebied te verlaten een beroep worden ingediend. Uit dit arrest blijkt dat het bevel om het grondgebied te verlaten en de terugleiding beslissingen zijn die afzonderlijk kunnen worden genomen en bestreden. Dit arrest komt later ook nog aan bod.

In drie arresten, geveld in Verenigde Kamers, oordeelde de RvV dat toepassing moet worden gemaakt van artikel 24 Dublin III Verordening (en niet van de Terugkeerrichtlijn) wanneer DVZ een illegaal op het grondgebied verblijvende vreemdeling – die een aanvraag tot internationale bescherming heeft ingediend in een Europese lidstaat doch niet in België - wenst over te dragen aan de Europese lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag.<sup>37</sup>

<sup>33</sup> Zie bijvoorbeeld RvV, nr. 194.988, 15 november 2017.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*; Zie ook RvV, nr. 189.793, 17 juli 2017; nr. 196.623, 14 december 2017.

<sup>36</sup> Voor een voorbeeld: zie RvV, nr. 193.296, 8 oktober 2017. Zie ook RvSt., nr. 147.537, 8 juli 2005.

<sup>37</sup> RvV, 200.933, 8 maart 2018; nr. 200.976, 9 maart 2018; nr. 200.977, 9 maart 2018.

De Raad stelde dat een bevel om het grondgebied te verlaten, genomen op grond van de artikelen 7, eerste lid, en 74/14 van de Vreemdelingenwet, moet worden aanzien als de uitvoering in intern recht van de artikelen 6 en 7 van de Terugkeerrichtlijn. Het BGV moet worden aanzien als een terugkeerbesluit in de zin van de Terugkeerrichtlijn. De beslissing tot terugleiding naar de grens, die al dan niet samen met een BGV kan worden getroffen, moet worden aanzien als een besluit inzake verwijdering in de zin van artikel 8 van de Terugkeerrichtlijn. Een terugkeerbesluit houdt een terugkeerverplichting in naar een derde land buiten de EU, terwijl in geval van een terugname door een lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, enkel een overdrachtsbesluit kan worden genomen.

Overdrachten naar de verantwoordelijke lidstaat zijn exclusief geregeld door de Dublin III-Verordening. Deze verordening moet als *lex specialis* worden gezien die prevaleert op de Terugkeerrichtlijn. Wanneer DVZ besluit het Eurodac-systeem te raadplegen en er een concreet aanknopingspunt is dat de vreemdeling in illegaal verblijf een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend in een andere lidstaat dat ofwel in behandeling, ofwel ingetrokken dan wel afgesloten is, waardoor de vreemdeling op grond van de Dublin III Verordening aan een andere lidstaat van de EU zou kunnen worden overgedragen, kan er op dat ogenblik geen terugkeerbesluit en/of een verwijderingsmaatregel worden genomen in toepassing van de Terugkeerrichtlijn. De DVZ dient de Dublin III-Verordening en alle daarin vervatte procedures en waarborgen toe te passen op de vreemdeling in illegaal verblijf. De keuze om toepassing te maken van de Terugkeerrichtlijn in plaats van de Dublin III-Verordening is pas mogelijk indien het verzoek om internationale bescherming in die andere lidstaat definitief is afgewezen.

Thans ontbreekt in de Vreemdelingenwet evenwel een rechtsbasis voor het vasthouden van en voor het nemen van een overdrachtsbesluit voor een illegaal in België verblijvende vreemdeling naar een andere EU-lidstaat waar een verzoek om internationale bescherming werd ingediend en zodoende ook een delegatiebevoegdheid dienaangaande. Het gevolg hiervan is dat dergelijke beslissingen (beslissing tot het vasthouden in een welbepaalde plaats om de verantwoordelijke lidstaat te bepalen (de zgn. bijlage X1) en het besluit tot overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat met beslissing tot het vasthouden in een welbepaalde plaats met het oog op overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat (de zgn. bijlage X2) rechtstreeks zijn gesteund op de artikelen 24 en 28 van de Dublin III-Verordening waardoor enkel de minister dergelijke beslissingen kan nemen. Een aanpassing van de wetgeving terzake dringt zich op.

Zowel de RvV<sup>38</sup>, de raadkamer<sup>39</sup>, als de KI (KI Luik, 26 juni 2018) aanvaarden artikelen 24 en 28 van de Dublin III-Verordening als rechtstreekse rechtsbasis voor het nemen van een overdrachtsbesluit en een vasthoudingsmaatregel zolang deze worden genomen door de minister (aangezien er geen delegatie is voorzien in de Vreemdelingenwet).

Overeenkomstig artikel 74/7 van de Vreemdelingenwet mag de vrijheidsbeneming door de politie niet langer dan 24 uur duren met als gevolg dat het geenszins evident is om binnen deze termijn een door de Minister getekende beslissing te betekenen aan de vreemdeling. Deze wetsbepaling bemoeilijkt niet enkel het nemen van dit type beslissingen, maar ook het

---

<sup>38</sup> RvV, nr. 205.796, 22 juni 2018; nr. 207.616, 9 augustus 2018; nr. 207.978, 21 augustus 2018; n°. 212.044, 6 november 2018.

<sup>39</sup> Raadkamer Brugge, BF55.ET.38/18, 31 augustus 2018; Raadkamer Brussel, BR55.ET.504/15, 5 november 2018; Raadkamer Dinant, NA ETR 13/2018, 6 juli 2018.

nemen van verwijderingsmaatregelen t.a.v. de ‘gewone’ illegale vreemdelingen. In de praktijk is het namelijk niet altijd mogelijk om meteen de grens te bepalen waarnaar de illegale vreemdeling dient te worden teruggeleid. Bovendien kan het zijn dat zijn nationaliteit niet vaststaat, terwijl de beoordeling van een schending van artikel 3 EVRM slechts kan worden weerlegd met referentie naar de nationaliteit van de persoon die het risico inroept.

In die gevallen heeft DVZ ervoor geopteerd om een eerste beslissing (bijlage 13*septies light* genaamd) te nemen. In deze beslissing wordt enkel vermeld dat, nadat de nationaliteit van de persoon of het land dat verantwoordelijk is (in het kader van Dublin) zal zijn vastgesteld, een beoordeling van artikel 3 EVRM zal worden opgenomen in een nieuwe beslissing waartegen een schorsend beroep zal kunnen worden ingesteld. Deze bijkomende beslissing tot bepaling van de grens (terugleiding) betreft een aanvechtbare rechtshandeling conform het hierboven reeds vermelde arrest van de RvV van 8 februari 2018 (nr. 199.329). Volgens dit arrest zijn het BGV en de beslissing tot terugleiding, beslissingen die afzonderlijk kunnen worden genomen en bestreden.

Op basis van de Terugkeerrichtlijn 2008/115 is de RvV van mening dat het BGV een « terugkeerbesluit » in de zin van het recht van de EU is, namelijk een beslissing waarbij de illegaliteit van het verblijf wordt vastgesteld,<sup>40</sup> en dat de beslissing tot « terugleiding naar de grens » - van een land dat, in principe, ondertussen is bepaald, - een « [afzonderlijke] verwijderingsbeslissing »<sup>41</sup> in die zin, namelijk de uitvoering van het terugkeerbesluit, is.<sup>42</sup>

De RvV oordeelt dat deze uitvoerbare beslissing tot « terugleiding naar de grens » - die dus overeenkomt met een « verwijderingsbesluit » in de zin van de Europese richtlijn - het voorwerp moet kunnen uitmaken van een afzonderlijk beroep bij de RvV. Dit wordt niet formeel voorzien door de Vreemdelingenwet.<sup>43</sup> In hetzelfde arrest van 8 februari 2018 vermeldde het Hof eveneens het volgende:

“Ook het Hof van Justitie benadrukt dat de lidstaten zowel inzake terugkeerbesluiten als inzake verwijderingsbesluiten moeten voorzien in doeltreffende beroepsgangen (HJEU 5 november 2014, C-166/13, *Mukarubega*, punt 40; HJEU 10 september 2013, C-383/13 PPU, G. en R., punt 29). Derhalve dient artikel 39/1, § 1, tweede lid van de Vreemdelingenwet zo te worden geïnterpreteerd dat de beslissing tot terugleiding naar de grens een afzonderlijke “beslissing” uitmaakt waartegen een beroep bij de Raad kan worden ingesteld”.

---

<sup>40</sup> Artikel 3, 4), van de Terugkeerrichtlijn definieert het « terugkeerbesluit » als « een administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij wordt vastgesteld dat het verblijf van een onderdaan van een derde land illegaal is of dit illegaal wordt verklaard en een terugkeerverplichting wordt opgelegd of vastgesteld ». Zie ook artikel 1, 6°, van de wet van 15 december 1980.

<sup>41</sup> Artikel 3, 5), van de Terugkeerrichtlijn definieert het « verwijderingsbesluit » als de tenuitvoerlegging van de terugkeerverplichting, d.w.z. de fysieke verwijdering uit de lidstaat. Zie ook artikel 1, 7°, van de wet van 15 december 1980.

<sup>42</sup> Tot nu toe maakten het terugkeerbesluit en het verwijderingsbesluit deel uit van een en dezelfde akte, namelijk het bevel om het grondgebied te verlaten, dat tegelijkertijd een terugkeerbesluit en een verwijderingsbesluit was. Zie het jaarverslag van Myria, « Migratie in cijfers en in rechten », 2018, p. 61, en de genoemde doctrine.

<sup>43</sup> Myria merkt echter op dat dit *verwijderingsbesluit* in de zin van de richtlijn en de inhoud ervan niet voorzien worden in de Belgische wetgeving en reglementering. Bijgevolg pleit Myria voor de creatie van een nieuw type beslissing die een motivering m.b.t. de afwezigheid van risico's in geval van terugkeer, met name met het oog op de elementen die de persoon in het kader van zijn recht op gehoor heeft ingeroepen, moet bevatten. Zie Myria, *op. cit.*, p. 55.

De RvV<sup>44</sup> meent evenwel dat bij het nemen van het BGV (en dus reeds bij het nemen van de bijlagen 13*septies light*) het onderzoek naar artikel 3 EVRM dient plaats te vinden, aangezien een dergelijk bevel reeds de verplichting oplegt om het grondgebied te verlaten en dus een terugkeerverplichting bevat. De Raad gaat hierbij voorbij aan het feit dat deze personen spontaan zelf geen verklaringen afleggen vooraleer ze worden geïntercepteerd en dat de nationaliteit die zij opgegeven, niet altijd waarheidsgetrouw is.

De stelling dat de gemachtigde er zich zou mee kunnen vergenoegen slechts op het ogenblik van de tenuitvoerlegging van een beslissing een onderzoek naar artikel 3 EVRM te doen, strookt volgens de Raad niet met de duidelijke termen van artikel 7 van de Vreemdelingenwet, daarbij verwijzende naar rechtspraak van de RvS.<sup>45</sup> De Raad stelt vervolgens vast dat hij – indien er onduidelijkheid heerst over het land waarnaar de gemachtigde beoogt betrokkene te verwijderen - in de volkomen onmogelijkheid wordt gesteld om een effectief rechtsmiddel te bieden wat een eventueel risico op een schending van artikel 3 EVRM betreft. Er is gelijkaardige rechtspraak van de RvS langs Franstalige kant.<sup>46</sup>

Uit arresten van het Grondwettelijk Hof,<sup>47</sup> leidt de DVZ echter af dat de beoordeling van artikel 3 EVRM moet plaats vinden bij de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van het BGV d.w.z. wanneer de effectieve verwijdering van het grondgebied plaats vindt. Dienaangaande zijn er beroepen (o.a. cassatieberoep) hangende. Er wordt overwogen een cassatieberoep in te stellen specifiek aangaande een bijlage 13*septies light*.

Voor bepaalde personen die weigeren om expliciet internationale bescherming aan te vragen, maar die voldoende elementen aanbrenge om ervan uit te gaan dat er een risico zou kunnen bestaan m.b.t. de artikelen 48/3 en 48/4 Vreemdelingenwet, werden de verklaringen van betrokkene beschouwd als een impliciete vraag om internationale bescherming. De verdere afhandeling van de beoordeling van de mogelijke schending werd dan ook gevoerd door de dienaangaande bevoegde instantie: de CGVS.

## *2. Het recht te worden gehoord*

Een andere evolutie van de rechtspraak die relevant is voor het verwijderingsbeleid heeft betrekking op het recht van een vreemdeling om te worden gehoord vooraleer hij wordt verwijderd. Vooral het HJEU heeft dit vereiste ontwikkeld en werd daarbij gevolgd door de RvV.

### **a. Het Hof van Justitie van de Europese Unie**

Het HJEU is van mening dat het recht te worden gehoord<sup>48</sup> één van de facetten van het recht op behoorlijk bestuur is dat staat vermeld in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de EU. Dit Handvest garandeert met name

« het recht van eenieder te worden gehoord voordat jegens hem een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen ».<sup>49</sup>

<sup>44</sup> Zie bijvoorbeeld: RvV, nr. 223.923, 5 september 2018; nr. 210.297, 28 september 2018; nr. 210.383, 1 oktober 2018; nr. 210.548, 4 oktober 2018; nr. 210.593, 5 oktober 2018; nr. 210.906, 12 oktober 2018; nr. 212.470, 19 november 2018.

<sup>45</sup> RvSt., arresten nr. 241.623 en nr. 241.625, 29 mei 2018.

<sup>46</sup> RvSt., nr. 239.259, 28 september 2017; nr. 240.691, 8 februari 2018.

<sup>47</sup> Arbitragehof, nr. 141/2006, 20 september 2006, en Grondwettelijk Hof, nr. 2015/089, 11 juni 2015.

<sup>48</sup> Dit recht wordt voorzien in artikel 62, § 1, van de wet van 15 december 1980.

Volgens het HJEU maakt het recht te worden gehoord integraal deel uit van het respect voor de rechten van de verdediging, dat een algemeen beginsel van het recht van de EU vormt.<sup>50</sup> In zijn arrest *Boudjlida* van 11 december 2014 heeft het HJEU geoordeeld dat de regel is dat

« de adressaat van een bezwarend besluit de gelegenheid moet worden gegeven om zijn opmerkingen kenbaar te maken voordat dit besluit wordt genomen, tot doel [heeft] de bevoegde autoriteit in staat te stellen naar behoren rekening te houden met alle relevante elementen. Die regel beoogt met name, ter verzekering van de effectieve bescherming van de betrokken persoon, deze laatste in staat te stellen om een vergissing te corrigeren of persoonlijke omstandigheden aan te voeren die ervoor pleiten dat het besluit wordt genomen, niet wordt genomen of dat in een bepaalde zin wordt besloten. [...] Dat recht om te worden gehoord impliceert tevens dat de overheid met de nodige aandacht kennis neemt van de opmerkingen van de betrokkene door alle relevante gegevens van het geval zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken en het besluit omstandig te motiveren».<sup>51</sup>

Het HJEU gaat niet zo ver om aan de vreemdeling het recht te verlenen om alle elementen waarop de overheid haar besluit wil baseren, te analyseren.<sup>52</sup> In zijn arrest *Boudjlida* stelde het Hof dat het recht om in elke procedure te worden gehoord in die zin moet worden uitgelegd dat

« het voor een illegaal verblijvende derdelander het recht omvat om, voordat jegens hem een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd, zijn standpunt kenbaar te maken over:

- de rechtmatigheid van zijn verblijf;
- de eventuele toepassing van de artikelen 5 en 6, leden 2 tot en met 5, van de Terugkeerrichtlijn (zijnde het belang van het kind, het familie- en gezinsleven, de gezondheidstoestand, het non-refoulementbeginsel en het recht op verblijf in een andere lidstaat);
- de modaliteiten van zijn terugkeer (opsluiting/termijn om grondgebied te verlaten). »

Volgens het HJEU leidt de schending van het recht te worden gehoord niet automatisch tot de nietigverklaring van het besluit.<sup>53</sup> Het HJEU heeft ook geoordeeld dat het recht te worden gehoord geen afbreuk kon doen aan het nuttig gevolg van de Terugkeerrichtlijn, namelijk de verwijdering van de vreemdelingen die illegaal op het grondgebied van de EU verblijven:

« Zodra is vastgesteld dat het verblijf illegaal is, moeten die autoriteiten krachtens artikel 6, lid 1, van die richtlijn, en onverminderd de daarin voorziene uitzonderingen, een terugkeerbesluit uitvaardigen.»<sup>54</sup>

In zijn arrest *Sophie Makurabega* van 5 november 2014 heeft het HJEU ook geoordeeld dat

« het recht om [voorafgaand aan de vaststelling van een terugkeerbesluit] te worden gehoord, niet mag worden gebruikt om de administratieve procedure eindeloos te heropenen teneinde het evenwicht te bewaren tussen het fundamentele recht van de betrokkene om voorafgaand aan de vaststelling van een voor hem bezwarend besluit te worden gehoord, en de verplichting van de lidstaten om illegale immigratie te bestrijden ».<sup>55</sup>

In zijn arrest *J.N.* van 15 februari 2016 heeft het HJEU ook geoordeeld dat

« De lidstaten mogen immers niet de verwezenlijking van de met deze richtlijn nagestreefde doelstelling, te weten de invoering van een doeltreffend beleid van verwijdering en terugkeer van

---

<sup>49</sup> Art. 41, par. 2, a), van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, 14 december 2007, *Pb. C.* 303/1.

<sup>50</sup> HJEU, *Sophie Mukarubega*, 5 november 2014, C-66/13; *M.*, 9 februari 2017, C-560/14.

<sup>51</sup> HJEU, *Boudjlida*, 11 december 2014, C-249/13.

<sup>52</sup> Zie het jaarverslag van Myria, « Migratie in cijfers en in rechten », 2015, p. 196.

<sup>53</sup> *Op. cit.* p. 194.

<sup>54</sup> Zie ook het arrest *Alexandre Achughbaban t. Préfet du Val-de-Marne*, 6 december 2011, C-329/11, waar het HJEU heeft geoordeeld dat « zou afbreuk worden gedaan aan het doel van richtlijn 2008/115, te weten de doeltreffende terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, indien de lidstaten niet zouden kunnen voorkomen, middels een vrijheidsbeneming zoals inverzekeringstelling, dat een van illegaal verblijf verdachte persoon nog voordat zijn situatie kon worden opgehelderd, onderduikt.»

<sup>55</sup> HJEU, *Sophie Mukarubega t. Préfet de police, Préfet de la Seine- Saint-Denis*, 5 november 2014, C-166/13.



illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, in gevaar brengen [...] zowel uit de loyaliteitsverplichting [...] als uit de vereisten van doeltreffendheid [...] volgt immers dat aan de [...] verplichting om [...] tot verwijdering over te gaan, zo spoedig mogelijk moet worden voldaan.»<sup>56</sup>

Het HJEU is ook van mening dat een verhoor van de vreemdeling dat voor de terugkeerprocedure, bijvoorbeeld in het kader van de asielpprocedure, wordt uitgevoerd het vereiste van het recht te worden gehoord kan vervullen,<sup>57</sup> aangezien het terugkeerbesluit, krachtens de richtlijn 2008/115, «nauw verbonden» is met de vaststelling van het onregelmatig karakter van het verblijf in de loop waarvan de vreemdeling normaal gezien verhoord had moeten zijn geweest.

In het voornoemd arrest *Boudjlida* oordeelde het HJEU reeds dat wanneer de vreemdeling «de betrokkene noodzakelijkerwijze zou moeten horen om hem in staat te stellen specifiek over laatstgenoemd besluit zijn standpunt kenbaar te maken, aangezien hij naar behoren en daadwerkelijk zijn standpunt kenbaar heeft kunnen maken over de onrechtmatigheid van zijn verblijf en over de redenen die overeenkomstig het nationale recht kunnen rechtvaardigen dat die instantie afziet van de vaststelling van een terugkeerbesluit.»<sup>58</sup>

Volgens het HJEU dient het recht om in elke procedure te worden gehoord aldus in die zin te worden uitgelegd dat het voor een illegaal verblijvende derdelander het recht omvat om, voordat jegens hem een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd, zijn standpunt kenbaar te maken over de rechtmatigheid van zijn verblijf, over de eventuele toepassing van de artikelen 5 en 6, leden 2 tot en met 5, van de Terugkeerrichtlijn en over de modaliteiten van zijn terugkeer. Het Hof stelt eveneens in bovenvermeld arrest dat het recht om in elke procedure te worden gehoord in die zin moet worden uitgelegd dat het de bevoegde nationale autoriteit daarentegen niet verplicht om die derdelander voorafgaand aan het gehoor dat plaatsvindt met het oog op de uitvaardiging van het terugkeerbesluit, in kennis te stellen van haar voornemen een dergelijk besluit jegens hem vast te stellen.

## **b. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen**

De RvV past het recht te worden gehoord bij wijze van algemeen beginsel van het recht van de EU toe op de terugkeerbeslissingen, omdat deze beslissingen in uitvoering van dit recht (de richtlijn 2008/115, de zogenaamde Terugkeerrichtlijn), worden genomen. De Raad verbindt het recht te worden gehoord met artikel 3 EVRM en met de verplichting voor de overheid om rekening te houden met alle elementen die erop kunnen wijzen dat er sprake is van vrees in geval van terugkeer naar het buitenland.

De RvV heeft de rechtspraak van het HJEU geïncorporeerd in zijn arresten:

«Evenwel maakt het hoorrecht als beginsel van behoorlijk bestuur integraal deel uit van de eerbiediging van de rechten van verdediging, dat een algemeen beginsel van Unierecht is. [...] Het recht om te worden gehoord waarborgt dat eenieder in staat wordt gesteld naar behoren en daadwerkelijk zijn standpunt kenbaar te maken in het kader van een administratieve procedure en voordat een besluit wordt genomen dat zijn belangen op nadelige wijze kan beïnvloeden. [...] De verplichting tot eerbiediging van de rechten van de verdediging van de adressaten van besluiten die hun belangen aanmerkelijk raken, rust op de administratieve overheden van de lidstaten wanneer zij maatregelen of beslissingen nemen die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen. [...] Volgens de rechtspraak van het hof van Justitie heeft de regel dat aan de adressaat van een bezwarend besluit de gelegenheid moet worden gegeven om zijn opmerkingen

<sup>56</sup> HJEU, *J.N. t. Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie*, G.K., 15 februari 2016, C-601/15, punten 75-76.

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> HJEU, *Boudjlida*, 11 december 2014, C-249/13.

kenbaar te maken ‘voordat dit besluit wordt genomen’, tot doel de bevoegde autoriteit in staat te stellen naar behoren rekening te houden met alle relevante elementen. Die regel beoogt met name, ter verzekering van de effectieve bescherming van de betrokken persoon, deze laatste in staat te stellen om een vergissing te corrigeren of individuele omstandigheden aan te voeren die ervoor pleiten dat het besluit wordt genomen, niet wordt genomen of dat in een bepaalde zin wordt besloten. [...] Het recht om te worden gehoord impliceert tevens dat de overheid met de nodige aandacht kennis neemt van de opmerkingen van de betrokkene door alle relevante gegevens van het geval zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken en het besluit toereikend te motiveren ».<sup>59</sup>

In zijn arrest van 24 juli 2018 was de RvV, die het arrest *M. G., N. R* van het HJEU van 10 september 2013 citeert, van mening dat

« selon le droit de l’Union, une violation des droits de la défense, en particulier du droit d’être entendu, n’entraîne l’annulation de la décision prise au terme de la procédure administrative en cause que si, en l’absence de cette irrégularité, cette procédure pouvait aboutir à un résultat différent [...]. Pour qu’une telle illégalité soit constatée, il incombe en effet au juge national de vérifier, lorsqu’il estime être en présence d’une irrégularité affectant le droit d’être entendu, si, en fonction des circonstances de fait et de droit spécifiques de l’espèce, la procédure administrative en cause aurait pu aboutir à un résultat différent du fait que les ressortissants des pays tiers concernés auraient pu faire valoir des éléments de nature à [changer le sens de la décision] ».<sup>60</sup>

Naar het voorbeeld van het HJEU is de RvV van mening dat een verhoor dat voor de uitvoering van de verwijdering plaatsvond, als bewijs dat werd voldaan aan de verplichting om de betrokkene te verhoren, kan dienen. In zijn arrest van 26 juli 2018 heeft de RvV, die naar het HJEU verwees, herinnerd aan het feit dat het recht te worden gehoord niet absoluut is:

« Le droit d’être entendu dans toute procédure, tel qu’il s’applique dans le cadre de la directive 2008/115 et, notamment, de l’article 6 de celle-ci, doit être interprété en ce sens qu’il ne s’oppose pas à ce qu’une autorité nationale n’entende pas le ressortissant d’un pays tiers spécifiquement au sujet d’une décision de retour lorsque, après avoir constaté le caractère irrégulier de son séjour sur le territoire national à l’issue d’une procédure ayant pleinement respecté son droit d’être entendu, elle envisage de prendre à son égard une telle décision, que cette décision de retour soit consécutive ou non à un refus de titre de séjour. [...] Selon une jurisprudence constante de la Cour [...], les droits fondamentaux, tels que le respect des droits de la défense, n’apparaissent pas comme des prérogatives absolues, mais peuvent comporter des restrictions, à la condition que celles-ci répondent effectivement à des objectifs d’intérêt général poursuivis par la mesure en cause et ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même des droits ainsi garanti. »

In dezelfde zin bepaalt de RvV, verwijzend naar het arrest *Boudjlia* van het HJEU, dat het hoorrecht niet betekent dat DVZ de illegale vreemdeling moet confronteren met het resultaat van zijn opzoekingen:

“Daaruit volgt dat het recht om voor de vaststelling van een terugkeerbesluit te worden gehoord, niet in die zin moet worden uitgelegd dat die autoriteit gehouden zou zijn de illegaal verblijvende derdelander voorafgaand aan het gehoor dat plaatsvindt met het oog op de uitvaardiging van het terugkeerbesluit, in kennis te stellen van haar voornemen om jegens hem een terugkeerbesluit vast te stellen, hem de gegevens mee te delen waarop zij dat besluit wil baseren of ook om hem bedenktijd te gunnen alvorens hem te horen, maar in die zin dat die derdelander naar behoren en daadwerkelijk zijn standpunt kenbaar moet kunnen maken over de onrechtmatigheid van zijn verblijf en over de redenen die overeenkomstig het nationale recht kunnen rechtvaardigen dat die autoriteit afziet van de vaststelling van een terugkeerbesluit.”<sup>61</sup>

<sup>59</sup> RvV, nr. 213.179, 10 december 2018.

<sup>60</sup> RvV, nr. 207.137, 24 juli 2018; zie ook RvV, nr. 193.385, 9 oktober 2017; nr. 213.719, 10 december 2018, en nr. 213.772, 11 december 2018.

<sup>61</sup> RvV, nr. 208.926, 6 september 2018 ; zie ook : nr. 185.246, 10 april 2017 (overweging 3.3.2.9).

In de praktijk is het niet altijd evident om tegemoet te komen aan bovenstaande verplichtingen inzake het recht om te worden gehoord. Het hoorrecht werd in het verleden uitgeoefend nadat de persoon in een centrum werd vastgehouden. De RvV meent evenwel dat het hoorrecht dient te worden uitgeoefend vooraleer de terugkeerbeslissing wordt genomen (zie *supra*). Het betreft in het bijzonder personen die geen aanvraag tot verblijf hebben gedaan of geen internationale bescherming hebben aangevraagd of die een eerdere negatieve beslissing niet hebben opgevolgd. Naar aanleiding daarvan werden instructies gegeven aan de politiediensten om bij de interceptie of aanhouding een aantal vragen te stellen.

Zoals reeds vermeld, mag overeenkomstig artikel 74/7 van de Vreemdelingenwet de vrijheidsbeneming door de politie niet langer dan 24 uur duren. Wanneer de vreemdeling in een taal antwoordt waarvoor een beroep moet worden gedaan op een tolk of vertaler en deze niet snel beschikbaar is, kan de beslissing niet te gronde worden gemotiveerd, zelfs als betrokkene ter zake geen risico op schending van artikel 3 EVRM inroept. Ook buiten de kantooruren worden personen geïntercepteerd en moet er binnen 24 uur een beslissing worden genomen. Wanneer een persoon gewag maakt van een mogelijke schending van artikel 3 EVRM, is het niet steeds mogelijk om gemotiveerd binnen 24 uur deze beweringen te weerleggen. Een bijkomende bevraging blijkt vaak nodig.

Eveneens is, zoals reeds vermeld *supra*, het in vele gevallen ook nog niet duidelijk welke de effectieve nationaliteit is (i.t.t. de vermeende nationaliteit) en naar welk land betrokkene desgevallend zal worden teruggestuurd (land van herkomst of andere). Het alternatief (nl. vrijstellen of laten beschikken zonder een BGV) heeft het jammerlijke gevolg dat deze personen vervolgens verdwijnen in de illegaliteit.

Bijgevolg is het praktisch niet altijd mogelijk om een vreemdeling te horen indien - omwille van taalbarrières- beroep dient te worden gedaan op een tolk die niet binnen deze termijn beschikbaar is. Het respecteren van het hoorrecht impliceert nog niet dat er binnen 24 uur ook effectief een beslissing kan worden genomen met een beoordeling van artikel 3 EVRM, gemotiveerd op basis van de elementen die bij het uitoefenen van het hoorrecht naar boven zijn gekomen. Zoals reeds vermeld *supra*, is het in vele gevallen ook nog niet duidelijk welke de effectieve nationaliteit is (i.t.t. de vermeende nationaliteit) en naar welk land betrokkene desgevallend zal worden teruggestuurd (land van herkomst of andere).

## E. De gewijzigde situatie

Voor een beter begrip van de uitdagingen waarmee de overheid wordt geconfronteerd, acht de voorzitter van de Commissie het ten slotte nuttig kort de aandacht te vestigen op sommige van de voornaamste verschillen tussen de situatie, toen hij het mandaat van Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen uitoefende (1987-1997), en de situatie thans.<sup>62</sup>

Nadat de wet van 14 juli 1987 de bevoegdheid tot erkenning van de status van vluchteling (met ingang van 1 februari 1988) had overgedragen van de vertegenwoordiger in België van de VN-Hoge Commissaris voor de vluchtelingen naar de CGVS werd het merendeel der asielbeslissingen genomen in het zogenaamde ontvankelijkheidsonderzoek (de toelating tot toegang of verblijf op het grondgebied). In deze fase trad de CGVS, een nieuwe

---

<sup>62</sup> BOSSUYT, Marc, « L'évolution de la politique d'asile en Belgique et en Europe », in ALEN, A., DAOÛT, F., NIHOUL, P., PEREMANS, E., VERRIJDT, W., (éd.), *Libertés, (l)égalité, humanité. Mélanges offerts à Jean Spreutels*, Brussel, Bruylant, 2019, pp. 369-380.

onafhankelijke administratieve overheid, op als beroepsinstantie t.o.v. zogenaamde onontvankelijkheidsbeslissingen genomen door de DVZ. De meest ingeroepen onontvankelijkheidsgronden waren de bedrieglijke aanvraag en – sinds de wet van 6 mei 1993 - de kennelijk ongegronde aanvraag. Uit een analyse van de stand van de procedure van de 35.000 asielaanvragen ingediend in 1995-1997 (gemiddeld 1.000 per maand) bleek dat slechts ongeveer een derde van de asielaanvragen door de Commissaris-generaal werd behandeld in de gegrondheidsfase. Slechts 10% van de erkenningen van de status van vluchteling gebeurde door de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen (tegenover 90% door de Commissaris-generaal), alsook 10% van de definitieve weigeringen (tegenover 72% door de Commissaris-generaal en 17% door de DVZ).

Sinds de Commissie Vermeersch II haar eindverslag indiende op 31 januari 2005 is, zoals reeds aangegeven, de asielpcedure grondig gewijzigd. De wetwijziging van 15 september 2006 heeft onder meer het onderscheid tussen de ontvankelijkheidsfase en de gegrondheidsfase opgeheven. Deze wet heeft ook de Vaste Beroepscommissie vervangen door de RvV. Bij zijn oprichting telde deze Raad 26 vreemdelingenrechters (sinds de wet van 26 december 2013 zijn dat er 54). De meerderheid van de weigeringsbeslissingen van de status van vluchteling wordt thans bestreden voor de RvV zodat de meerderheid van deze beslissingen slechts definitief wordt na een beslissing van dat administratief rechtscollege.<sup>63</sup>

Niet alleen wijzigde de asielpcedure grondig, ook andere ontwikkelingen hebben het kader waarin de asielinstanties zich van hun taak moeten kwijten, grondig gewijzigd. Vele van deze ontwikkelingen hebben zich voorgedaan op het Europese niveau waarbij de rechtspraak van het EHRM en de regelgeving van de EU de belangrijkste rol vervullen. Vooreerst dient melding te worden gemaakt van de uitbreiding van het begrip “personen die aanspraak kunnen maken op internationale bescherming”.

Aanvankelijk beperkte de verplichting tot het verlenen van internationale bescherming zich tot vluchtelingen in de zin van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen. Het ging om personen die een gegronde vrees voor vervolging koesterden wegens hun ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of hun politieke overtuiging. Vroeger beweerden de meeste asielzoekers – terecht of ten onrechte – dat zij werden vervolgd om reden van hun politieke overtuiging. Na onderzoek bleek echter dat slechts weinigen aanneembaar konden maken dat zij om reden van hun politieke overtuiging hun vrijheid, hun fysieke integriteit of hun leven op het spel hadden gezet.

Een belangrijke uitbreiding van het toepassingsgebied van de internationale bescherming is er gekomen met het invoeren van de “subsidiare bescherming” door de EU-Kwalificatierichtlijn van 29 april 2004, thans vervangen door de gelijknamige richtlijn van 13 december 2011. Dergelijke subsidiare bescherming is bedoeld voor personen die een reëel risico lopen om ter dood te worden veroordeeld of te worden geëxecuteerd, om wreed, onmenselijk of vernederend te worden behandeld of die ernstig worden bedreigd ten gevolge van willekeurig geweld in geval van een intern of internationaal gewapend conflict. Vooral deze laatste uitbreiding (willekeurig geweld in geval van een gewapend conflict) heeft het aantal personen dat aanspraak kan maken op internationale bescherming, exponentieel doen stijgen. Het zijn de laatste jaren veelal zogenaamde “oorlogsvluchtelingen” die om internationale bescherming vragen.

---

<sup>63</sup> BOSSUYT, Marc, & DE GEYTER, Lien, “De rol van de asieljurisdicties in de Belgische asielpcedure”, in ROZIE, J., DERUYCK, F., HUYBRECHTS, L., VAN VOLSEM, F., [Eds.], *Na rijp beraad. Liber amicorum Michel Rozie*, Antwerpen, Intersentia, 2014, pp. 39-52.

Ook de ruime interpretatie die thans wordt gegeven aan de minst precieze van de vervolgingsgronden (“het behoren tot een bepaalde sociale groep”) heeft ervoor gezorgd dat heel wat asielzoekers nieuwe vervolgingsgronden inroepen, zoals seksuele oriëntatie, gedwongen huwelijk, vrouwenbesnijdenis, seksueel en huishoudelijk geweld.

Hoewel het EVRM geen recht op asiel bevat, heeft ook het EHRM met verwijzing naar artikel 3 EVRM (het verbod van foltering en van onmenselijke of vernederende bestraffing of behandeling) zich steeds nadrukkelijker met verzoeken ingediend door afgewezen asielzoekers ingelaten.<sup>64</sup> Het heeft daarbij de drempel voor een schending van artikel 3 EVRM voortdurend verlaagd, in het bijzonder voor wat de omstandigheden betreft waarin asielzoekers worden vastgehouden of opgevangen.

Verwijzend naar het absoluut karakter van het folterverbod heeft het Hof sinds zijn arrest *Soering t. het Verenigd Koninkrijk* van 7 juli 1989 en vooral sinds zijn eerste asielarrest (*Cruz Varas e.a. t. Zweden* van 20 maart 1991) aan deze bepaling extraterritoriale werking verleend. Hierdoor wordt een verdragspartij verantwoordelijk gesteld voor behandelingen die niet door haar zelf zijn gepleegd maar door een andere Staat zouden kunnen worden gepleegd indien die verdragspartij een vreemdeling zou uitwijzen naar een derde Staat. Het Hof heeft aldus aan de verdragspartijen een onrechtstreekse verantwoordelijkheid opgelegd voor potentiële schendingen, gezien het in de regel niet gaat om schendingen die zijn gepleegd maar die het zouden kunnen worden.

Met zijn arrest *Paposhvili t. België*<sup>65</sup> van 13 december 2016 heeft het Hof het toepassingsveld van artikel 3 EVRM ook nog uitgebreid tot ernstig zieke vreemdelingen, wanneer zij het risico lopen – wegens de afwezigheid van aangepaste behandeling in hun land van bestemming – op een onomkeerbare achteruitgang van hun gezondheid, zonder dat daarbij wordt vereist dat er een dreigend risico is op overlijden.

Het EHRM stelt ook steeds hogere eisen aan de asielprocedure. Het Hof heeft weliswaar in zijn arrest *Maouia t. Frankrijk* van 5 oktober 2000 gesteld dat beslissingen betreffende de toegang, het verblijf en de verwijdering van vreemdelingen niet binnen het toepassingsgebied vallen van artikel 6.1 EVRM dat een eerlijk proces vereist. Met verwijzing naar artikel 13 EVRM dat een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie vereist, heeft het Hof echter reeds in zijn arrest *Vilvarajah e.a. t. het Verenigd Koninkrijk* van 30 oktober 1991 gesteld dat deze instantie bevoegd moet zijn om de substantie van de klacht van de verzoeker te behandelen en hem een geschikte genoegdoening te verschaffen. Hoewel die nationale instantie geen gerechtelijke overheid moet zijn, heeft het Hof in zijn arrest *Chahal t. het Verenigd Koninkrijk* van 15 november 1996 gesteld dat de klacht dat er ernstige gronden bestaan om te vrezen voor een werkelijk risico van behandeling strijdig met artikel 3 EVRM, aan een onafhankelijk onderzoek moet worden onderworpen. In zijn arrest *Gebremedhin*

---

<sup>64</sup> BOSSUYT, Marc, *Strasbourg et les demandeurs d'asile: des juges sur un terrain glissant*, Brussel, Bruylant, 2010, 198 p.; « Judges on Thin Ice : the European Court on Human Rights and the Treatment of Asylum Seekers », *Inter-American and European Human Rights Journal*, 2010, pp. 3-48; « Le rôle de la Cour de Strasbourg à l'égard des demandeurs d'asile / Sur les arrêts *Čonka* et *Mubilanzila Mayeka et Kanink Mutanga c. Belgique*, *Mamatkoulou et Askarov c. Turquie*, *N. c. Finlande*, *Saadi, N. et NA. c. Royaume Uni* », *Revue Universelle des Droits de l'Homme*, 2010, pp. 16-34; « The Court of Strasbourg Acting as an Asylum Court », *European Constitutional Law Review*, 2012, pp. 203-245.

<sup>65</sup> BOSSUYT, Marc, « La Cour de Strasbourg souhaite que les États parties instaurent une procédure d' « asile médical » (obs. sous Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *Paposhvili c. Belgique*, 13 décembre 2016) », *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 2017, pp. 651-668.

(*Gaberamadhien*) t. *Frankrijk* van 26 april 2007 heeft het Hof gesteld dat artikel 13 EVRM vereist dat het beroep een automatisch schorsend effect moet hebben. In zijn arrest *F.G. t. Zweden*<sup>66</sup> van 23 maart 2016 heeft het Hof uitvoerig uiteengezet welke procedurele verplichtingen er allemaal rusten op de verdragspartijen in het kader van een onderzoek van een asielaanvraag.

Wat de asielprocedure betreft, heeft ook de EU zich niet onbetuigd gelaten.<sup>67</sup> In het EU-Handvest voor fundamentele rechten wordt het recht op asiel gegarandeerd met inachtneming van de voorschriften van het Verdrag van Genève. Dit Handvest, aangenomen op 7 december 2000, is juridisch bindend geworden op 1 december 2009 voor de EU-instellingen en voor de lidstaten wanneer zij EU-recht tot uitvoering brengen. Artikel 46 van de EU-Asielprocedurerichtlijn van 1 december 2005, vervangen door de richtlijn van 26 juni 2013, verplicht de EU-lidstaten ertoe ervoor te zorgen dat er voor de verzoekers een daadwerkelijk rechtsmiddel openstaat bij een *rechterlijke instantie* tegen allerlei beslissingen die betrekking hebben op hun asielaanvraag. De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat dit daadwerkelijk rechtsmiddel een volledig en *ex nunc* onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden omvat. Bovendien moeten de lidstaten de verzoekers toelaten om op het grondgebied te blijven tot de termijn is verstreken waarbinnen zij hun recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel kunnen uitoefenen, en, wanneer dat recht binnen de termijn werd uitgeoefend, in afwachting van de uitkomst van het rechtsmiddel.

Sinds zijn arrest *Mamatkulov en Askarov t. Turkije* van 4 februari 2005 heeft het EHRM ook beslist dat de voorlopige maatregelen die het uitvaardigt, wat vooral in asielzaken vaak voorkomt, juridisch bindend zijn geworden. Het Hof aarzelt niet om aldus tussen te komen in het dagelijks beleid t.o.v. asielzoekers. Met zijn arrest *M.S.S. t. België en Griekenland*<sup>68</sup> van 21 januari 2011 heeft het Hof ook de Dublin-Verordening, één van de steunpilaren van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel, ernstig ondermijnd. Die verordening van 26 juni 2013, die teruggaat tot het Dublin-Verdrag van 15 juni 1990, schrijft voor dat een EU-lidstaat moet instaan voor de asielzoekers die voor het eerst op zijn grondgebied de EU of de Schengenzone hebben betreden. Dat arrest heeft België veroordeeld voor het terugsturen van een Afghaanse tolk naar Griekenland waar hij de EU was binnengekomen. In dat arrest heeft het Hof ook de toepasselijkheid van artikel 3 EVRM uitgebreid naar de levensomstandigheden van asielzoekers. Met zijn arrest *Hirsi Jamaa e.a. t. Italië* van 23 februari 2012 heeft het Hof, door Italië te veroordelen voor het terugsturen van 11 Eritreeërs en 13 Somaliërs vanop zee naar Libië, de maritieme grenzen van alle lidstaten van de RvE open verklaard voor eenieder die asiel aanvraagt, zelfs op volle zee.

Zonder al deze ontwikkelingen is de chaos waarmee veel lidstaten van RvE werden geconfronteerd in 2015/2016 niet te verklaren.<sup>69</sup> Dit is in het bijzonder het geval geweest voor de Staten gelegen op de zogenaamde Balkanroute, zoals Albanië, Bulgarije, Duitsland,

---

<sup>66</sup> BOSSUYT, Marc, “Unduly Harsh Treatment of Sweden in Asylum Cases in Strasbourg?”, *Human Rights Law Journal*, 2016, pp. 323-334.

<sup>67</sup> BOSSUYT, Marc, *International Human Rights Protection: balanced, critical, realistic*, Antwerpen, Intersentia, 2016, pp. 158-161.

<sup>68</sup> BOSSUYT, Marc, “België schuldig aan onmenselijke en vernederende behandelingen wegens schending van het EU-asielrecht door Griekenland”, *Rechtskundig Weekblad*, 2010/2011, pp. 1707-1712; & “Belgium condemned for inhuman or degrading treatment due to violations by Greece of EU Asylum Law, M.S.S. v. Belgium and Greece, Grand Chamber, European Court of Human Rights, January 21, 2011, *European Human Rights Law Review*, 2011, pp. 581-596.

<sup>69</sup> BOSSUYT, Marc, “The European Union Confronted with an Asylum Crisis in the Mediterranean: Reflections on Refugees and Human Rights Issues”, *Journal Européen des Droits de l'Homme*, 2015, pp. 581-605.

Griekenland, Hongarije, Kroatië, Noord Macedonië, Oostenrijk, Roemenië, Servië en Slovenië. Maar ook de Scandinavische landen en de Benelux-landen hebben de gevolgen ervan ondervonden. Daarnaast gebruiken vooral Afrikanen, van wie velen hun land hebben verlaten om andere redenen dan deze voorzien in het Verdrag van Genève, de route van Libië naar Italië. Niet weinigen komen daarbij om het leven in de woestijn op weg naar Libië of in de Middellandse Zee op weg naar Lampedusa. Ook het Schengenstelsel is onder zware druk komen te staan. Zo werden er in 2016 tijdelijke controles van de binnengrenzen ingevoerd in België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Noorwegen, Oostenrijk en Zweden.

Waar vroeger ontsporingen van de asielprocedure konden worden vermeden of bestreden door het nemen van maatregelen op het nationale niveau is het thans vooral op het Europese niveau dat de nodige maatregelen moeten worden genomen. En zelfs dat volstaat niet. In de geglobaliseerde wereld waarin we leven, zal de migratiecrisis slechts kunnen worden overwonnen door meer samenwerking van alle landen, zowel de landen van oorsprong en van transit als de landen van bestemming. Het uitgangspunt daarbij moet zijn dat reguliere migratie, zoals beoogd in het “*Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*”, aangenomen in Marrakesh op 11 december 2018, een weldaad kan zijn voor alle betrokkenen. Irreguliere migratie, daarentegen, die gepaard gaat met uitbuiting en allerlei criminele activiteiten, moet krachtig worden bestreden. Zolang dat besef niet algemeen is door gedrongen, zullen vluchtelingen niet steeds de bescherming krijgen waarop ze recht hebben, en zal de bewegingsvrijheid van personen buitenmatig worden beperkt.

## Hoofdstuk II. Aanbevelingen van de Commissies Vermeersch I en II: evaluatie van de realisaties

### A. Commissie Vermeersch I: Verslag van 21 januari 1999

De Commissie Vermeersch I formuleerde 13 aanbevelingen voor een humaan verwijderingsbeleid die van specifiek-curatieve (1-4), specifiek preventieve (5), algemeen-curatieve (6), algemeen-preventieve (7-10) of van algemene (11-13) aard zijn:

#### Aanbeveling 1. Ontwikkeling van de communicatieve vaardigheden van het personeel van de ordediensten belast met de gedwongen begeleiding

In de opleiding van de escorteurs is er een module 2 die specifiek is gewijd aan communicatie- en beïnvloedingsstrategieën. Tijdens de stage worden de kandidaten bijgestaan door ervaren escorteurs die over de nodige communicatieve vaardigheden bezitten.

#### Aanbeveling 2. Expliciteren van de richtlijnen inzake dwang zowel wat de omstandigheden als de middelen betreft

- De opleiding van de escorteurs bevat een module 4 gewijd aan dwangtechnieken m.b.t. verwijdering.
- De AIG voert zeer regelmatig controles uit op verwijderingen.
- Een lijst van dwangmiddelen werd overgemaakt aan het Kabinet Binnenlandse Zaken.
- Het gebruik van dwang is opgenomen in wet- en regelgeving (internationaal en nationaal).
- Het ministerieel besluit van 11 april 2000<sup>70</sup> wordt herzien.
- Als verbeteringsmaatregelen naar aanleiding van audit van de AIG, werd het gebruik van dwangmiddelen in kaart gebracht, genormeerd en geüniformeerd.

#### Aanbeveling 3. Middelen die risico's inhouden voor de gezondheid en de persoonlijke integriteit of voor de veiligheid van de betrokkene of die uitingen zijn van de frustratie van ordehandhavers, zijn niet geoorloofd

- Bij verwijderingsopdrachten worden quick-release boeimiddelen gebruikt.
- De *Code of conduct* van Frontex (gedragscode voor escorteurs) dient als leidraad voor de escorteurs.
- De regels voor het gebruik dwang zijn opgenomen in de wet- en regelgeving (internationaal en nationaal).
- Naar aanleiding van audit van de AIG, werden de gedragscodes voor escorteurs aangepast en werd de Frontex Code ingevoerd; verwijderingsincidenten worden verwerkt en aangegeven aan externe controle.

#### Aanbeveling 4. Het volgens de geëigende procedures snel en kordaat beteugelen van het overtreden van deze richtlijnen

---

<sup>70</sup> 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.



- Controlemaatregelen door de AIG: bij misbruiken komt de AIG tussenbeide en stelt zij steeds een verslag op.
- Elke manifeste inbreuk wordt op tuchtvlak vervolgd.
- Van elke escorte wordt steeds een verslag overgemaakt naar de directie, de DVZ en de AIG.
- Als verbeteringsmaatregelen naar aanleiding van de audit van de AIG, werden middelen voor interne controle vrijgemaakt en werd het tucht- en gerechtelijk vervolgingsbeleid bepaald en gecommuniceerd.

#### Aanbeveling 5. Maximale inspanningen voorafgaand aan de verwijderingsoperatie om potentiële weerstand te verminderen

- In de gesloten centra vervullen maatschappelijk werkers de rol van terugkeerambtenaar. Ze werden te dien einde opgeleid en hun organisatie werd aangepast, om de personen beter op hun verwijdering voor te bereiden. De informatiebrochures en de DVD's met uitleg over de verschillende terugkeermogelijkheden worden ter beschikking gesteld.
- Hetzelfde geldt voor het verblijf in de woonunits (FITT) van families die illegaal in België verblijven, hoewel deze units nog niet bestonden ten tijde van de Commissies Vermeersch. Hoewel de families een relatief grote bewegingsruimte hebben, staan zij wel degelijk onder “vasthouding”. Zij kunnen tevens rekenen op ondersteuning en begeleiding van terugkeercoaches om hun terugkeer voor te bereiden. De rol van de coaches in dit overtuigingsproces bestaat er ook in aan de families duidelijk te maken wat de gevolgen van een niet-medewerking zouden kunnen zijn, met name gedwongen terugkeer en in het slechtste geval detentie (vb. indien de regels binnen de woonunits niet worden gerespecteerd).
- Onmiddellijk voorafgaand aan de uitvoering van de verwijdering wordt door de escorteurs gebruik gemaakt van communicatie- en beïnvloedingsstrategieën overeenkomstig module 2 van hun opleiding. Van bij hun aankomst in de eenheid hebben de escorteurs een gesprek met de DEPA.
- Als verbeteringsmaatregelen naar aanleiding van de audit van de AIG, worden de rollen en taken van de betrokken personeelsleden beschreven, verduidelijkt en duidelijk van elkaar gescheiden, is de procedure m.b.t. het reisgeld van de DEPA sluitend gemaakt en worden de kosten ervan rechtstreeks door de DVZ gedragen.

#### Aanbeveling 6. Continue en gestructureerde controle en evaluatie van het gebruik van geweld door de ordediensten

- De opleiding van de escorteurs bevat een module 4 betreffende de technieken m.b.t. verwijdering, waarbij aandacht wordt geschonken aan het gebruik van dwang tijdens een escorte.
- Controles worden uitgevoerd door de AIG.
- Bij escortes is er steeds een toezicht door een kaderlid van de Federale politie dat bij misbruiken onmiddellijk tussenbeide kan komen.
- Als verbeteringsmaatregelen naar aanleiding van de audit van de AIG, werd het gebruik van dwangmiddelen in kaart gebracht, genormeerd en geüniformeerd en het tucht- en gerechtelijk vervolgingsbeleid wordt nader bepaald en gecommuniceerd.

## Aanbeveling 7. Onderzoek van het aanwenden van andere transportmiddelen dan klassieke lijnvluchten

De mogelijkheid om andere transportmiddelen dan de reguliere vluchten te gebruiken werd onderzocht. Momenteel worden de volgende middelen, bij wijze van aanvulling op de reguliere lijnvluchten, gebruikt: speciale vluchten, treinen, alsook bussen en wagens van de Federale politie voor terugleidingen naar de aangrenzende landen.

## Aanbeveling 8. Ontwikkeling van de bestaande modaliteiten van vrijwillige terugkeer

- Om binnen het opvangnetwerk over het programma voor vrijwillige terugkeer te informeren en om de vrijwillige terugkeer te promoten heeft Fedasil een netwerk van contactpunten ontwikkeld (netwerk Fedasil + partners + lokale opvanginitiatieven, enz.).
  - o Het terugkeertraject werd geïntegreerd in de begeleiding van iedere verzoeker om internationale bescherming op referentiepunten in de procedure (o.m. bij intake, bij negatieve beslissing).
  - o Er werd een SPOC (Single Point Of Contact) VT aangeduid in alle opvangcentra, die verantwoordelijk is voor de informatieverspreiding over VT bij bewoners en collega's personeelsleden.
  - o Een portfolio aan diverse vormen rond het bespreekbaar maken van VT werd uitgerold in het opvangnetwerk.
- Ook buiten het opvangnetwerk is het de voornaamste taak van Fedasil om het doelpubliek (vreemdelingen zonder wettig verblijf in België) te informeren over het programma van VT, met name in steden en gemeenten,
  - o Structurele samenwerkingsverbanden met lokale actoren (lokale besturen + sociale organisaties zoals het CAW) zijn geïnstalleerd om migranten zonder wettig en in precair verblijf van kortbij te informeren over de toekomstoptie VT; deze structurele partners informeren de geleidingen van de gemeenschap, stedelijke diensten, zoals OCMW, dienst burgerzaken en politie, straathoekwerkers, sociale organisaties, ... en de doelgroep.
  - o Aanvullend op die structurele partners geeft de dienst VT informatiesessies aan institutionele partners en middenveldorganisaties.
- Fedasil heeft diverse diensten geïnstalleerd om de toegankelijkheid van het programma zo hoog mogelijk te maken (zie ook voorgaande punt).
  - o Terugkeerloketten met gespecialiseerde terugkeerconsulenten werden geopend en zijn actief in de vijf belangrijkste steden van België: Brussel, Antwerpen, Luik, Gent en Charleroi.
  - o De structurele partner in het terugkeerprogramma, namelijk IOM, heeft met financiële ondersteuning van en in samenwerking met Fedasil een netwerk van ± 25 terugkeerpartners opgebouwd in aanvulling op de terugkeerloketten. De terugkeerpartners zijn sociale organisaties, zoals Caritas, CAW, ..., die geografisch zijn verspreid over gans België.
  - o Een helpdesk via e-mail en een gratis 0800 nummer werd opgestart en is actief.
  - o Daarnaast worden er ook andere communicatietools gehanteerd: lancering van een algemene website, lancering van een website voor migranten, ontwikkeling van flyers voor de doelgroep in 15 talen, maandelijkse nieuwsbrief voor de sector, enz.

- In het kader van de programma's voor vrijwillige terugkeer kunnen een terugkeerpremie en reïntegratiesteun worden toegekend aan de personen die vrijwillig vertrekken.
  - o Bovenop de bestaande terugkeerpremies werd een (voorwaardelijk) re-integratiebudget geïnitieerd in landen van herkomst om werk te zoeken, een eigen zaak op te starten, een aantal maanden in accommodatie te voorzien, ...
  - o In bepaalde strategische landen worden landenspecifieke projecten ontwikkeld, die beantwoorden aan specifieke noden, zoals tewerkstelling, veel voorkomende profielen (vb. families met kinderen), ...
  - o Er werden specifieke doelgroepenprogramma's ontwikkeld zoals Adapted Medical Assistance After Return, My Future (een intensief begeleidingstraject voor niet-begeleide minderjarige vluchtelingen), Victims of Trafficking (doorverwijzing naar gespecialiseerde hulpverlenende partners).
- IOM, Fedasil en Caritas hebben programma's voor vrijwillige terugkeer ontwikkeld. Via de netwerken van de IOM worden sensibiliseringsacties uitgevoerd in de centra.
- De DVZ ondersteunt en begeleidt eveneens de personen die vrijwillig terug willen keren. De DVZ heeft een contactpunt voor de vrijwillige terugkeer.
  - o Bij de DVZ is er een Cel voor zelfstandige terugkeer die de begeleiding van de personen die vrijwillig terug willen keren naar hun land verzekert. De DVZ heeft in het verleden vrijwillige terugkeer per bus naar de Balkan kunnen organiseren.
  - o Een DVD over de verwijdering werd gecreëerd en in verschillende talen vertaald. Deze DVD bevat duidelijke uitleg over de vrijwillige terugkeer en de bijbehorende voordelen. Audiocassettes zijn eveneens beschikbaar.
  - o Als incentive kunnen de gesloten centra een terugkeerpremie die maximum €100 bedraagt toekennen.

### Aanbeveling 9. Drastische verkorting van de duur van de procedures tot erkenning van vluchtelingen

Recent nog werd de asielprocedure herwerkt door de wet van 21 november 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 en van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen”. Deze wetswijziging is in werking getreden op 22 maart 2018. De duur van de procedure tot erkenning van vluchtelingen is in grote mate afhankelijk van de werkvoorraad bij de DVZ, de CGVS en de RvV. De realisatie van deze doelstelling, zoals verder besproken onder “maatregelen bij achterstand”, is echter niet vanzelfsprekend en afhankelijk van externe factoren.

### Aanbeveling 10. Een actief beleid ten einde het aantal ongegronde asielaanvragen te verminderen

Al sinds 2000 voert DVZ een actief preventiebeleid met gerichte campagnes in landen van herkomst met een hoge instroom en lage erkenningsgraad. De campagnes kunnen zowel kortlopend zijn als meerdere jaren bestrijken. Er zijn ook investeringen gedaan in projecten van migratie en ontwikkeling waarbij enkele landen worden ondersteund in hun migratiebeleid (zoals Marokko en de D. R. Congo). De DVZ werkt ook nauw samen met het

Directoraat-generaal Ontwikkelingssamenwerking van de FOD Buitenlandse Zaken dat meer en meer op migratie als thema werkt.

Daarnaast beoogt het asielbeleid het nemen van beslissingen binnen een zo kort mogelijke termijn conform de in de wet vastgelegde definities die bescherming beogen te bieden aan diegenen die bescherming nodig hebben. Hierbij voorziet de asielwetgeving in bijzondere regels die de mogelijkheid bieden tot versnelde behandeling of behandeling van voorrang van kennelijke ongegronde verzoeken of meervoudige asielaanvragen. De betrokken asielinstanties streven er steeds naar die reglementering consequent toe te passen. Vele verzoeken zijn behandeld binnen korte tijd. Maar ten gevolge van een sterke stijging van het aantal verzoeken is dit niet altijd gelukt (zie de commentaar bij andere aanbevelingen).

### Aanbeveling 11. Verbetering van de materiële omstandigheden waarin te verwijderen vreemdelingen in detentie worden gehouden

Zowel op het niveau van het verblijf van de vreemdelingen in de centra als op het reglementair niveau werden verschillende verbeteringen aangebracht. Het gaat met name om:

- Het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 dat het regime en de werking van de gesloten centra vastlegt.
- Een Klachtencommissie werd geïnstalleerd. De bewoners van de gesloten centra kunnen zich tot de Klachtencommissie of tot de directie van het centrum wenden om een klacht in te dienen.
- Zodra hij in het centrum aankomt, ontvangt de bewoner informatie i.v.m. zijn rechten en plichten in het centrum, overeenkomstig het koninklijk besluit van 2 augustus 2002.
- Wat de infrastructuur van de gesloten centra betreft, hebben de volgende positieve ontwikkelingen plaatsgevonden:
  - o In 2012 werd een nieuw centrum (Caricole) geopend. Dit centrum vervangt het INAD-centrum en het transitcentrum 127.
  - o Voor de gevallen die een specifieke en individuele opvolging vereisen, werd een speciale vleugel geopend in Vottem. In Merksplas zal dit binnenkort ook worden gedaan.
  - o Aan de bestaande centra werden verschillende uitbreidingen aangebracht en ze werden opnieuw ingericht.
- De bewoners kunnen hun rechten op verschillende manieren laten respecteren:
  - o voorlegging van een klacht aan de Klachtencommissie of de directie van het centrum;
  - o beroep op een pro-Deadvocaat of een privé-advocaat;
  - o beroep op de juridische permanenties die in Vottem en Brugge werden geïnstalleerd (testproject). De uitbreiding van de andere centra hangt van de Commissie juridische bijstand af.
- Er zijn faciliteiten in de centra. Het gaat met name om het volgende:
  - o De bewoners kunnen een beroep doen op een medische consultatie in het centrum en bij een specialist, indien dat nodig is.
  - o Voor de opvolging van de psychiatrische gevallen: naast de aanwezigheid van een psycholoog in elk centrum, alsook van centrumoverkoepelende coördinerende psychologen, wordt er voor een tenlasteneming samengewerkt met psychiatrische instellingen.
  - o Recreatieve activiteiten die diverser zijn worden georganiseerd. Hierbij zijn opvoeders aanwezig.

- De bewoners worden door terugkeerambtenaren op de terugkeer voorbereid.
- Voor de bewoners wordt om de twee jaar een welzijnsonderzoek georganiseerd.
- De bewoners kunnen intiem bezoek ontvangen.
- De bewoners hebben toegang tot het internet en kunnen over een GSM (zonder camera) beschikken, overeenkomstig het reglement van het centrum.
- M.b.t. het personeel moet de nadruk worden gelegd op het feit dat:
  - Gespecialiseerd personeel werd aangeworven: psychologen, maatschappelijk werkers-terugkeerambtenaren, opvoeders en verplegers.
  - Het personeel krijgt ook gerichte opleidingen, bijvoorbeeld: interculturele communicatie, omgaan met agressie en geweld.

### Aanbevelingen 12 en 13. Betere en meer intensieve communicatie tussen de diensten belast met de verwijdering

Er is regelmatig en gestructureerd overleg tussen de diensten belast met de verwijdering.

- Vooreerst is er dagelijks contact via mail en telefoon tussen de betrokken diensten van de DVZ en de LPA voor de praktische organisatie van de verwijderingen. Er is ook geregeld overleg op diverse niveaus, met inbegrip van het directieniveau.
- Daarnaast is er maandelijks overleg tussen LPA en DVZ waarbij punctuele problemen en individuele gevallen worden besproken en wordt gezocht naar oplossingen. Hierbij zijn vertegenwoordigers van de luchthaven van Zaventem, vertegenwoordigers van de luchthaven van Gosselies (sinds 2017) en directieleden van LPA aanwezig. De DVZ wordt vertegenwoordigd door de adviseur-generaal, het diensthoofd van de Transfer-dienst / grensinspectiedienst / cel repatriëringen, alsook de directeur van het Transitcentrum Caricole.
- Tussen DVZ en LPA is er ook *ad hoc* overleg naar aanleiding van specifieke noden, zoals bijvoorbeeld: updates van de redenen voor annulaties van repatriëringen ten einde de databanken van DVZ en LPA in overeenstemming te brengen, FAR<sup>71</sup> boekingen, een SharePoint platform voor DVZ en LPA voor snellere gegevensuitwisseling, enz. Hierbij zijn telkens de betrokken medewerkers van DVZ en LPA die op het terrein werken, aanwezig.
- Er is regelmatig algemeen overleg (COTER) onder het voorzitterschap van de Minister / Staatssecretaris voor Asiel en Migratie met de directie van DVZ, Politie, Justitie, Defensie, Fedasil, Binnenlandse Zaken en het kabinet. Binnen dit algemeen overleg bestaan er diverse COTER-werkgroepen, met name: gedwongen terugkeer (waaraan ook LPA deelneemt), Justitie (waar LPA eveneens in zetelt), Buitenlandse Zaken, en *ad hoc* werkgroepen in functie van specifieke acties (vb. transitmigratie). Aan dit overleg wordt deelgenomen *per item* door de diensthoofden en experts van de betrokken diensten en de betrokken kabinetten.
- Er is ook de stuurgroep in opvolging van de Audit van de AIG en van LPA van 2016. Het actieplan betreft echter voornamelijk de LPA. Om het Protocol tussen LPA en DVZ nopens het uitvoeren van de verwijdering van vreemdelingen per vliegtuig en de Richtlijnen van de Minister inzake de verwijderingen van vreemdelingen aan te passen, werden meerdere voorstellen uitgewerkt en met de verschillende partners besproken.<sup>72</sup>

<sup>71</sup> FAR : Frontex Application for Return

<sup>72</sup> 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.

- Zowel de vliegtuigmaatschappij als de boordcommandant worden, overeenkomstig de bepalingen van bovenvermeld ministerieel besluit en de bepalingen van de nieuwe wetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens, voorafgaandelijk ingelicht door het kaderlid (*airline notification*). De communicatie tussen de boordcommandant en de politieofficier die verantwoordelijk is voor de uitzetting, is van wezenlijk belang. Ze was één van de sleutels van het welslagen van de efficiënte en humane uitzettingen die in de afgelopen tien jaar werden uitgevoerd. De praktijk van *pre-flight briefing* stelt de commandant in staat om de risico's die men loopt, en de bijkomende maatregelen die moeten worden genomen, te evalueren. Het is eveneens zeer belangrijk dat het cabinepersoneel goed wordt geïnformeerd over de situatie, omdat hun functie van essentieel belang is voor de veiligheid en het beheer van de cabine. Aangezien er weinig tijd is voor het vertrek, is het zeer nuttig dat de politieagenten en de noodzakelijke uitrusting (bijkomende trap, ...) veertig minuten vóór het vertrek aanwezig zijn. Momenteel zijn er al efficiënte informatiesystemen beschikbaar, zoals het *sign-in* systeem (*Blue One*), die reeds gebruikt worden om te informeren dat VIP's of passagiers die bijstand nodig hebben, aanwezig zijn. Er wordt aanbevolen om ze ook te gebruiken om de crew op de hoogte te brengen van de aanwezigheid van een DEPA en een ANAD.

## **B. Commissie Vermeersch II: Standpunt van de Commissie m.b.t. 10 punten Verslag van 31 januari 2005**

### **Standpunt 1. Maatregelen dienen te worden genomen om de achterstand bij de “first-in” asielzoekers weg te werken**

Midden 2015 was de achterstand, die was ontstaan na een sterke stijging in 2011, zo goed als volledig weggewerkt. Maar in de tweede helft van 2015 was in België, zoals in vele andere landen van de EU, het aantal verzoeken opnieuw zeer sterk toegenomen, waarna de achterstand in de behandeling, eerst bij de DVZ daarna bij de CGVS en de RvV, sterk zijn toegenomen. Hierbij heeft de regering snel gereageerd met het ter beschikken stellen van extra budget voor het asielsysteem in zijn geheel, dus zowel voor de opvang als voor de instanties bevoegd voor de behandeling van verzoeken (van de DVZ, over de CGVS tot de RvV). Alle betrokken instanties hebben hierop gereageerd met het uitwerken van een bijzonder programma of actieplan, gericht op de snelle werving en vorming van extra personeel, bijzondere acties gericht op het wegwerken van de achterstand, ... .

Op DVZ was de achterstand zo goed als volledig weggewerkt tegen eind 2016. Op de diensten van de CGVS was de werkvoorraad gestegen tot 18.300 dossiers in april 2016. In een periode van iets meer dan twee jaar is die werkvoorraad verminderd tot 4.612 dossiers in juli 2018. Dit betekent dat er toen nog een achterstand was van ongeveer 500 dossiers (gezien een voorraad van 4.000 à 4.200 dossiers als een normale werkvoorraad kan worden beschouwd). Eind juli 2018 was de achterstand bij de behandeling van asioldossiers bij de diensten van de CGVS zo goed als volledig weggewerkt. Er was voorzien dat die tegen eind 2018 volledig zou zijn weggewerkt.

In de tweede helft van 2018 is het aantal verzoeken om internationale bescherming opnieuw gestegen: tot 2.750 verzoekers (personen – niet dossiers) in oktober 2018, terwijl er in de eerste helft van 2018 gemiddeld 1.778 verzoekers waren. Deze stijging betreft voornamelijk personen afkomstig uit Syrië, Afghanistan, Irak en Palestina (Gaza). Zij heeft waarschijnlijk

eerder te maken met een toename van een secundaire migratie binnen de EU dan met een toename van de migratie naar de EU.

Hierdoor is er in de eerste plaats op de DVZ opnieuw een grotere achterstand ontstaan. Ook op de diensten van de CGVS is de werkvoorraad opnieuw licht gestegen (werkvoorraad CGVS op 31 december 2018: 5.015 dossiers). Er wordt verwacht dat de werkvoorraad op de diensten van de CGVS in 2019, naarmate de DVZ zijn achterstand zal wegwerken, verder zal toenemen. Zo is de regering opnieuw verplicht bijkomende budgetten ter beschikking te stellen zowel voor de opvang als voor de behandeling van asielaanvragen. De betrokken instanties zijn er opnieuw toe gehouden bijzondere actieplannen uit te werken ten einde de achterstand weg te werken en te komen tot een situatie waarbij alle verzoeken binnen korte tijd kunnen worden behandeld. De regering en de betrokken instanties dienen daartoe voortdurend bijzondere inspanningen te leveren. Dit is ook het geval in vele andere EU-lidstaten.

Standpunt 2. Het is wenselijk dat verblijfvergunningen om humanitaire redenen worden toegestaan aan gezinnen met goed geïntegreerde kinderen en waarvan de betrokkenen zich verdienstelijk hebben gemaakt voor de maatschappij

Artikel 9bis van de Vreemdelingenwet voorziet in een procedure voor een aanvraag van een verblijfsvergunning om humanitaire redenen. Elk geval wordt afzonderlijk onderzocht.

Standpunt 3. I.v.m. de LIFO-procedure wordt het noodzakelijk geacht dat de Dienst Vreemdelingenzaken schattingen maakt van het aantal personen dat na een afgewezen asielaanvraag het land heeft verlaten en hoeveel er zijn gebleven

Gedurende een bepaalde periode werden statistieken bijgehouden van de afgewezen asielzoekers die met gebruik van dwang werden verwijderd. Het is echter bijna onmogelijk om te beschikken over betrouwbare cijfers m.b.t. de personen die na de afwijzing van hun asielaanvraag op het grondgebied zijn gebleven, met uitzondering van die van de open centra.

Standpunt 4. Bijzondere bescherming dient te worden verleend aan personen die een individueel risico kunnen bewijzen. De Commissie verwerpt echter een politiek van “open grenzen” waardoor “de sociale zekerheid, die nu reeds met moeilijkheden kampt, op vrij korte tijd zou instorten”. De Commissie hoopt dat de bevolking en haar vertegenwoordigers inzien dat het voor de personeelsleden van de instellingen die het vreemdelingenbeleid uitvoeren, “als mens een zware en soms verscheurende opdracht kan zijn”. De Commissie vindt het gebruik van dwangmaatregelen dat volgt uit de logica van het afwijzen van een politiek van “open grenzen”, “ethisch volkomen verantwoord”, zonder dat dit een “negatief oordeel” over de te verwijderen personen veronderstelt.

De reglementering en praktijk is grondig gewijzigd in vergelijking met de periode toen de Commissie Vermeersch II haar aanbevelingen en stellingen formuleerde (Voor een overzicht hiervan, zie hierboven hoofdstuk 1).

Sinds de recente asielwijziging (door de wet van 21 november 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 en van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen” – in

werking getreden op 22 maart 2018), kan een subsidiaire bescherming worden toegekend. Deze bescherming is tijdelijk, zolang het individueel risico bestaat.

Er zal ook rekening worden gehouden met de vrees die tijdens een vasthouding eventueel wordt uitgedrukt, zelfs indien de betrokkene niet uitdrukkelijk om internationale bescherming verzoekt (artikel 3 EVRM). Indien vrees wordt uitgedrukt, zal die in het kader van artikel 3 EVRM worden geanalyseerd.

Het onderzoek van een verzoek om internationale bescherming behandelt de vraag of de vreemdeling persoonlijk een gegronde vrees voor vervolging koestert op basis van één van de vijf gronden vermeld in het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de vluchtelingenstatus of een reëel risico loopt op één van de drie soorten ernstige schade in de zin van de subsidiaire bescherming. Dit onderzoek is zeer ruim en omvat de meeste - om niet te zeggen alle - situaties waarvoor bescherming nodig.

Door te onderzoeken of de verzoeker al dan niet een gegronde vrees voor vervolging koestert of een reëel risico op ernstige schade in de zin van de subsidiaire bescherming loopt, beoordeelt de asielinstantie tegelijk het bestaan van een reëel risico op onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van artikel 3 EVRM. De tweede oorzaak van ernstige schade die de toekenning van subsidiaire bescherming kan rechtvaardigen, namelijk “foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing”, is rechtstreeks geïnspireerd door artikel 3 EVRM. Het HJEU oordeelde dat de criteria voor de toekenning van subsidiaire bescherming om die reden in hoofdzaak overeenstemden met de criteria van artikel 3 EVRM.

Daarnaast wordt er voor elke persoon voor wie er een verwijdering wordt gepland, systematisch nagegaan of er een reëel risico conform artikel 3 EVRM bestaat. Dit geldt voor zowel personen die een verzoek om bescherming (asielaanvraag) hebben ingediend als personen die geen dergelijk verzoek hebben ingediend.

Elk verzoek wordt individueel onderzocht wat garant staat voor een behandeling van hoge kwaliteit. Er bestaat geen lijst van “onveilige landen” waarvan de onderdanen aanspraak zouden kunnen maken op een automatische of gemakkelijke toekenning van een internationale beschermingsstatus. Elke beslissing tot toekenning van internationale bescherming vloeit namelijk voort uit een individueel onderzoek van de persoonlijke situatie van de desbetreffende persoon en van de objectieve situatie in zijn land van herkomst.

Het is bijvoorbeeld algemeen bekend dat de situatie m.b.t. de mensenrechten in Soedan bijzonder problematisch is. Voor vele personen afkomstig uit Soedan bestaat er dan ook een gegronde vrees voor vervolging conform de Conventie van Genève of een reëel risico op ernstige schade conform de definitie voor de toekenning van de status van subsidiaire bescherming. Het kan dan gaan om bv. politieke opposanten of personen afkomstig uit gebieden waar er nog steeds een gewapend conflict heerst, voor zover er voor die personen geen geldig reëel binnenlands vluchtalternatief bestaat. Aan die personen wordt, indien zij een verzoek om internationale bescherming indienen, een status van bescherming (de status van vluchteling of de status van subsidiaire bescherming) toegekend. De situatie in Soedan is echter niet van die aard dat er in principe aan elke uit Soedan afkomstige persoon een status van bescherming moet worden toegekend. Dit is algemeen erkend en bevestigd door jurisdicties tot en met het EHRM.



## Standpunt 5. Een versnelde behandeling van hangende zaken binnen de Raad van State is een onontkoombare noodzaak

De wet van 15 september 2006 heeft een nieuwe instelling gecreëerd, zodat de RvS de beroepen op het gebied van de rechten van de vreemdelingen niet moet behandelen. Deze instelling, die een administratieve rechtbank is, is «de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen». Sindsdien is de RvV als enige bevoegd om uitspraak te doen over beroepen tot erkenning van de hoedanigheid van vluchteling of tot toekenning van de subsidiaire beschermingsstatus. De Raad heeft hierbij volle rechtsmacht. Dit betekent dat de Raad het geschil volledig aan een nieuw onderzoek zal onderwerpen en zich over de grond van het geschil zal uitspreken. Tijdens de procedure kunnen nieuwe gegevens worden aangevoerd ter ondersteuning van het beroep. De Raad kan de beslissing van de CGVS hervormen, bevestigen of vernietigen. De bevoegdheid van de RvS werd beperkt tot een cassatiebevoegdheid met een bijzondere procedure van toelaatbaarheid. Op die manier werd het probleem van de historische dossierachterstand bij de RvS opgelost.

## Standpunt 6. Het vreemdelingenbeleid – en het verwijderingsbeleid – dienen een samenhangend geheel te vormen

Het verwijderingsbeleid is een inherent onderdeel van de aanpak van illegale vreemdelingen. Om efficiënt te zijn, zijn reglementaire en infrastructurele middelen noodzakelijk en moet voldoende personeel ter beschikking staan.

## Standpunt 7. De detentie van een persoon die niet kan worden verwijderd enkel en alleen vanwege zijn verzet, moet blijven duren tot betrokkene is verwijderd

Het EHRM heeft dit bevestigd in zijn arrest *Nancy Ntumba Kabongo t. België* van 2 juni 2005. De Terugkeerrichtlijn beperkt de duur van de vasthouding tot maximum 18 maanden. Deze bepaling werd omgezet in artikel 7 van de Vreemdelingenwet van 15 december 1980. Met het oog op verwijdering, en tenzij andere afdoende maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast, kan de vreemdeling worden vastgehouden voor de tijd die strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de maatregel, meer in het bijzonder wanneer er een risico op onderduiken bestaat of wanneer de vreemdeling de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert, en zonder dat de duur van de vasthouding twee maanden te boven mag gaan. De Minister of zijn gemachtigde kan deze opsluiting echter telkens met een periode van twee maanden verlengen wanneer de nodige stappen om de vreemdeling te verwijderen werden genomen binnen zeven werkdagen na zijn opsluiting, wanneer zij worden voortgezet met de vereiste zorgvuldigheid en wanneer de effectieve verwijdering van deze laatste binnen een redelijke termijn nog steeds mogelijk is. Na een verlenging kan de in het vorige lid bedoelde beslissing enkel door de Minister worden genomen. Na vijf maanden te zijn opgesloten, moet de vreemdeling in principe in vrijheid worden gesteld. Er is een belangrijke uitzondering op deze algemene regel: in de gevallen waarin dit noodzakelijk is voor de bescherming van de openbare orde of de nationale veiligheid, kan de opsluiting van de vreemdeling, na het verstrijken van de termijn bedoeld in vorig lid, telkens worden verlengd met één maand, zonder dat de totale duur van de opsluiting daardoor meer dan acht maanden mag bedragen.

Tot slot heeft het HJEU eveneens bepaald dat de persoon in elk geval moet worden vrijgelaten wanneer de maximale detentieduur is bereikt, behalve indien hij of zij op een andere wettelijke basis wordt vastgehouden. Dit wordt echter genuanceerd door de rechtspraak van het Hof van Cassatie (Cass., 23 augustus 2011, P.11.1456.F/), volgens welke een nieuwe

terugkeerbeslissing kan worden genomen wanneer de vreemdeling zich verzet tegen de verwijdering waardoor deze wordt verhinderd. Op deze manier begint de detentieduur opnieuw te lopen vanaf nul.

#### Standpunt 8. Medicatie mag nooit worden toegediend om de verwijdering te vergemakkelijken

Er wordt geen gebruik gemaakt van medicatie om de verwijdering gemakkelijker te maken. Cf. het 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.

#### Standpunt 9. Zodra een persoon door de politieambtenaren onder controle werd gebracht, of geïmmobiliseerd, is elke gewelddaad totaal onaanvaardbaar

Bij elke gedwongen terugkeer is er een verantwoordelijk kaderlid dat toezicht houdt op de verwijdering. Het gaat volgens de ministeriële richtlijn om "personeelsleden behorend tot het officieren- of middenkader van de Federale politie van de desbetreffende luchthaven die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de uitvoering van de verwijderingen". Een kaderlid beslist ook over het gebruik van de dwangmiddelen (in overleg met de escorteurs) en kan te allen tijde een escorte afbreken als hij vaststelt dat de fysieke integriteit van de te verwijderen persoon in gevaar zou komen. De AIG voert controle uit op de gedwongen terugkeer, met bijzondere aandacht voor het gebruik van dwang. Zij kan eveneens te allen tijde een escorte afbreken. In de WPA wordt specifiek het gebruik van geweld door een politieambtenaar geregeld: het gebruik van dwangmiddelen moet gebeuren met naleving van de principes van wettelijkheid, evenredigheid en opportuniteit (zie artikel 37 WPA). Een lijst van dwangmiddelen werd tevens opgesteld.

#### Standpunt 10. Bij de opleiding van politieambtenaren belast met de verwijderingen dient bijzondere aandacht te worden besteed aan de grenzen van het gebruik van dwang. Ook politiemensen die geweld ondergaan, dienen op bescherming te kunnen rekenen

De opleiding van de escorteurs bevat een module 4 (technieken m.b.t. verwijdering) waarbij de juiste technieken inzake het gebruik van dwang worden aangeleerd. In de WPA wordt specifiek het gebruik van geweld door een politieambtenaar geregeld: het gebruik van dwangmiddelen moet gebeuren met naleving van de principes van wettelijkheid, evenredigheid en opportuniteit (zie artikel 37 WPA). Bij elk incident aan boord tegen een politieambtenaar wordt een proces-verbaal opgesteld. Het parket kan aan de hand van dat proces-verbaal beslissen om de betrokken persoon te vervolgen.

### C. Commissie Vermeersch II: Aanbevelingen Verslag van 31 januari 2005

De Commissie Vermeersch II heeft 34 aanbevelingen geformuleerd voor een humaan en effectief verwijderingsbeleid.

18 van deze 34 aanbevelingen hebben rechtstreeks betrekking op de DVZ, 11 op de Federale Politie en 5 op andere instellingen, zoals de Federale Overheidsdienst Justitie (met betrekking tot de voogdij van minderjarigen, de versnelde procedure in geval van klacht wegens geweld),

de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, de Ministerraad (m.b.t. de invoering van een Vaste Commissie voor het verwijderingsbeleid).

**Aanbeveling 1. Verduidelijking van het begrip “kennelijk onwettig bevel”.** Expliciete opname in de wet van de mogelijkheid tot gebruik van geweld ter verwijdering van personen aan wie de toegang tot het grond gebied werd geweigerd

Artikel 3 van de wet van 15 december 1980, dat bepaalt dat « *de toegang kan worden geweigerd aan de vreemdeling* », werd niet aangepast. Hieruit volgt dat teruggrijping mogelijk is. De verschillende administratieve rechtbanken verzetten zich niet tegen het gebruik van geweld tijdens de verwijdering.

De WPA voorziet in een algemene regeling voor het gebruik van dwang door de leden van de politie in uitoefening van hun functie (artikel 37 / artikel 37bis / artikel 38). De deontologische code van de politiediensten bevat eveneens specifieke instructies in geval van een “kennelijk onwettig bevel”.<sup>73</sup>

**Aanbeveling 2. Coherente afhandeling door de parketten van daden van agressie tegen politiediensten in het kader van verwijderingen**

De DVZ en de LPA hebben geen impact op de coherente afhandeling door de parketten van daden van agressie tegen politiediensten in het kader van verwijderingen: de LPA maakt een proces-verbaal (PV) op, waarna het aan het parket toekomt hieraan gevolg te geven. Binnen de LPA geldt volgende instructie: ingeval van opstand aan boord bij verwijderingen of daarmee verband houdende strafbare feiten, dient een PV te worden opgesteld en dienen de DVZ en het kabinet Asiel en Migratie onverwijld in kennis te worden gesteld van het proces-verbaalnummer. Het administratief verwijderingsverslag wordt eveneens zo snel mogelijk via mail toegezonden.

**Aanbeveling 3. Toepassing van een transparant stappenplan bij gedwongen verwijderingen: vertrek uit eigen beweging, vertrek onder escorte, vertrek onder escorte met dwang en vertrek met begeleide vlucht; in bepaalde gevallen kunnen de stappen met escortes worden overgeslagen**

In de herwerkte richtlijnen voor verwijdering van vreemdelingen (augustus 2018) werd een hoofdstuk opgenomen: “2.1.1 Stappenplan voor een humaan, efficiënt, effectief en veilig verwijderingsbeleid” met een toelichting bij de mogelijke verwijderingsmodaliteiten. Als verbeteringsmaatregel naar aanleiding van de audit van de AIG, werd een aanvang gemaakt met het beschrijven van het verwijderingsproces binnen de luchthaven van Brussel-Nationaal en worden de taken van de partners in het verwijderingsproces omschreven en geoptimaliseerd. De Richtlijnen en het Protocol bevatten meer gedetailleerde beschrijvingen van het verwijderingsproces en van de rol van eenieder in het verwijderingsproces. Bovendien bestaan er fiches waarin elk deelaspect van het verwijderingsproces nader wordt omschreven.

**Aanbeveling 4. Ontwikkeling van een coherent afhandelingsbeleid bij geweld door politieambtenaren**

---

<sup>73</sup> Deontologische code van 10 mei 2006 van de politiediensten; Wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten; Koninklijk besluit van 26 november tot uitvoering van de wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten.

Op het niveau van de gesloten centra stuurt de Directeur-generaal een brief, die gepaard gaat met de verklaring van de betrokkene, naar de hoofdcommissaris van de Federale Politie, wanneer een vreemdeling verklaart dat hij tijdens de poging tot verwijdering op de luchthaven het slachtoffer was van verbaal en/of fysiek geweld.

- Cf. artikel 61/1 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002.
- Cf. de dienstnota van 13 januari 2005 betreffende de aanbeveling van het CPT met betrekking tot de incidenten tijdens een poging tot verwijdering:
  - o Wanneer een vertrek met escorte wordt geweigerd, zal de betrokkene zo snel mogelijk, en ten laatste de daaropvolgende werkdag, het voorwerp moeten uitmaken van een medisch onderzoek. Het medisch onderzoek zal door de medische dienst van het centrum worden uitgevoerd.
  - o Indien er aanwijzingen van fysiek letsel zijn of indien de betrokkene het over excessieve dwang heeft, zal hij binnen de vierentwintig uur het voorwerp moeten uitmaken van een medisch onderzoek.
  - o De sociale dienst of de psycholoog zal met de betrokkene moeten spreken en een beknopt verslag van zijn verklaringen over het verloop van de poging tot verwijdering moeten opstellen.

#### Aanbeveling 5. Verbetering van de rechtspositie van vreemdelingen die geweld hebben gebruikt in een gesloten centrum

Indien het personeel het voorwerp uitmaakt van geweld, dient de directie ambtshalve een klacht in bij de politie. Uitzonderlijk en bij uiterst ernstige gevallen kan de vreemdeling worden overgebracht naar een ander gesloten centrum of zelfs naar een gevangenis (artikel 105 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002). De personeelsleden die het slachtoffer zijn van geweld dat door een vreemdeling wordt gepleegd, kunnen ook een klacht indienen bij de politie. Tot nu toe heeft het parket hier slechts in zeer weinig gevallen gevolg aan gegeven. Er worden stappen ondernomen om de parketten m.b.t. de gevallen van geweld in de gesloten centra te sensibiliseren om daar snel gevolg aan te geven.

#### Aanbeveling 6. Coherente afhandeling bij geweld door personeelsleden van gesloten centra

Er is een gedragscode voor het personeel van de gesloten centra. De bewoners van de gesloten centra kunnen een klacht sturen naar de Klachtencommissie. De bewoners van de gesloten centra kunnen zich ook tot de directie van het centrum wenden om een klacht in te dienen. Het klachtenmechanisme komt verder aan bod in Hoofdstuk IV (aanbeveling 10 van A.I.).

#### Aanbeveling 7. Precisering van de bestaande richtlijnen inzake het gebruik van dwang

- Koninklijk besluit van 24 juni 2013 tot bepaling van de regels voor de opleiding in het kader van het gebruik van dwang, genomen in uitvoering van artikel 74/8, § 6, derde lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.
- In de gesloten centra worden ook opleidingen met betrekking tot de correcte aanpak van de dwangmaatregelen georganiseerd.
- Een lijst van dwangmiddelen wordt vermeld in het ministerieel besluit van 11 april 2000, dat wordt herzien. Een lijst van dwangmiddelen wordt eveneens opgesomd in het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 (artikel 104).

- WPA van 5 augustus 1992 (artikel 37 / artikel 37bis / artikel 38).
- Als verbeteringsmaatregelen naar aanleiding van de audit van de AIG, werden de gedragscodes Escorteurs LPA aangepast en de Frontex Code ingevoerd, werd het gebruik van de dwangmiddelen in kaart gebracht, genormeerd en geüniformeerd, werden LPA-richtlijnen wapendracht en wapenbeheer geïmplementeerd en werden de technieken m.b.t. verwijderingen opgenomen in de module 4 van de opleiding van de escorteurs.

#### Aanbeveling 8. Precisering van de middelen en technieken van dwang

- Cf. het koninklijk besluit van 24 juni 2013 tot bepaling van de regels voor de opleiding in het kader van het gebruik van dwang, genomen in uitvoering van artikel 74/8, § 6, derde lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.
- Opleiding van het personeel van de gesloten centra inzake het omgaan met geweld en agressiviteit..
- De lijst van dwangmiddelen werd overgemaakt aan het Kabinet van Binnenlandse Zaken.
- Als verbeteringsmaatregelen naar aanleiding van de audit van de AIG, werd het verwijderingsproces binnen Brussel Nationaal nader omschreven, werden de gedragscodes voor de escorteurs LPA aangepast en de Frontex Code ingevoerd, werd het gebruik van de dwangmiddelen in kaart gebracht, genormeerd en geüniformeerd, werden LPA-richtlijnen wapendracht en wapenbeheer geïmplementeerd en werden de technieken m.b.t. verwijderingen opgenomen in de module 4 van de opleiding van de escorteurs.

#### Aanbeveling 9. Optimalisatie van het personeelsbeheer van de luchtvaartpolitie

- Er zal een evaluatie van de opleiding escorteur worden uitgevoerd.
- Als verbeteringsmaatregelen naar aanleiding van de audit van de AIG, werden de rollen en taken van de betrokken personeelsleden per doelgroep nader beschreven en duidelijker van elkaar onderscheiden, werd een proactieve psychologische opvolging ingevoerd, worden de evaluatieprocedures regelmatig toegepast en werd een onthaalbrochure op punt gesteld en ter beschikking gesteld.

#### Aanbeveling 10. Verbetering van de voortgezette opleiding van de politiediensten

- Er zal een evaluatie van de opleiding escorteur worden uitgevoerd.
- Als verbeteringsmaatregelen naar aanleiding van de audit van de AIG, zal de integriteit en de diversiteit worden besproken tijdens selectie en de intake in de eenheid, zal de selectie en de vorming van de nieuwe escorteurs worden doorgelicht en dynamischer gemaakt door de vorming te moduleren op basis van rollen en functies, wordt een onthaalbrochure op punt gesteld en ter beschikking gesteld, zal het opleidingsplan worden uitgewerkt per graad of functie; er zullen ook GPI 48 vormingen worden gepland, gehouden en opgevolgd, alsook GPI 48 vormingen betreffende de opleiding en training in geweldbeheersing voor de personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten.

#### Aanbeveling 11. Verbetering van de arbeidsomstandigheden van de politiediensten

- Als verbeteringsmaatregelen naar aanleiding van de audit van de AIG, worden risicoanalyses van de infrastructuur opgesteld en gecommuniceerd, worden de gegevens per luchthaven bijgehouden met oplijsting van alle nuttige informatie om de opdrachten te vergemakkelijken.
- Er werden satelliettelefoons aangekocht voor Brussel Nationaal en Gosselies.
- Het personeel wordt uitgenodigd om de nieuwe escortevesten te passen.
- Als verbeteringsmaatregelen naar aanleiding van de audit van de AIG, worden de rollen en taken van de personeelsleden nader omschreven, verduidelijkt per doelgroep en duidelijker van elkaar onderscheiden, de werklast en de resultaten worden gemeten en gemonitord, een nota buitenlandse zendingen werd opgesteld, de arbeidstijdregeling werd, waar nodig, verduidelijkt, en vertrouwenspersonen werden aangeduid binnen de eenheid.

### Aanbeveling 12. Verbetering van de controle door externe actoren (controleorganen)

Er kan melding worden gemaakt van twee instanties:

- De AIG waakt over het optimaliseren van het functioneren van de federale politie en de lokale politie. De AIG brengt onder meer bezoeken aan de luchthavens en staat in voor de opvolging van verwijderingen. Er wordt een chronologisch rapport van elke controle (vb. DEPA) opgesteld die de bevindingen bevat. Afhankelijk van de bevindingen, kan dit rapport worden aangevuld met aanbevelingen.<sup>74</sup> Daarnaast publiceert de AIG ook jaarverslagen.
- Het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten (Comité P) – opgericht bij de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse - treedt op als een externe instelling en is belast met het toezicht op de globale werking van de politiediensten en de uitoefening van de politiefunctie door alle bevoegde ambtenaren van inspectie- of handhavingsdiensten.

### Aanbeveling 13. Geïntegreerde aanpak van geweldloze repatriëring

Het terugkeertraject is in gezamenlijk beheer van Fedasil (vrijwillige terugkeer) en DVZ (vrijwillige en gedwongen terugkeer). In principe zijn er drie mogelijkheden: ofwel keert betrokkene zelfstandig terug (met eigen middelen), ofwel kiest hij voor vrijwillige terugkeer in samenwerking met Fedasil, IOM, etc. (met ondersteuning) – wat eveneens in de gesloten centra nog tot de mogelijkheden behoort voor personen die voorheen dit aanbod niet kregen of voor ‘*special needs*’ – gevallen – of via de DVZ-cel Vrijwillige Terugkeer, ofwel zal betrokkene gedwongen worden verwijderd. Vrijwillige terugkeer geniet om evidente redenen steeds de voorkeur.

Er wordt daarom vooral aandacht besteed aan:

- De promotie van de vrijwillige terugkeer (vrijwillige terugkeer wordt immers beschouwd als een alternatief op gedwongen terugkeer);

---

<sup>74</sup> Wet van 15 mei 2007 op de Algemene Inspectie en houdende diverse bepalingen betreffende de rechtspositie van sommige leden van de politiediensten; Wet van 7 december 1998 tot oprichting van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus; koninklijk besluit van 20 juli betreffende de werking en het personeel van de algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie; art. 9/3 van het Koninklijk besluit van 19 juni 2012.

- De rol van de terugkeerambtenaren (of coaches), zowel in het opvangnetwerk van Fedasil, de woonunits (FITT) als de gesloten centra;
- De nauwe samenwerking tussen de DVZ en de Federale Politie (zie aanbeveling 12 van de Commissie Vermeersch I);
- De mogelijke begeleiding door de DVZ (vertrouwenspersoon, arts of andere). Er is met name de mogelijkheid om extra ondersteuning via het door DVZ zelf gefinancierde “*special needs*” programma te voorzien. Deze “*special needs*” zijn gericht op kwetsbare groepen, waar families met minderjarige kinderen zeker toe behoren. Personen met een kwetsbaar profiel (psychiatrische/psychologische en/of medische problematiek en/of ernstige gedragsproblematiek) in het gesloten centrum worden bovendien nauwgezet opgevolgd via het EZA-programma (Extra Zorg en Aandacht).

De communicatieve vaardigheden van de escorteurs worden ontwikkeld tijdens de opleiding en de stage, teneinde een onvermijdelijke repatriëring zo vlot mogelijk te laten verlopen.

Als verbeteringsmaatregelen naar aanleiding van de audit van de AIG, werden de gedragscodes voor de escorteurs LPA aangepast en de Frontex Code ingevoerd, werd het gebruik van de dwangmiddelen in kaart gebracht, genormeerd en geüniformeerd.

#### Aanbeveling 14. Verbetering van de communicatie met de te verwijderen personen

Verbetering van de communicatie:

- Voorbereiding op de terugkeer door de terugkeerambtenaren;
- De vragenlijst voor het hoorrecht wordt ingevuld, zodat er rekening kan worden gehouden met de elementen die de betrokkene naar voren wil schuiven vooraleer hij wordt vastgehouden of verwijderd.
- De opleiding van de escorteurs bevat een module 2 betreffende communicatie- en beïnvloedingsstrategieën. Bij aankomst in de eenheid hebben de escorteurs een onderhoud met hun DEPA.
- Als verbeteringsmaatregelen naar aanleiding van de audit van de AIG, worden de rollen en taken van de personeelsleden nader omschreven, verduidelijkt per doelgroep en duidelijker van elkaar onderscheiden, werd de interne communicatie verbeterd (via instructies, briefings, het centraliseren van Intranet, feedback vergaderingen, beleidsdocumenten, nota's, enz.), alsook de communicatie met de gevangenen en de centra.

Verbetering van de voorbereiding op de verwijdering:

- Voorbereiding op de terugkeer door de terugkeerambtenaar en DVD over de verwijdering.
- Overeenkomstig het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 staan de centra toe dat vrienden of familie de bewoners tijdens het verblijf bezoeken.
- Zodra hij in het centrum aankomt, kan de bewoner zijn bagage, soms met de hulp van de chauffeurs van de DVZ, laten afleveren.
- Voor de verwijdering kan hij ook telefonisch afscheid nemen van zijn familie.

De voorbereiding op de terugkeer vindt zowel in de centra als in de gevangenen en de interneringscentra plaats.

- Het bureau DID, dat in 2005 werd gecreëerd, identificeert de gedetineerden en de geïnterneerden, om de verwijdering vanuit de gevangenissen of de interneringscentra te verzekeren, zonder via de gesloten centra te passeren.
- Het psychologisch team zorgt voor versterking en er is een multidisciplinaire opvolging voor de gevallen waarvoor specifieke zorgen en/of een specifieke begeleiding zijn vereist.

#### Verbetering van de communicatie tussen de betrokken diensten onderling:

- Formeel overleg tussen de verschillende betrokken diensten vindt daadwerkelijk plaats.
- Een samenwerking tussen de maatschappelijk werkers van de gesloten centra en het Team voor sociale en psychologische ondersteuning van de federale politie van de luchthaven werd ingevoerd, om de verwijderingen met een escorte te vergemakkelijken.
- Een profielfiche wordt ingevuld met relevante informatie ten behoeve van de LPA.
- In geval van discussie tussen de betrokken diensten wordt een risicoanalyse uitgevoerd. De Federale Politie kan op elk moment aanvullende informatie bekomen in het gesloten centrum.
- De lijst met Belgische ambassades en consulaten wordt meegegeven aan de escorteurs.
- In de richtlijnen van de Minister werd de procedure opgenomen voor transit via Brussel Nationaal en het verwijderingsproces binnen Brussel Nationaal werd nader omschreven.
- De interne communicatie werd verbeterd (via instructies, briefings, het centraliseren van Intranet, feedback vergaderingen, beleidsdocumenten, nota's, enz.), alsook de communicatie met de gevangenissen en de centra.

#### Aanbeveling 15. Verbetering van de communicatie tussen de betrokken diensten en de boordcommandanten

- Hiervoor wordt verwezen naar het 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. Dit MB wordt momenteel herzien, om het in overeenstemming te brengen met de huidige praktijk en met de bepalingen van de nieuwe wetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens.
- Een paragraaf betreffende het 'contact boordcommandant' werd opgenomen in de richtlijnen van de Minister.
- Een *airline notification document* werd opgesteld.
- Als verbeteringsmaatregelen naar aanleiding van de audit van de AIG, werd het verwijderingsproces binnen Brussel Nationaal nader omschreven, alsook de taken van de partners in het verwijderingsproces.

#### Aanbeveling 16. Permanente communicatie tussen de betrokken diensten tijdens de verwijdering

- De Federale Politie kan op elk moment contact opnemen met de DVZ of de gesloten centra om bijkomende inlichtingen te bekomen.
- Er wordt gebruik gemaakt van satelliettelefoons die werden aangekocht voor Brussel Nationaal en Gosselies.



- Als verbeteringsmaatregel naar aanleiding van de audit van de AIG, werden interne controlemiddelen vrijgemaakt om toezicht uit te oefenen op de richtlijnen en om correctief op te treden.

#### Aanbeveling 17. Betere communicatie tussen de politiediensten en de vertegenwoordigers van België in het buitenland

Als verbeteringsmaatregelen naar aanleiding van de audit van de AIG, werden de taken van de partners in het verwijderingsproces nader omschreven en geoptimaliseerd, en werden middelen vrijgemaakt voor interne controle om toezicht uit te oefenen op de richtlijnen en correctief op te treden. De verslagen worden gecontroleerd op het niveau van de directie en, indien nodig, teruggekoppeld via CGI of Buitenlandse Zaken.

#### Aanbeveling 18. Mogelijkheid van monitoring van de betrokkenen na hun aankomst onderzoeken

De DVZ vraagt aan de FOD Buitenlandse Zaken om de terugkeer te monitoren of organiseert zelf een monitoring, indien er concrete elementen zijn die wijzen op een risico bij aankomst. Dit wordt geval per geval onderzocht. Een andere manier van monitoring is het aanbod van een kort re-integratietraject in bepaalde landen met een groter veiligheidsrisico bij aankomst (zoals Afghanistan, Pakistan).

#### Aanbeveling 19. Betere bescherming van zwangere vrouwen

Wat de bescherming van zwangere vrouwen betreft, past DVZ de volgende aanbevelingen van de Commissie Vermeersch toe:

- Tijdens een normale zwangerschap kan de verwijdering tot de 24ste week worden uitgevoerd, zelfs indien de persoon zich daartegen verzet.
- Tussen 24 en 36 weken kan de verwijdering plaatsvinden indien de betrokkene zich niet verzet. Na 36 weken mag de betrokkene niet worden verwijderd.
- Wanneer het om een gecompliceerde zwangerschap gaat, beslist de gynaecoloog, in samenspraak met de centrumarts, op welk moment de verwijdering kan worden uitgevoerd.

Er werd een paragraaf opgenomen in richtlijnen van de minister die de verwijdering slechts mogelijk maakt tot 34 weken zwangerschap, voor zover betrokkene zich hiertegen niet verzet.

Als verbeteringsmaatregelen naar aanleiding van de audit van de AIG, werd het gebruik van de dwangmiddelen in kaart gebracht, genormeerd en geüniformeerd, werden de gedragscodes van de LPA escorteurs aangepast en werd de Frontex Code ingevoerd.

#### Aanbeveling 20. Betere bescherming van dragers van besmettelijke ziekten

- Zodra ze in het centrum aankomen, worden alle bewoners door de medische dienst onderzocht. Indien een besmettelijke ziekte wordt ontdekt, worden maatregelen genomen om de graad van besmetting en de passende behandeling van de betrokkene te bepalen. Er wordt ook nagegaan of de verwijdering per vliegtuig of met behulp van een ander transportmiddel kan worden uitgevoerd.

- In geval van verwijdering levert de centrumarts, indien nodig, een *fit-to-fly*, met codes die oproepen om voorzichtig te zijn (MAS-<sup>75</sup> en MAT<sup>76</sup>-codes), af.
- In geval van verwijdering van een vreemdeling die geneesmiddelen neemt, wordt de behandeling ten laste genomen en, indien dat nodig is, een jaar lang gegarandeerd.
- De procedures werden aangepast in gevolge het arrest Paposhvili *t. België* van 13 december 2016 van het EHRM (G.K.). In dit arrest wijst het Hof op de afwezigheid van adequate interne procedures om een eventuele schending van artikel 3 EVRM te onderzoeken.
  - Een procedure werd uitgewerkt om de voorspelbare medische gevolgen te beoordelen indien de betrokkene lijdt aan een ziekte die, indien ze niet wordt behandeld, tot een risico op een imminente dood, een ernstige, snelle en onomkeerbare verslechtering van zijn gezondheidstoestand die voor een intens lijden zou zorgen of een significante daling van zijn levensverwachting zou leiden.
  - De centrumarts bepaalt voor elke bewoner of deze persoon lijdt een ziekte die een impact op de bescherming kan hebben, in de zin van artikel 3 EVRM, en bepaalt een van de volgende drie mogelijkheden:
    - lijdt niet aan een ziekte die onder artikel 3 EVRM zou kunnen vallen;
    - lijdt aan een ziekte die onder artikel 3 EVRM zou kunnen vallen;
    - er moet een bijkomend onderzoek worden uitgevoerd, en na afloop van dit onderzoek bepaalt hij of de persoon zich in een van de twee bovengenoemde gevallen bevindt. De arts laat het medisch onderzoek uitvoeren, om een definitief antwoord (A of B) te hebben.
  - De opleiding van de escorteurs bevat een module 9 betreffende de medische risico's m.b.t. verwijderingsopdrachten.
- Als verbeteringsmaatregel naar aanleiding van de audit van de AIG, werd de interne communicatie verbeterd via instructies, briefings, het centraliseren Intranet, feedback vergaderingen, beleidsdocumenten, nota's, enz.

## Aanbeveling 21. Speciale aandacht voor gezinnen met minderjarige kinderen

Het principe van de eenheid van het gezin wordt toegepast. De kinderen mogen niet alleen op het grondgebied blijven en ze moeten steeds op zijn minst door één van de twee ouders worden begeleid.

Sinds 1 en 2 oktober 2008 worden de gezinnen niet meer in de gesloten centra, maar in individuele open woningen (FITT) vastgehouden. Momenteel zijn er 29 huisvestingsplaatsen: 3 huizen en 3 studio's in Zulte; 5 appartementen en 1 studio in Tubeke; 8 huizen in Sint-Gillis-Waas; 3 huizen in Tielt; 6 huizen in Beauvechain. Sinds augustus 2018 kunnen illegale gezinnen in gezinswoningen, in een gesloten structuur, onder strikte voorwaarden, worden vastgehouden.

---

<sup>75</sup> Medisch Advies Status (MAS): geeft aan of een bewoner, verblijvend binnen een gesloten centrum, mogelijks een gevaar kan vormen voor de gezondheid van anderen. Een bijhorende cijfercode geeft de ernst van de status aan en bepaalt de eventueel te nemen maatregelen.

<sup>76</sup> Medisch Advies Transport (MAT): geeft aan dat een bewoner, vervoerd van of naar een gesloten centrum, mogelijks een gevaar kan vormen voor de gezondheid van anderen. Een bijhorende cijfercode geeft de ernst van de status aan en bepaalt de eventueel te nemen maatregelen.

Indien de gezinnen het land niet vrijwillig verlaten, worden ze in eerste instantie door middel van een gesprek en thuiscoaching op de terugkeer voorbereid. Indien ze weigeren te vertrekken, worden ze overgebracht naar een open terugkeewoning (FITT-woning) waar de coaching zal worden voortgezet. In laatste instantie, wanneer al deze opties geen resultaten opleveren en indien deze gezinnen zich aan het toezicht van DVZ onttrekken, uit de FITT-woningen vluchten of niet aan de vereiste voorwaarden voor een verblijf in een woonunit voldoen, zal worden overgegaan tot een plaatsing in een gesloten structuur in Centrum 127bis. Dit is een zogenaamde « cascadeaanpak ». De vasthoudingstermijn bedraagt twee maanden met een verblijfstermijn van één maand in de gesloten setting, waarna de vasthouding wordt verder gezet in een open woonunit.

Verwijderingen van families met minderjarige kinderen kunnen gebeuren met een lijnvlucht en via *special flights*. In beide gevallen wordt er een MPOT voorzien voor bijstand en is er een speelruimte te Brussel Nationaal Luchthaven voor de kinderen.

### Aanbeveling 22. Speciale aandacht voor niet-begeleide minderjarigen

Er is geen gedwongen verwijdering voor de niet-begeleide minderjarigen, enkel een vrijwillig vertrek. Vrijwillige terugkeer van NBMV is mogelijk wanneer:

- de NBMV de gemotiveerde keuze voor VT maakt,
- de voogd hiermee formeel akkoord gaat, en,
- ook de ouder(s) hiermee formeel akkoord gaat (gaan).

Zowel bij het informeren over de mogelijkheid tot VT, als tijdens de voorbereiding van het vertrek en gedurende de uitvoering van het re-integratieproject (indien gewenst), wordt het belang van het kind voorop gesteld. Afhankelijk van de noden en sterktes van het kind, en rekening houdend met de lokale en familiale context naar waar het kind terugkeert, beoogt dit VT- en re-integratieprogramma bovenal een duurzame toekomst in het herkomstland te faciliteren. Het programma wordt uitgevoerd door IOM en Caritas International.

### Aanbeveling 23. Versterking van programma's voor de zelfstandige terugkeer van vreemdelingen

Er zijn verschillende programma's en instrumenten voor de promotie van de zelfstandige terugkeer:

- Promotie van de zelfstandige terugkeer door Fedasil.
- Sensibiliseringscampagnes met betrekking tot de vrijwillige terugkeer door de IOM.
- Begeleidingscel voor de zelfstandige terugkeer van de DVZ
- Een SEFOR (Sensibilisation, follow-up and return)-brochure van de DVZ die online in 22 talen beschikbaar is.
- Omzendbrief van 17 november 2006 betreffende de vrijwillige terugkeer van vreemdelingen met behulp van IOM.
- Omzendbrief SEFOR van 10 juni 2011 betreffende de bevoegdheden van de Burgemeester in het kader van de verwijdering van een onderdaan van een derde land (B.S. 16 juni 2011).

### Aanbeveling 24. Drastische versnelling van de asielprocedure

Het is van het grootste belang dat de beslissingen inzake verzoeken tot internationale bescherming (asielaanvragen) binnen korte tijd worden genomen. Dit is vooreerst in het belang van de verzoekers om internationale bescherming zelf. Voor hen dient de periode van onzekerheid over het al dan niet verkrijgen van bescherming zo kort mogelijk te worden gehouden. Redelijke beslissingstermijnen zijn ook belangrijk voor de geloofwaardigheid en robuustheid van het asielsysteem, onder meer om misbruik van de procedure te voorkomen. Dit geldt dan in het bijzonder voor manifest ongegronde verzoeken.

Voor de regering en de betrokken instanties (gaande van de DVZ en de CGVS tot de RvV in beroep) blijkt dit de voorbije jaren steeds één van de belangrijkste doelstellingen te zijn geweest. Zij blijken allen voortdurend een behandeling binnen korte tijd te hebben beoogd. Deze doelstelling blijkt echter moeilijk te realiseren, voornamelijk omdat zij voortdurend worden geconfronteerd met een sterke wijzigende en vaak niet voorziene instroom van asielaanvragen. Dit doet steeds opnieuw nieuwe achterstanden ontstaan, vaak op het moment dat deze zo goed als volledig zijn weggewerkt.

Zo is het te verklaren dat de gemiddelde doorlooptijd vrij hoog blijft (voor de CGVS de voorbije jaren ongeveer één jaar). Dit neemt niet weg dat vele asielaanvragen binnen korte tijd worden behandeld. De voorbije jaren werden de kennelijk ongegronde aanvragen of de aanvragen van personen in een gesloten centrum steeds binnen zeer korte tijd behandeld. Daarnaast zijn nog vele andere aanvragen binnen korte tijd (3 à 5 maanden) behandeld. Dat de gemiddelde doorlooptijd vrij hoog blijft, is te wijten aan het feit dat er naast die dossiers nog een achterstand is met een langere doorlooptijd (zo was er bv. in 2018 nog een beperkt aantal dossiers van aanvragen ingediend in 2015 of 2016).

#### Aanbeveling 25. Verhoging van de kwaliteit van de asielprocedure

Zoals reeds *supra* vermeld, is het Belgische asielsysteem fundamenteel gewijzigd sinds de Commissies Vermeersch, in het bijzonder ten gevolge van enkele verordeningen en richtlijnen uitgevaardigd door de EU in het kader van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel. Die verordeningen en richtlijnen hebben de wetgever ertoe verplicht de toepasselijke wetgeving aan te passen. Deze wetgevende initiatieven hebben bijgedragen tot een kwaliteitsvollere asielprocedure. Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar Hoofdstuk I.

#### Aanbeveling 26. Beperking van de toegang tot het grondgebied van personen die geweld hebben gebruikt bij een eerste poging tot verwijdering

Deze aanbeveling werd geformuleerd vooraleer de richtlijn 2008/115/EG bestond en had tot doel de personen die zich tegen hun verwijdering verzetten te bestraffen, om zo te voldoen aan een vraag van de politie i.v.m. dit onderwerp.

Met toepassing van de richtlijn 2008/115/EG wordt voor de vreemdelingen die de terugkeerprocedure tegenwerken, in principe een inreisverbod uitgevaardigd. Deze beslissing wordt op basis van een onderzoek dat geval per geval wordt uitgevoerd, genomen. Bijgevolg is het huidige toepassingsgebied van het inreisverbod breder dan dat wat door de Commissie Vermeersch werd voorzien.

Het is echter mogelijk dat bijzondere omstandigheden rechtvaardigen dat geen enkel inreisverbod wordt opgelegd, en dit met name om humanitaire redenen. Aan de vreemdelingen die een onderdaan van een lidstaat van de EU zijn, en hun familieleden die het

recht op vrij verkeer dat door het recht van de Unie wordt toegekend genieten, kan enkel een inreisverbod worden opgelegd, indien ze een actuele, reële en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde of de nationale veiligheid vormen. Het eenvoudige feit dat een bevel om het grondgebied te verlaten, niet wordt uitgevoerd, betekent niet dat een inreisverbod voor deze vreemdelingen kan worden uitgevaardigd. Deze overwegingen zijn gebaseerd op artikel 11, § 1, d), en § 3, van de richtlijn 2008/115/EG en artikel 27 van de richtlijn 2004/38/EG.

De vreemdelingen aan wie de binnenkomst wordt geweigerd, worden volgens verschillende procedureregels teruggedreven, zodat ze niet het voorwerp uitmaken van een inreisverbod.

#### Aanbeveling 27. Een actief beleid aan de buitengrenzen tegen illegale migratie

De EU heeft zich de laatste jaren grote inspanningen getroost om de buitengrenzen van de Schengenzone beter te bewaken. België (waaronder de DVZ) draagt actief bij aan de Frontex-operaties.

#### Aanbeveling 28. Een actief beleid tegen zwartwerk en illegaliteit

In samenwerking met de sociale inspectie worden acties tegen illegale arbeid en illegaliteit georganiseerd.

#### Aanbeveling 29. Een actief beleid inzake internationale betrekkingen

Er is een groeiende samenwerking tussen DVZ en de FOD Buitenlandse Zaken. Vooral de relaties met de directoraten-generaal van de Sectie Visa (C4) binnen DGC (Algemene Directie Consulaire Zaken), de Algemene Directie Bilaterale Zaken (DGB) en met het Protocol (P) zijn nuttig in het versterken van de samenwerking met de belangrijkste herkomstlanden. Het blijft belangrijk dat landen die niet of onvoldoende meewerken aan terugkeer, worden aangesproken en onder druk gezet. Er wordt gestreefd om een zo breed mogelijke aanpak te ontwikkelen, ook met betrekking tot preventie en tot de aanpak van de oorzaken van migratie naar België. Daarbij zijn goede relaties met de Directie-generaal Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire Hulp (DGD), Enabel (het Belgisch ontwikkelingsagentschap) en andere actoren nodig om een meer geïntegreerde aanpak naar prioriteitslanden te realiseren.

#### Aanbeveling 30. Actieve verspreiding van de aanbevelingen

Alle betrokken diensten werden op de hoogte gebracht van de aanbevelingen van de Commissies Vermeersch.

#### Aanbeveling 31. Oprichting van een permanente commissie voor het verwijderingsbeleid

Op 7 maart 2018 heeft de toenmalige staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Mr. Th. Francken, een tijdelijke Commissie opgericht voor de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en gedwongen verwijdering van vreemdelingen. Deze Commissie is belast met het evalueren van de praktische uitvoering van de wettelijke en reglementaire bepalingen in het kader van het terugkeerbeleid en de samenwerking tussen de verschillende actoren. In beginsel komt deze Commissie maandelijks bijeen gedurende twee jaren en na één jaar zal een tussentijds verslag worden opgemaakt. Het idee voor de oprichting van een

evaluatiecommissie bestond al enige tijd, maar na de publicatie van het rapport over vermeende folteringen in Soedan, kwam alles in een stroomversnelling. De oprichting van een permanente commissie werd door de voormalige Staatssecretaris niet opportuun geacht.

### Hoofdstuk III. Opmerkingen, bedenkingen en aanbevelingen door verscheidene instanties en niet-gouvernementele organisaties

Reacties vanuit de Commissie op deze opmerkingen, bedenkingen en aanbevelingen worden, waar dit relevant wordt geacht, cursief weergegeven. Aldus beoogt de Commissie zowel de transparantie van het beleid als de dialoog met de geïnteresseerde niet-gouvernementele organisaties te bevorderen.

#### A. Het Federaal Migratiecentrum (Myria)

Gevolg gevend aan de uitnodiging van de Commissie om schriftelijk kennis te geven van zijn opmerkingen, bedenkingen en aandachtspunten heeft **Myria**, het Federaal Migratiecentrum, op 3 april 2018 zijn verslag (97 p.) “Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België (2017): Terugkeer, tegen welke prijs?” (november 2017) overgemaakt.

Het is een veelomvattend verslag maar de 19 aanbevelingen uit dit verslag, dat immers vóór de oprichting van de Commissie werd opgesteld, zijn niet specifiek gericht tot de Commissie maar in de eerste plaats tot de minister voor Asiel en Migratie. Van deze aanbevelingen zijn er bovendien 14 ook gericht tot de DVZ, 9 tot de minister van Binnenlandse Zaken, 6 tot het Federale Parlement, 5 tot de directies van de gesloten centra, 2 tot de minister van Justitie en 1 tot de Federale Regering. Het is daarom dat de Commissie een meer uitgebreid antwoord zal geven vertrekkende van de specifiek tot de Commissie gerichte aanbevelingen geformuleerd door A.I. in haar verslag van 18 juni 2018 (zie *infra* en hoofdstuk IV).

Op 14 mei 2018 hebben de directeurs van **UNIA** (het Interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme) meegedeeld dat ze, aangezien ze van mening zijn dat het terugkeerbeleid in de eerste plaats onder de bevoegdheid van Myria valt, zich ertoe hebben beperkt om de aanpak die Myria in de brief van 3 april 2018 aan de Commissie had doorgegeven, te volgen en te ondersteunen. Op 23 november 2018 werden twee experts inzake mensenrechten, Mw. Antoinette DUTILLEUX en Mw. Deborah WEINBERG namens Myria gehoord door de Commissie voor nadere toelichting. Op 7 december 2018 publiceerde Myria, zoals aangekondigd, een nieuw rapport (72 p.) “Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België: recht op gezinsleven in het gedrang” (december 2018).

#### B. De orde van de balies

Op 9 mei 2018 heeft de Commissie van de Voorzitter van de **Ordre des barreaux francophones et germanophone van België** (OBFG) een brief (3 p.) ontvangen waarin de nadruk wordt gelegd op de volgende punten waarmee volgens de Orde rekening moet worden gehouden in het kader van een verwijderingsbeleid:

##### 1. Bijstand door advocaten tijdens de verhoren

De OBFG wenst dat de vreemdelingen tijdens elk verhoor in het kader van een verwijderingsprocedure door een advocaat kunnen worden bijgestaan. Na afloop van het verhoor moet de advocaat commentaar kunnen geven. Indien er geen advocaat aanwezig is tijdens het verhoor, moet het verslag van het verhoor naar de advocaat worden gestuurd.

*Verzoekers om internationale bescherming krijgen niet automatisch een kopie van hun interview bij de dienst Asiel. Er werd immers vastgesteld dat de kopie vooral werd gebruikt om de consistentie van een verzonnen verhaal te verzekeren, ten einde bij de diensten van de CGVS hetzelfde verhaal te kunnen doen. Zij kunnen dit document verkrijgen via een schriftelijk verzoek gericht aan het Bureau Openbaarheid van bestuur. In de praktijk worden zulke verzoeken bij voorrang behandeld en per e-mail verstuurd naar de verzoeker.*

## **2. Een echte toegang tot het administratief dossier**

De OBFV vraagt dat, zodra een terugkeerbeslissing wordt betekend, het dossier binnen de vierentwintig uur na de door de advocaat geformuleerde aanvraag naar hem wordt gestuurd.

*In tegenstelling tot een verzoek om een afschrift van één enkel document te bekomen, is de toegang tot een volledig dossier moeilijker te verwezenlijken. Dergelijke dossiers bestaan vaak uit honderden afzonderlijke documenten, die niet per e-mail kunnen worden verstuurd. Indien blijkt dat een dossier niet elektronisch kan worden overgemaakt, wordt de verzoeker (of de advocaat) hierover vooraf ingelicht. In dat geval worden er kopies gemaakt. De wetgever heeft in een betaling voorzien voor de gemaakte kosten. Een bedrag van 40-50 euro voor een vreemdelingendossier is niet ongewoon. De prijzen voor het maken van kopies zijn wettelijk vastgelegd.<sup>77</sup>*

*DVZ is niet steeds in de materiële mogelijkheid om een dossier binnen korte termijn aan de advocaat over te maken. Indien een beroep wordt ingediend, heeft de advocaat inzagerecht bij de rechtbank en heeft hij via deze weg toegang tot het dossier. Het administratief dossier staat dan ter beschikking bij de griffie van het administratief rechtscollege. Bij een vasthouding of een ter beschikkingstelling van de regering bedraagt de beroepstermijn 15 dagen. Vanaf een tweede verwijderings- of terugdrijvingsmaatregel bedraagt deze termijn slechts 5 dagen. Dergelijke termijnen zijn niet verenigbaar met de termijn van 30 dagen voor de openbaarheid van bestuursdocumenten.<sup>78</sup> De finaliteit van de wetgeving is duidelijk verschillend. De reglementering op de openbaarheid van bestuur beoogt de transparantie van de besluitvorming en niet het ondersteunen van individuele beroepen. Daarvoor gelden de regels die van toepassing zijn op de beroepsprocedures bij de administratieve rechtscolleges. Zo heeft de Raad van State (Bestuursrechtspraak, nr. 8346) gesteld dat “de rechten van verdediging niet van toepassing zijn op administratieve beslissingen die worden genomen in het kader van de wet van 15 december 1980”.*

*DVZ laat echter opmerken dat, gelet op de soms korte procedures in detentie, de advocaat steeds aan het centrum de beslissingen genomen t.a.v. zijn cliënt kan opvragen. Indien de betrokken vreemdeling daarmee akkoord gaat, worden deze aan zijn advocaat bezorgd.*

---

<sup>77</sup> Artikel 2 van het koninklijk besluit van 17 augustus 2007.

<sup>78</sup> Artikel 6, par. 5, van de wet 11 april 1994.



### C. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen

Op 12 juni 2018 hebben de eerste voorzitter en de voorzitter van de RvV de aandacht van de Commissie gevestigd op een aantal situaties dat zich regelmatig voordoet en dat tot gevolg heeft dat de tenuitvoerlegging van een verwijderingsmaatregel dient te worden stopgezet. Zij vermelden daarbij het voorzien van een gedwongen verwijdering nog vóór het verstrijken van de termijn om een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid in te stellen of de dag direct na het verstrijken van die termijn. Zij wijzen er ook op dat de Raad in vele gevallen steeds opnieuw een schorsingsarrest dient uit te spreken omdat het bestuur nalaat bepaalde tekortkomingen waarnaar reeds in eerdere arresten werd verwezen (zoals het niet-respecteren van de hoorplicht), te verhelpen.

*Als reactie hierop verwijst DVZ naar artikel 39/83 van de Vreemdelingenwet dat bepaalt dat een verwijderings- of terugdrijvingsmaatregel slechts gedwongen kan worden uitgevoerd na het verstrijken van een beroepstermijn van 10 of 5 dagen naar gelang het gaat om een eerste of een tweede verwijderings- of terugdrijvingsbeslissing. Wanneer tegen een dergelijke beslissing tijdig een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid (UDN) is ingeleid, is verwijdering of terugdrijving enkel mogelijk nadat de RvV die vordering heeft verworpen. Artikel 39/82, §4, 4<sup>e</sup> lid, van dezelfde wet bepaalt dat die vordering, in de regel, dient te worden afgedaan binnen 48 u na de ontvangst ervan. Artikel 39/57, §2, bepaalt vanaf wanneer de beroepstermijn begint te lopen. De vervalddag, die in de termijn is begrepen, wordt, wanneer hij valt op een zaterdag, zondag of feestdag, verplaatst naar de eerstvolgende werkdag. Rekening houdend met het voorgaande, wordt een verwijdering of terugdrijving slechts gepland vanaf de derde dag na het verstrijken van de beroepstermijn. Het plannen van een repatriëring vóór het verstrijken van de UDN-termijn of vlak na het verstrijken ervan gebeurt enkel wanneer de vreemdeling zich bereidheid heeft verklaard om te worden verwijderd door een vrijwillige vertrekverklaring te ondertekenen (cf. artikel 39/83 van de Vreemdelingenwet). Indien een vreemdeling die een dergelijke verklaring heeft ondertekend, niettemin een beroep instelt, wordt de voorziene vlucht geannuleerd tot er een arrest is uitgesproken door de RvV.*

*Van zodra de rechtspraak van de RvV werd gewijzigd in die zin dat de vreemdeling nog vóór het nemen van een beslissing tot vasthouding moet worden gehoord, heeft DVZ zich daaraan aangepast. Er is echter niet steeds een tolk ter beschikking wanneer de vreemdeling wordt gehoord door de politiediensten. Indien de vreemdeling schriftelijk zijn hoorrecht uitoefent in een vreemde taal, kan het gebeuren dat DVZ, desnoods een beslissing moet nemen - in geval van aanhouding binnen de 24 u - zonder van de vertaling van dit document kennis te hebben kunnen nemen. Indien uit de vertaling van dit document achteraf blijkt dat een andere beslissing zich opdringt, wordt de oorspronkelijke beslissing ingetrokken en vervangen door een nieuwe (zie ook Hoofdstuk I).*

*Met de wet van 24 februari 2017 werd artikel 62 van de Vreemdelingenwet vervangen, ten einde de eerbiediging van het recht om te worden gehoord te bekrachtigen in de wet ten gunste van vreemdelingen die voor meer dan drie*

*maanden tot een verblijf worden toegelaten of gemachtigd of aan wie een verblijfsrecht van meer dan drie maanden werd toegekend, wanneer wordt overwogen om een einde te maken aan hun verblijf of om hun verblijfsrecht in te trekken. Wat de toetsing aan artikel 3 EVRM betreft, zijn er cassatieberoepen hangende tegen vernietigingsarresten waarbij de RvV oordeelde dat de toetsing van dit artikel niet werd gevoerd (zie ook Hoofdstuk I).*

## **D. The European Border and Coast Guard Agency (Frontex)**

Op 12 juni 2018 heeft de Uitvoerend Directeur van **Frontex** aan de Commissie een beknopt schriftelijk memorandum (3 p.) overgemaakt. Dat memorandum bevat een niet-exhaustieve lijst van de activiteiten die Frontex aanbiedt aan de lidstaten binnen het kader van zijn uitgebreid mandaat, alsook een kort overzicht van aanbevelingen die beogen een menselijk en effectief terugkeerbeleid te verzekeren (zie bijlage nr. 3 Memorandum Frontex).

Frontex ontwikkelt en verbetert voortdurend zijn activiteiten met het oog op een samenhangend en effectief terugkeerbeleid.

*DVZ maakt zoveel mogelijk gebruik van de diensten aangeboden door Frontex, o.a.:*

- *Frontex special flights;*
- *FAR scheduled flights;*
- *de IRMA- toepassing;*
- *de door EU fondsen gefinancierde terugkeerprogramma's zoals EURLO (wat een Belgisch initiatief is: DVZ heeft een EURLO in RDC en Guinea);*
- *in het kader van return projects (twee collega's van de DVZ-grensinspectiedienst naar Spanje zijn afgevaardigd in het kader van INDALO ,)<sup>79</sup>*
- *de Frontex pool met escorts voor special flights;*
- *een return specialist om ondersteuning te bieden bij boekingen;*
- *de Direct Contact Point Meetings en in de Eurint/ERIN-meetings, de European Day for Border Guards en de High Level Round Table on Return (waarin België is vertegenwoordigd).*

## **E. Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers (CIRE) e.a.**

### ***1. Gecoördineerd initiatief***

Op 15 juni 2018 hebben **CIRE** , **Vluchtelingenwerk** Vlaanderen, **JRS Belgium**, de **Ligue des Droits de l'Homme**, **Point d'Appui** aux personnes sans papiers, **Nansen** vzw (the Belgian Refugee Council), **Caritas**, **11.11.11/CNCD** en het **Platform** kinderen op de vlucht enkele aanbevelingen (8 p.) opgesomd die zij prioritair achten. Naast respect voor de fundamentele principes van de vrijheid, de rechtstaat en non-refoulement, wijzen zij op het belang van volgende aanbevelingen:

- 1) Effectieve en snelle informatieverstrekking;
- 2) Invoering van een kwetsbaarheidstoets;
- 3) Principeverbod op het opsluiten van verzoekers om internationale bescherming;
- 4) Automatische juridische controle van de opsluiting;
- 5) Het onvoorwaardelijk verbod op opsluiting van kinderen met hun families;

---

<sup>79</sup> De operaties Poseidon, Themis en Indalo maken deel uit van de activiteiten van Frontex in Griekenland, Italië en Spanje.

- 6) Gezinnen mogen niet langer worden gescheiden in het kader van het terugkeerbeleid, zelfs indien dit voor een korte periode is;
- 7) Beperking van de effectieve duur van de opsluiting tot het minimum;
- 8) Een afdoende toets van art. 3 EVRM;
- 9) Het ontwikkelen van alternatieven voor detentie;
- 10) Het oprichten van een permanente opvolgingscommissie van het terugkeerbeleid;
- 11) Jaarlijkse publicatie van een globaal en volledig rapport over de gesloten centra en het terugkeerbeleid;
- 12) Een onafhankelijk en efficiënt controlemechanisme voor alle plaatsen van vrijheidsberoving conform het OPCAT-Verdrag.<sup>80</sup>

Ten slotte, vragen zij een koerswijziging naar een humaan terugkeerbeleid waarbij volgende punten essentieel zijn: informatie van alle betrokkenen, rekening houden met de noden van personen met kwetsbare profielen, samenwerking met het middenveld en transparantie via parlementaire en rechterlijke controle.

## 2. Nansen

In een afzonderlijke brief (4 p.) van 15 juni 2018 merkt de organisatie **Nansen** op dat, ondanks artikel 74/5, §1, tweede lid, van de Vreemdelingenwet van 15 december 1980 (ingevoerd door de wet van 12 maart 2018), dat bepaalt dat « geen vreemdeling mag worden vastgehouden om de enkele reden dat hij een verzoek om internationale bescherming heeft gedaan», de eerste paragraaf de praktijk van systematische vasthouding van asielzoekers aan de grens nog steeds toestaat. Deze organisatie is van mening dat artikel 8 van de Opvangrichtlijn van 26 juni 2013 eist dat elk geval individueel wordt beoordeeld en dat moet worden onderzocht of andere, minder dwingende maatregelen niet effectiever zouden kunnen worden toegepast. Ze is ook van mening dat het bijzonder moeilijk is om toegang te krijgen tot informatie en goede juridische hulp wanneer men wordt vastgehouden.

*Er moet worden opgemerkt dat deze vreemdelingen niet worden vastgehouden omdat ze een verzoek om internationale bescherming hebben ingediend, maar omdat ze geprobeerd hebben het grondgebied te betreden zonder aan de voorwaarden in artikel 2 van de Vreemdelingenwet te voldoen. De nieuwe bepaling schrijft niet voor dat het volstaat om een verzoek om internationale bescherming in te dienen, om niet meer aan deze voorwaarden te moeten voldoen. Indien vreemdelingen over de vereiste documenten beschikken, zullen ze niet op een bepaalde plaats worden vastgehouden, zelfs indien ze een verzoek om internationale bescherming indienen. De vasthouding is ook geen sanctie, maar enkel een middel om te voorkomen dat personen het grondgebied binnenkomen zonder dat de noodzakelijke voorwaarden zijn vervuld, om zich ervan te verzekeren dat ze het grondgebied verlaten wanneer ze niet over een titel beschikken om er toegang toe te krijgen.*

*De Schengengrenscode verplicht in bepaalde gevallen de weigering van de toegang tot het grondgebied van de Unie (artikel 14 juncto artikel 6). Indien een vreemdeling niet voldoet aan de vereisten voor toegang tot het grondgebied en een verzoek om internationale bescherming doet aan de grens,*

---

<sup>80</sup> Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT), *United Nations General Assembly*, New York, 18 December 2002 (Facultatief protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing).

valt hij onder het toepassingsgebied van richtlijn 2013/32/EU (Procedurerichtlijn) en richtlijn 2013/33/EU (Opvangrichtlijn). Hij mag dan tijdens de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming “in de lidstaat blijven”, zoals gedefinieerd in artikel 2, p), van richtlijn 2013/32/EU, met name “op het grondgebied blijven van de lidstaat waar het verzoek om internationale bescherming is gedaan of wordt behandeld, daaronder begrepen aan de grens of in een transitzone van die lidstaat”. De toegangswegering dient bijgevolg te worden opgeschort of uitgesteld (zie toelichting bij het nieuw artikel 52/3, § 2, van de Vreemdelingenwet).

Een vreemdeling die niet voldoet aan de voorwaarden voor toegang tot het grondgebied, kan niet door het louter doen van een verzoek om internationale bescherming aan de grens automatisch feitelijke toegang tot het grondgebied verkrijgen. Op grond van artikel 8, lid 3, c), van richtlijn 2013/32/EU mag hij in bewaring worden gehouden “om in het kader van een procedure een beslissing te nemen over het recht van de verzoeker om het grondgebied te betreden”. Het loutere feit van het indienen van een verzoek om internationale bescherming aan de grens, heeft op zich evenmin als automatisch gevolg dat aan de binnenkomstvoorwaarden tot het grondgebied van de Schengengrenscore is voldaan.

Zowel artikel 8, lid 1, van richtlijn 2013/33/EU als artikel 26, lid 1, eerste zin, van richtlijn 2013/32/EU stellen duidelijk dat lidstaten een persoon niet in bewaring mogen houden om de enkele reden dat hij een verzoeker om internationale bescherming is. Dit principe wordt hernomen in het artikel 74/5, § 1, tweede lid, van de Vreemdelingenwet. Artikel 8, lid 2, van richtlijn 2013/33/EU bepaalt:

“In de gevallen waarin zulks nodig blijkt en op grond van een individuele beoordeling van elk geval, mogen lidstaten een verzoeker in bewaring houden wanneer andere, minder dwingende maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast.”

De toepassing van de in artikel 57/6/4 bepaalde grensprocedure is steeds gekoppeld aan een vrijheidsberovende maatregel aan de grens. De individuele beoordeling die plaatsvindt bij het toepassen van de grensprocedure, vindt plaats in het licht van het belang van een effectieve grensbewaking. Grensbewaking kan niet effectief zijn zonder het opleggen van een vrijheidsberovende maatregel.

Het al dan niet toepassen van de grensprocedure van artikel 57/6/4 van de Vreemdelingenwet - met daaraan gekoppeld een vasthouding op basis van artikel 74/5, § 1, 2°, van dezelfde wet - is echter wel onderworpen aan specifieke voorwaarden:

- 1) er moet sprake zijn van het niet-voldoen aan de toegangsvoorwaarden van artikel 6, lid 1, van de Schengengrenscore;
- 2) de behandeling van het verzoek om internationale bescherming in een grensprocedure kan enkel indien het verzoek niet ontvankelijk is (nieuw artikel 57/6, § 3, van de Vreemdelingenwet) of kan worden behandeld via de versnelde procedure (nieuw artikel 57/6/1 van dezelfde wet);
- 3) indien de CGVS de procedure van artikel 57/6/4 niet of niet langer toepast, moet de verzoeker worden toegelaten het Rijk binnen te komen indien hij van

*oordeel is dat de verzoeker bijzondere procedurele garanties behoeft, in het bijzonder omwille van foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld, die niet verenigbaar zijn met het onderzoek van het verzoek om internationale bescherming overeenkomstig de grensprocedure (nieuw artikel 48/9, § 5, van de Vreemdelingenwet); en 4) de CGVS moet binnen een termijn van vier weken een beslissing nemen op basis van artikel 57/6/4 van dezelfde wet.*

*Wat de toegang tot informatie en juridische bijstand betreft, moet worden opgemerkt dat de bewoner, zodra hij in het centrum aankomt, alle informatie in verband met zijn rechten en plichten in het centrum ontvangt, overeenkomstig het koninklijk besluit van 2 augustus 2002.<sup>81</sup> Hij kan een beroep doen op een pro-Deoadvocaat of een privé-advocaat. Er zijn juridische permanenties in Vottem en in Brugge. DVZ staat open voor een gelijkaardig systeem van eerstelijnsbijstand in andere centra, doch dit hangt af van de Commissies voor juridische bijstand. De centrumdirecteur ziet erop toe dat de bewoner in de gelegenheid wordt gesteld een beroep te doen op de rechtshulp waarin de wet voorziet: o.a. door de aanvraag voor pro Deo door te geven aan het Bureau voor Juridische Bijstand, door toegang tot het centrum te verlenen aan advocaten, door gratis telefonisch contact met advocaten mogelijk maken, enz. (dit alles in uitvoering van voormeld koninklijk besluit).*

### **3. Organisaties Noord-Zuid**

In een nota (6 p.) overgemaakt aan de Commissie op 18 juni 2018, hebben de Noord-Zuid organisaties “**11.11.11** vecht mee tegen onrecht”, **CNCD 11.11.11**, **Caritas international** en **Orbit** nog bijkomende aanbevelingen geformuleerd die betrekking hebben op:

- 1) vrijwillige terugkeer, waarbij onder meer wordt gepleit voor “*pre-departure counseling*”, een ruimer tijdschema dan 30 dagen, begeleiding door niet-gouvernementele organisaties via contactpunten in België en in het land van herkomst en betere risicoanalyses;
- 2) transparantie van de terugnameakkoorden door democratische controle via het parlement en het middenveld en zonder dat ontwikkelingshulp, handelsakkoorden en visumbeleid conditioneel zouden mogen worden gemaakt aan dergelijke akkoorden;
- 3) meer ruimte voor humanitaire overwegingen door de veiligheidssituatie in het herkomstland continu en nauwgezet te monitoren en door personen niet terug te sturen wanneer de humanitaire situatie als gevolg van natuurrampen dat niet toelaat;
- 4) post-return opvolging bij gedwongen terugkeer door samenwerking met de lokale ambassade en de IOM en door het verzekeren van een monitoringmechanisme voor follow-up;
- 5) garanties voor het recht op vrijplaatsen door organisaties die plekken zijn waar kwetsbare mensen tot rust kunnen komen, te vrijwaren van politieacties.

---

<sup>81</sup> 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, *B.S.* 12 september 2002.

#### 4. Liga voor mensenrechten

Op 18 juni 2018 heeft de **Liga voor Mensenrechten** een rapport (104 p.) over de “Gesloten centra voor vreemdelingen: stand van zaken” (december 2016) naar de Commissie gestuurd. Dit rapport bevat 12 aanbevelingen. De meeste aanbevelingen (9) en de drie grote principes (eerbiediging van de vrijheid, van de rechtsstaat en het beginsel van non-refoulement) komen overeen met de aanbevelingen die op 15 juni 2018 door Ciré e.a. werden geformuleerd. De drie principes die niet gemeenschappelijk zijn, zijn het respect voor het evenredigheidsbeginsel in elke beslissing tot vasthouding, de toegang tot goede juridische hulp en de wettelijke definitie van de concrete criteria voor de definitie van de openbare orde. De aanbevelingen die niet worden overgenomen, zijn het respect voor artikel 3 EVRM, de ontwikkeling van alternatieven voor vasthouding en de oprichting van een permanente commissie voor de opvolging van het terugkeerbeleid. De Commissie leidt daar echter niet uit af dat de zes laatstgenoemde aanbevelingen als minder belangrijk zouden worden beschouwd dan de negen gemeenschappelijke aanbevelingen. De Liga maakt trouwens deel uit van de auteurs van de aanbevelingen van 15 juni 2018.

#### F. Prof. Dr. St. Parmentier

Op 29 juni 2018 hoorde de Commissie prof. dr. **St. Parmentier**, hoogleraar criminologie aan de K. U. Leuven, die deel uitmaakte van de twee Commissies Vermeersch. Hij ontwikkelde vooral de punten die hij naar voren had gebracht in zijn bijdrage in *De Standaard* van 12 maart 2018 onder de titel “Varen op het kompas van de mensenrechten”. Hij is van oordeel dat het verwijderingsbeleid nog steeds in “talrijke duistere en hardnekkige nevelen” is gehuld. Wat de eigenlijke verwijderingsprocedure betreft, meent hij dat prioritair de inzet van de beveiligde vluchten, de positie van de kwetsbare groepen en de precieze taakverdeling tussen de politie en vreemdelingenzaken, enerzijds, en tussen politie en private bewakingsdiensten, anderzijds, dient te worden geëvalueerd. Wat de fase voorafgaand aan de verwijdering betreft, acht hij prioritair de evaluatie van kwetsbare groepen, de inschatting vooraf dat personen bij hun terugkeer kunnen worden onderworpen aan een wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of zelfs foltering en de concrete werking van de gesloten centra. Wat de fase volgend op de verwijdering betreft, meent hij dat de procedures en praktijken van opvolging achteraf nog een volledig onontgonnen terrein is. Voorts dient te worden nagegaan of de controles van de politiediensten adequaat zijn georganiseerd, wat met hun aanbevelingen gebeurt en of er betere of nieuwe vormen van supervisie nodig zijn inzake detentie en inzake opvolging na verwijdering.

De Commissie bestaat vooral uit diensten die rechtstreeks zijn betrokken bij de uitvoering van het asielbeleid en het verwijderingsbeleid, en die zich aldus zelf kunnen evalueren. Daarnaast hangt de AIG af van dezelfde politieke verantwoordelijken. Het voorstel om ook medische, psychologische, juridische of andere experts te laten zetelen in de Commissie is niet weerhouden. Professor Parmentier stelt ook de vraag of het mandaat van de Commissie kan worden verlengd.

#### G. De Délégué général aux droits de l'enfant

Op 5 september 2018 heeft de **Délégué général aux droits de l'enfant** van de Federatie Wallonië-Brussel zijn advies (13 p.) met betrekking tot het vrijwillig terugkeerbeleid en de gedwongen verwijdering van vreemdelingen naar de Commissie gestuurd. In dit advies

evalueert hij de praktische uitvoering van de wettelijke en reglementaire bepalingen in het kader van het terugkeerbeleid en de samenwerking tussen de verschillende actoren.

Hij is van mening dat de aanwezigheid van een ambtenaar van DVZ, die de gedwongen terugkeer op een terugkeerplaats onderzoekt, terwijl een ambtenaar van Fedasil een vertrouwensband probeert op te bouwen met het oog op de vrijwillige terugkeer van het afgewezen gezin, het werk van Fedasil hindert.

*In principe is het voorzien dat iedere aanvrager tot internationale bescherming (ongeacht of het nu individuen of families betreft) vanaf het begin van de procedure ervan op de hoogte wordt gebracht dat een eventuele verplichting tot terugkeer kan worden opgelegd, gezien niet iedereen een beschermingsstatuut krijgt. Fedasil heeft daarvoor de nodige werkinstrumenten uitgewerkt, die zijn verankerd in een terugkeertraject (zie Hoofdstuk II voor nadere toelichting). Fedasil en DVZ werken al jaar en dag samen om deze doelstelling te verwezenlijken. Het terugkeertraject is immers in gemeenschappelijk beheer van Fedasil (vrijwillige terugkeer met ondersteuning) en DVZ (vrijwillige en gedwongen terugkeer). De Délégué général gaat voorbij aan het feit dat DVZ ook inzet op vrijwillige terugkeer en in die hoedanigheid deelneemt aan de gesprekken in het opvangnetwerk. Daarnaast kan DVZ faciliteren bij het bekomen van een reisdocument, indien een familie wenst terug te keren doch niet over de nodige reisdocumenten beschikt. DVZ kan eveneens tussenkomen om een ticket te kopen indien een familie wenst terug te keren, maar niet over de financiële middelen beschikt om een ticket te kopen.*

De Délégué général is van mening dat de termijnen (4 werkdagen om het opvangcentrum te verlaten en 30 dagen voor de uitvoering van de vrijwillige terugkeer) te kort zijn. De begeleiding van de personen in het kader van de de vrijwillige terugkeer zou moeten plaatsvinden in het centrum waar de gezinnen tijdens hun internationale beschermingsprocedure hebben verbleven.

*Gezinnen ontvangen, ook tijdens hun lopende procedure, informatie over (vrijwillige) terugkeer. Zij worden van in het begin ingelicht over de mogelijke gevolgen in geval hun procedure negatief wordt beëindigd. Bij een negatieve beslissing worden zij, indien nog verdere opvang is gewenst, vanuit het opvangnetwerk toegewezen aan een open terugkeerplaats, waar het terugkeertraject wordt voortgezet. Families met minderjarige kinderen hebben immers recht op materiële hulp, wat zich ook in een recht op opvang vertaalt.<sup>82</sup> De toekenning van materiële hulp was voorzien tot aan de meerderjarigheid van de kinderen of tot wanneer de terugkeer van deze families werd geregeld. In de praktijk werd vastgesteld dat de meeste van deze families in het opvangnetwerk bleven, zonder dat er een specifieke actie naar terugkeer werd ondernomen. Om die reden werden er verschillende alternatieve initiatieven ingericht: een samenwerkingsprotocol tussen DVZ en Fedasil m.b.t. het begeleidingstraject voor de gezinnen die op basis van het koninklijk besluit van 24 juni 2004 worden opgevangen en een open terugkeercentrum in Holsbeek (2013). Gezien de terugkeerresultaten relatief laag waren en er in 2015 in*

---

<sup>82</sup> Koninklijk besluit van 26 juni 2004; Opvangwet van 12 januari 2007.

*gevolge de asielcrisis een hogere nood was aan opvang voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen, werd vanaf juni 2015 het open terugkeercentrum tijdelijk aan Fedasil gegeven voor de opvang van de NBMV en werden vanaf dan de families onder de opvangwet toegewezen aan een woonunit.<sup>83</sup>*

De Délégué général is ook van mening dat het feit dat er verschillende bedragen worden toegekend aan een gezin, in functie van het feit of het al dan niet Europees is en in functie van het moment waarop het de terugkeer aanvaardt, niet bevorderlijk zijn voor deze aanvaarding. Met betrekking tot de verschillende middelen die worden gebruikt om de afgewezen gezinnen het grondgebied te laten verlaten, is hij van mening dat de thuisbegeleiding op proactieve wijze zou moeten worden ontwikkeld. Eén enkel onderhoud volstaat niet.

*DVZ is het er mee eens dat de (personeels)middelen om op intensieve wijze in te zetten op thuiscoaching onvoldoende zijn. Bovendien is één van de voorwaarden van thuiscoaching het ondertekenen van een conventie door de familie, waarin die zich bereid verklaart mee te werken aan vrijwillige terugkeer. In de praktijk ondertekende slechts een minderheid van de families deze conventie.*

M.b.t. de terugkeerhuizen is de Délégué général van mening dat er niet genoeg coaches zijn (hooguit twee per site). Ze zouden door andere personen, zoals een maatschappelijk werker en een psycholoog, moeten worden geholpen. Deze huizen moeten met gratis Wifi worden uitgerust.

*Op elke site zijn twee coaches (terugkeerfunctionarissen) tewerkgesteld; er is bovendien één “vliegende coach” die wordt ingezet in functie van de noden op de verschillende sites. Het team van negen coaches wordt aangestuurd door een diensthoofd, dat ook regelmatig op het terrein bijspringt bij intakes, outtakes en begeleiding van de families. Naast de logistieke omkadering (twee werklui om alle kleine en middelgrote mankementen in de woonunits op te lossen, alsook onderhoud van tuinen en stock), zijn er (coördinerende) psychologen die de coaches ondersteunen bij de begeleiding van de families. Daarnaast is er de externe ondersteuning van de artsen, die via een afsprakennota met de coaches per site samenwerken.*

Wanneer een gezin naar een terugkeerwoning wordt doorverwezen, moet de taalrol van de betrokkenen worden gerespecteerd en moeten het recht om naar school te gaan en het recht op vrijetijdsbesteding worden gewaarborgd.

*Indien de kinderen reeds naar een andere school gingen, zullen zij worden toegelaten om in de mate van het mogelijke verder naar deze andere Belgische school te gaan. De sites van de woonunits zullen per familie daarom, waar mogelijk, worden gekozen in functie van de nabijheid van de vroegere school, het vroegere netwerk van contacten en de taalrol. In de gemeentes waar de sites zijn gevestigd, werden afspraken gemaakt met scholen voor kleuter- en lager onderwijs. De coaches kunnen het inschrijven in een school faciliteren. De coaches kunnen de families weliswaar aanraden hun kinderen naar school*

---

<sup>83</sup> Zoals voorzien in art. 74/8 Vreemdelingenwet; koninklijk besluit van 14 mei 2009; ministerieel besluit van 14 mei 2009.



*te sturen, maar ze kunnen dit niet afdwingen. Het blijft de verantwoordelijkheid van de ouders om hun kinderen, zelfs tegen hun zin, naar school te sturen.*

De Délégué général biedt zijn hulp aan om de contacten met de hulpdiensten in een open milieu (OTKW) en een organisme dat in kinderen is gespecialiseerd, zoals K&G, te faciliteren.

*Al naargelang het profiel van de families en de leeftijd van de kinderen, kunnen instanties als bijzondere jeugdzorg, K&G (en hun Franstalige tegenhangers), enz. worden ingeschakeld.*

De Délégué général bekritiseert het feit dat de eenheid van het gezin niet wordt gerespecteerd wanneer een volwassene wordt gedetineerd.

*Het principe van de eenheid van het gezin staat voorop. In uitzonderlijke gevallen, met name wanneer één van de familieleden een gevaar vormt voor de openbare orde of wanneer er sprake is van intra-familiaal geweld, kan echter van dit principe worden afgeweken.*

De gezinnen die onder het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 24 juni 2004 “tot bepaling van de voorwaarden en de modaliteiten voor het verlenen van materiële hulp aan een minderjarige vreemdeling die met zijn ouders illegaal in het Rijk verblijft” vallen, zouden ook moeten worden begeleid door de coaches van de DVZ en moeten worden bezocht door geaccrediteerde niet-gouvernementele organisaties.

*Net zoals alle bewoners in een woonunit, hebben ook gezinnen die in het kader van bovenvermelde wetgeving in een woonunit verblijven, het recht om contact op te nemen met geaccrediteerde NGO's.*

In het kader van de vrijwillige terugkeer zou er moeten worden gezorgd voor een systematische samenwerking met de IOM en Caritas International.

*Ook al hebben de gezinnen in vroegere stadia geweigerd in te gaan op een aanbod van vrijwillige terugkeer, toch zal deze mogelijkheid opnieuw worden aangeboden, gezien er wordt gestreefd naar de meest humaan mogelijke terugkeer in het belang van de kinderen. In het kader van deze vrijwillige terugkeer wordt samengewerkt met Fedasil en haar partners IOM en Caritas International. Indien nodig, zullen de coaches dagelijks met de families over deze mogelijkheden komen spreken. In het kader van de begeleide vrijwillige terugkeer kunnen medewerkers van Fedasil, IOM of Caritas ook met de families komen praten, ten einde zich een duidelijk beeld van de noden van de gezinnen in het kader van de re-integratie te kunnen vormen. Indien de families geen mogelijkheid hebben om in te tekenen op vrijwillige terugkeer met re-integratie, bestaat ook nog de mogelijkheid om extra ondersteuning te voorzien via de door DVZ zelf gefinancierde “special needs”. De coaches zullen dan in functie daarvan met de ondersteunende psychologen en de immigratieambtenaren van DVZ (die zijn gespecialiseerd in contacten met de plaatselijke autoriteiten in de herkomstlanden) oplossingen trachten te vinden.*

De, soms zeer traumatiserende, overbrenging naar de terugkeerbouwingen zou in aanwezigheid van een psycholoog moeten plaatsvinden. Aangezien sommige gezinnen soms enkele maanden in deze huizen verblijven, moet er meer in andere alternatieven en in de begeleiding van deze gezinnen worden geïnvesteerd.

*De begeleiding in het kader van een gedwongen terugkeer is op maat en houdt rekening met de aanwezigheid van kinderen. Medewerkers van het MPOT, al dan niet versterkt met een coach en/of een psycholoog van DVZ, zullen naast de politiebegeleiding van de ouders, zich in voorbereiding op en tijdens de vlucht specifiek met de kinderen bezig houden. Indien nodig zal ook medische begeleiding worden voorzien. De wettelijke omkadering is erg uitgebreid.<sup>84</sup> De woonunits werden al in diverse rapporten van nationale en internationale NGO's en van diverse officiële instanties en organisaties (RvE, EU Fundamental Rights Agency, Europese Commissie, UNHCR, Unicef, ...) als "best practice" geciteerd.*

Wat het gesloten centrum voor gezinnen met kinderen betreft, bekritiseert de Délégué général het feit dat een minderjarige die ouder is dan 16 jaar en die door zijn gedrag een gevaar vormt voor de veiligheid, in een aparte ruimte kan worden geplaatst en dat gezinnen in sommige gevallen langer dan vier weken kunnen worden vastgehouden.

*De vasthouding dient zo kort mogelijk te zijn, maar is mede afhankelijk van de omstandigheden van het specifieke geval en de bereidheid tot medewerking van het gezin.*

De Délégué général is van mening dat de vasthouding van een kind om migratieredenen, zelfs voor een korte periode, in strijd is met zijn rechten en belangen.

*In zijn arrest Muskhadzhiyeva e.a. t. België van 19 januari 2010 heeft het EHRM gesteld dat de vasthouding van minderjarigen in een gesloten omgeving, naast een wettelijke basis<sup>85</sup>, moet voorzien in een infrastructuur aangepast aan de noden van de kinderen.*

Bij wijze van conclusie is de Délégué général van mening dat de alternatieven voor een vasthouding niet kan worden verweten dat ze niet performant zijn, indien ze niet allemaal op optimale wijze aan elk gezin worden aangeboden. Op 23 november 2018 heeft de Commissie de Délégué général, de heer Bernard DE VOS, die door mevrouw Sophie CROONEN begeleid werd, gehoord voor nadere toelichting.

## **H. De Vaste Commissie van de Lokale Politie**

In een nota van 6 september 2018 heeft de **Vaste Commissie van de Lokale Politie** een nota met adviezen van 11 oktober 2012 overgemaakt. Hieruit mag worden afgeleid dat deze adviezen, hoewel gedateerd, niet zonder pertinentie zijn. De nota meldt dat politiediensten, die heel veel investeren in het domein van asiel en migratie, met een wrang gevoel achterblijven wanneer zij worden geconfronteerd met de afwezigheid van concrete, zichtbare resultaten. Hun optreden wordt gekenmerkt door onzekerheid wegens de afwezigheid van

---

<sup>84</sup> Zie bv. Vreemdelingenwet; koninklijk besluit van 2 augustus 2002; koninklijk besluit van 26 juni 2004, Opvangwet van 12 januari 2007, enz.

<sup>85</sup> Art. 74/9 Vreemdelingenwet.

eenduidige verwachtingen en instructies en zij worstelen met ethische/morele problemen, waardoor hun motivatie een ernstige deuk krijgt.

De politiediensten vragen overleg betreffende de rationalisering van een aantal werkprocessen. Zij menen dat alle feiten die de openbare orde raken, met inbegrip van inbreuken op de GAS-wetgeving, in aanmerking dienen te worden genomen bij de beoordeling van het gevaar uitgaand van een persoon. Systemen of praktijken die slechts op papier een reden van bestaan hebben, dienen ofwel te worden afgeschaft ofwel vervangen door een effectief en efficiënt alternatief. Regelmatig wordt het voorstel geformuleerd om een “visitatierecht” voor politiemensen te introduceren en wettelijk te voorzien, naar analogie van het doen naleven van de sociale regelgeving. Basisregels, zoals de plicht tot inschrijving, dienen te worden herdacht. Een gemeenschappelijk Europees beleid, op zijn minst een afstemming en overleg, bijvoorbeeld inzake transmigratie, is aan te bevelen. Een communicatieplan door de bevoegde reglementerende overheden is noodzakelijk. De sociaaleconomische reglementeringen dienen te worden aangepast om economische uitbuiting effectief te kunnen aanpakken. De Belgische nationaliteit zou niet mogen worden verkregen door personen die geen blijk geven van onberispelijk gedrag en zou hen zelfs moeten kunnen worden ontnomen.

Een draaiboek zou moeten worden opgesteld om kunst- en vliegwerk te vermijden. Onderhandelingen met autoriteiten van “probleemlanden” moet leiden tot resultaatgerichte werkprocessen ter identificatie van illegaal in ons land verblijvende personen. Uitspraken van gerechtelijke instanties worden onder meer door de politiediensten vaak als niet begrijpelijk gepercipieerd, vreemd aan alle realiteit. Allerlei sociale instanties, zoals de OCMW’s, en de bevolkingsdiensten dienen er zich rekenschap van te geven dat politiediensten een belangrijke partner zijn bij het tot stand brengen van een rechtvaardige samenleving. In het kader van formele lokale overlegfora zou informatie moeten worden gedeeld tussen politiediensten, OCMW’s en sociale diensten, de medische sector en de onderwijssector. Voor ernstige criminele feiten zou de tussenkomst van de procureur des Konings bij de OCMW-voorzitter via de politiediensten kunnen worden gesolliciteerd. Ook voor huisjesmelkerij en schijnhuwelijken zou een draaiboek moeten worden tot stand gebracht. Verbintenissen aangegaan door de overheden in het kader van transmigratie zouden moeten worden uitgevoerd. De plaatsen in de gesloten centra voor illegaal op het grondgebied verblijvende vreemdelingen dienen gevoelig te worden uitgebreid. De diensten belast met overbrengingen en de permanentie van DVZ dienen voldoende te zijn bemand en geëquipeerd. Het verdient aanbeveling dat de vormen en de wijze waarop de repatriëring plaats vindt en de capaciteiten en de spreiding over de gesloten centra zou worden gecommuniceerd met de vermelding van de principes en de motivering ervan.

De inspanningen moeten worden toegespitst op personen die voor de samenleving echt problematisch zijn en veiligheidsproblemen opleveren. Er moet worden verzekerd dat de geleverde inspanningen leiden tot effectieve repatriëringen. Daarvoor dient de nodige opvang te worden gewaarborgd, dienen de nodige mankracht en financiële middelen voor handen te zijn en dienen de Belgische autoriteiten en deze van de landen van herkomst op éénzelfde lijn te staan. Slachtoffers van mensenhandel dienen de nodige ondersteuning te verkrijgen en de gerechtelijke aanpak van mensenhandel en (economische) uitbuiting dient de hoogste prioriteit te krijgen.

## I. De Kinderrechtencommissaris

In een nota (7 p.) van 7 september 2018 opgesteld ten behoeve van de Commissie, meent de Vlaamse **Kinderrechtencommissaris** dat het door de overheid gehanteerde cascadesysteem, waarvan detentie en gedwongen verwijdering als een “noodzakelijk sluitstuk” worden beschouwd, de rechten van minderjarigen onder drukt zet en schendt. Hij beschouwt het opsluiten van kinderen om migratieredenen als absoluut in strijd met hun belang. Er zou moeten worden ingezet op een betere begeleiding van gezinnen die elk op een begeleider zouden moeten kunnen rekenen. Bij overschrijding van de opsluitingstermijn zou er een meldingsplicht moeten bestaan bij hem zelf en zijn Franstalige collega.

*Indien personen niet binnen de wettelijk bepaalde vasthoudingstermijn kunnen worden verwijderd, worden zij in vrijheid gesteld. De wettelijk bepaalde maximale opsluitingstermijn wordt dus, behoudens een uitzonderlijke menselijke fout waarbij de eindtermijndatum uit het oog wordt verloren, nooit overschreden.*

Gezinnen die onverwijderbaar zijn om redenen waarop zij geen vat hebben, zouden niet in gesloten units terecht mogen komen en voor hen zou voor een duurzame verblijfsoplossing moeten worden gezorgd.

*DVZ is eveneens de mening toegedaan dat het geen zin heeft onverwijderbare personen vast te houden en dat dit contraproductief zou zijn. Gedurende het verblijf in de open woonunits worden de mogelijkheden voor verblijf onderzocht. Het zijn enkel gezinnen die in aanmerking komen voor verwijdering en dus geen recht hebben op verblijf, die naar een gesloten woonunit worden gebracht. De afwezigheid van reisdocumenten is geen voldoende verantwoording om te zorgen voor een duurzame verblijfsoplossing. Vaak kunnen gezinnen zelf wel reisdocumenten bekomen, ook wanneer DVZ daarin niet slaagt. Niet zelden hebben de betrokkenen wel degelijk reisdocumenten (vb. paspoort), maar houden zij die verborgen voor DVZ of liggen die bij hun advocaat. Indien een persoon vrijwillig wenst terug te keren, zijn de ambassades over het algemeen bereid reisdocumenten uit te reiken. Om misbruiken te vermijden moet geval per geval worden bekeken of een duurzame verblijfsoplossing is aangewezen.*

Ook gezinnen die de voorziene termijn van maximaal vier weken kunnen overbruggen via bijkomende verblijfsprocedures, zouden niet in gesloten centra mogen worden opgenomen.

*DVZ benadrukt nogmaals dat voor elk gezin dat in een gesloten woonunit terecht komt, de mogelijkheden op verblijf eerder werden onderzocht en het gezinnen betreft die niettemin alle alternatieven voor de gedwongen verwijdering naast zich hebben neergelegd.*

Het aanhouden van gezinnen met kinderen door een grote politiemacht gebeurt te vaak op een voor de kinderen traumatiserende wijze. Het MPOT zou steeds aanwezig moeten zijn.

*DVZ voorziet, zowel tijdens de uithaling (uit de gesloten gezinswoningen en uit de open woonunits), het vervoer en het wachten op de luchthaven op de vlucht, in omkadering voor de kinderen door de coach, een psycholoog en of*

*medewerker van het MPOT. Voorafgaand aan elke uithaling worden afspraken gemaakt door de betrokken diensten bij DVZ en de politie.*

Hoewel behoorlijk veel van de opgeroepen gezinnen naar het initiële gesprek over terugkeerbegeleiding komen, stapt slechts een laag aantal effectief mee in het begeleidingstraject (beperkt tot één schriftelijke uitnodiging en één gesprek). Gespecialiseerde medewerkers van het gemeentebestuur zouden duidelijke en verstaanbare informatie moeten verschaffen.

*Van de 18 gezinnen die naar woonunits werden gebracht waar ze een intensieve begeleiding kregen, verdwenen er 14. Leerkrachten en belangengroepen, die volgens de Kinderrechtencommissaris bij de begeleiding zouden moeten worden betrokken, blijken in de gevallen die de media halen, eerder voor een verblijf in België dan voor een terugkeer te pleiten. Het betreft nochtans veelal gezinnen die reeds meerdere BGV's hebben gekregen. Dit betekent dat zij reeds toegang hadden tot informatiebrochures m.b.t. vrijwillige terugkeer en werden verwezen naar verschillende websites waarop veel informatie is te vinden. Ook Fedasil investeert veel in bereikbaarheid en laagdrempelige toegang. Gebrek aan informatie is zelden, om niet te zeggen nooit, de reden voor een weigering terug te keren naar het land van herkomst.*

Wat de open terugkeerwoningen (OTKW) betreft, zou een op kinderen gerichte begeleiding, alsook investeringen in speelgoed en spelmateriaal, de resultaten in gunstige zin kunnen beïnvloeden. Er zou voldoende tijd moeten worden voorzien om het terugkeertraject uit te werken en de open gezinsunits zouden beter over het land moeten worden gespreid, bij voorkeur in de nabijheid van (middelbare) scholen.

*De nood voor middelbare scholen is eerder beperkt. In de afgelopen zes jaar, kwam dit slechts 12 keer voor. (Het aantal kinderen vanaf 2012 tot en met 2017: 142 kleuters, 186 lagere school, 12 middelbaar). Bij de intake en toewijzing van een site wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de taalrol. Er wordt nagegaan of het haalbaar is naar de middelbare school te gaan waar voordien school werd gelopen.*

De Kinderrechtencommissaris dringt aan op snelle en efficiënte procedures en op een kindvriendelijke afhandeling die afscheid nemen mogelijk maakt, alsook op een versoepeling van de regeling om het schooljaar eerst te mogen uitdoen. Hij vraagt voor kinderen die al jaren in België verblijven, het afwerken van hun onderwijs- of opleidingstraject en een permanente verblijfsvergunning voor wie stevig in onze samenleving is geworteld, rekening houdend met hun reëel - en niet louter met hun "regelmatig" - verblijf in het land.

*In de meeste gevallen weigeren de betrokken gezinnen zich neer te leggen bij een negatieve beslissing en starten zij telkens nieuwe procedures op. DVZ dient deze te behandelen en de beroepstermijnen te respecteren. Er zijn nochtans diverse programma's voor ondersteuning na terugkeer, doch het komt de betrokkenen zelf toe om hierop in te gaan. Wie moet terugkeren, kan dit best zo snel mogelijk doen, bij voorkeur vooraleer een nieuw schooljaar start. Hoe langer het verblijf, hoe moeilijker het wordt voor de kinderen. De ouders dragen hiervoor de voornaamste verantwoordelijkheid. Een officiële beleidslijn maken van een permanente verblijfsvergunning voor kinderen die hier*

*'geworteld' zijn, zou een belangrijke aantrekkingsfactor zijn. Families zouden er nog meer worden toe aangezet procedures te blijven opstarten en geen gevolg te geven aan de beslissing en zouden daar dan nog voor worden beloond.*

Voorts pleit de Kinderrechtencommissaris voor een onafhankelijke instantie die zou waken over het belang van het kind in alle facetten van de asielpprocedure, voor een vroegere screening van de uit te wijzen personen, voor dezelfde rechten voor begeleide als voor niet-begeleide jongeren en voor een extern orgaan dat toezicht zou houden op het belang van het kind in de gehele terugkeerprocedure.

*Het onderzoek naar de mogelijkheid van terugkeer kan vaak pas aanvangen op het ogenblik dat het gezin in de open woonunit verblijft, omdat die gezinnen voordien meestal ondergedoken leven en onbereikbaar zijn. Voor gezinnen die in open centra verblijven tijdens de behandeling van hun verzoek om internationale bescherming start de voorbereiding op terugkeer reeds in het open centrum na een negatieve beslissing inzake het verzoek. Ook daar gaat een groot aantal families niet in op het aanbod van vrijwillige terugkeer.*

*Het uitgangspunt voor begeleide kinderen is nochtans sterk verschillend van dat voor NBMV. Dezelfde rechten toepassen op verschillende situaties is niet aangewezen. Er kan niet worden voorbijgegaan aan de rol en de verantwoordelijkheid van de ouders. DVZ kan het ouderlijk gezag niet aan de kant schuiven.*

*Er bestaat reeds extern toezicht op de gehele procedure: jurisdictionele toetsing (Raadkamer, KI, RvV), de Klachtencommissie, de Federale Ombudslieden, NGO's die beschikken over een accreditatie voor toegang tot de woonunits/centra; parlementaire controle (via parlementaire vragen en bezoeken), enz. Wat de uitvoering van de verwijdering door de politie betreft, kunnen klachten worden ingediend bij het Comité P en worden verwijderingen gemonitord door de AIG.*

Tot slot, vraagt de Kinderrechtencommissaris meer aandacht voor het belang van het kind in alle fasen van de verblijfsprocedures en wijst hij op de behoefte aan gespecialiseerd juridisch advies op het snijpunt van het vreemdelingenrecht en de kinderrechten.

*De Kinderrechtencommissaris lijkt voorbij te gaan aan de preciaire situatie en aan de soms erbarmelijke omstandigheden waarin gezinnen in de illegaliteit verkeren. Sommige kinderen worden ingezet om te bedelen i.p.v. om naar school te gaan. Ze verblijven soms in woningen in slechte staat of zelfs op straat. Een omkaderde terugkeer naar en begeleiding in hun herkomstland biedt op termijn voor de kinderen een beter perspectief dan een verblijf in de illegaliteit met de daarmee gepaard gaande voortdurende onzekerheid. Het zou helpen indien ook advocaten en ngo's de ouders erop zouden wijzen dat voor hen en hun kinderen het opbouwen van een toekomst in België niet tot de mogelijkheden behoort.*

Op 23 november 2018 werd de Vlaamse Kinderrechtencommissaris Bruno VANOBBERGEN, vergezeld door de heer Michaël BOUCHEZ, gehoord door de Commissie voor nadere toelichting.

### **J. Amnesty International**

Op 14 mei 2018 heeft **Amnesty International Belgium** aan de Commissie een aantal van haar publicaties (zie bijlage nr. 4) overgemaakt die beogen bij te dragen tot het uitzetten van een mensenrechtelijk analysekader over bepaalde thema's. Op 18 juni 2018 heeft A.I. een verslag (54 p.), getiteld "Mensenrechten en het Belgisch Terugkeerbeleid", aan de Commissie overgemaakt. Dit veel omvattend verslag bevat onder meer 19 aanbevelingen. Gezien deze aanbevelingen die specifiek tot de Commissie zijn gericht, ongetwijfeld ook door andere niet-gouvernementele organisaties en instanties worden gedeeld, is het vertrekkende van deze aanbevelingen dat de Commissie een meer uitvoerig antwoord verschafft (zie hoofdstuk IV). Op 23 november 2018 werden de Heer Wies DE GRAEVE en Mevrouw Julie ADYNS namens A.I. gehoord door de Commissie voor nadere toelichting.

## Hoofdstuk IV. Elementen van antwoord op de aanbevelingen van Amnesty International

A.I. heeft, gevolg gevend aan de uitnodiging om schriftelijk kennis te geven van haar opmerkingen, bedenkingen en aandachtspunten, een verslag (54 p.) van 18 juni 2018, getiteld “Mensenrechten en het Belgisch Terugkeerbeleid”, aan de Commissie overgemaakt. Dit veel omvattend verslag bevat onder meer 19 aanbevelingen. Vele van deze aanbevelingen worden ongetwijfeld ook door andere NGO’s en instanties gedeeld. Daarom is het dat, vertrekkende van de tot de Commissie gerichte aanbevelingen van A.I., die hieronder telkens worden gereproduceerd, elementen van antwoord worden gegeven op basis van informatie door de betrokken diensten verschaft. Deze elementen kunnen bijdragen tot een grotere transparantie en een beter begrip van het gevoerde terugkeerbeleid.

### A. Algemene opmerkingen

A.I. beveelt aan dat de Commissie:

- haar mandaat opvat als de implementatie van de aanbeveling van de Commissie Vermeersch II [...];
- overweegt om zichzelf uit te breiden met onafhankelijke experts, actoren van het maatschappelijk middenveld en met het Federaal Migratiecentrum Myria;
- onafhankelijke experts, actoren van het maatschappelijk middenveld en toezichtsorganen (inzonderheid het federale migratiecentrum Myria) op verschillende tijdstippen in haar werking zal horen en rekening houdt en antwoordt op de aanbevelingen;
- op transparante wijze de basisdocumenten voor een gedegen evaluatie van het Belgische terugkeerbeleid zal delen met geïnteresseerde experts en organisaties. [...].

De Commissie vat haar mandaat op als de implementatie van de aanbevelingen van de Commissies Vermeersch I en II door na te gaan op welke wijze deze aanbevelingen worden opgevolgd en door een algemene evaluatie van het verwijderingsbeleid uit te voeren.

Het behoort niet tot de bevoegdheid van de Commissie haar samenstelling zelf te bepalen. De directeur-generaal van de Luchtvaart en de voorzitter van het Comité van de Lokale Politie worden weliswaar op de vergaderingen uitgenodigd. Met uitzondering van haar voorzitter en van de vertegenwoordigers van SN Brussels Airlines en van BECA, zijn de leden van de Commissie vertegenwoordigers van overheidsinstanties betrokken bij de uitvoering van het migratiebeleid. Dit beleid wordt bepaald door de Regering die hiervoor ten overstaan van het Parlement verantwoording is verschuldigd. Bij de samenstelling van de Commissie heeft de bevoegde Staatssecretaris beslist andere actoren die geen gelijkaardige verantwoordelijkheden uitoefenen, niet in de Commissie op te nemen. Andere actoren werden wel uitgenodigd om schriftelijk kennis te geven van hun opmerkingen, bedenkingen en aandachtspunten. Een beperkt aantal van deze andere actoren werd bovendien gehoord door de Commissie (zie bijlage 2). De basisdocumenten waarop de Commissie zich heeft gesteund om het terugkeerbeleid te evalueren staan eveneens vermeld in bijlage 4.

### B. Strafrecht en irreguliere migratie

- A.I. ijvert voor het schrappen van artikel 75 van de Vreemdelingenwet.
- A.I. beveelt aan dat de Commissie de handhaving van het strafrechtelijke verbod op irreguliere binnenkomst en verblijf monitort en evalueert, met inbegrip van de impact hiervan op de mensenrechten van migranten.



Zie het wetsontwerp (DOC54, nr. 2798/001) tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen ten einde de uitvoering van de maatregelen tot verwijdering te garanderen.

### C. Aanhouding in de woning

A.I. beveelt aan dat de Commissie:

- Nagaat of aanhoudingen nu wel volledig legaal verlopen en de praktijk van aanhouding in de woning zonder voorafgaande rechterlijke machtiging is gestopt.
- Mocht er een herwerkt ontwerp worden ingediend, dat de Commissie: Advies uitbrengt over het aangepaste ontwerp, rekening houdend met de opmerkingen van A.I.

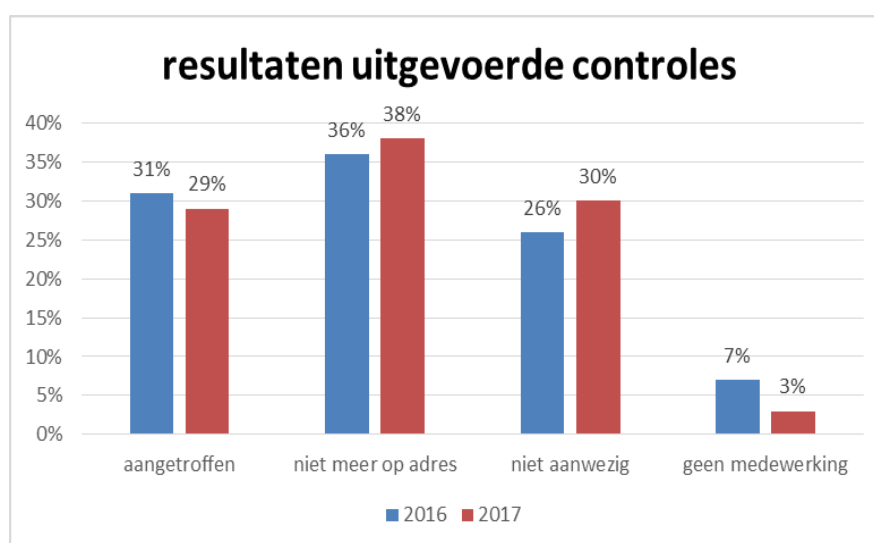
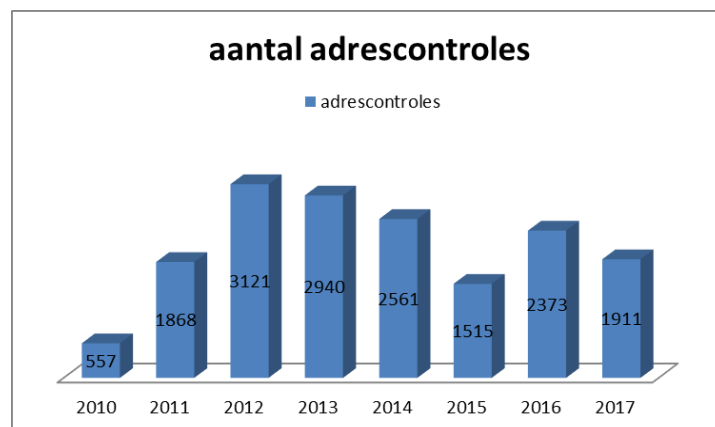
Een wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen ten einde de uitvoering van de maatregelen tot verwijdering te garanderen, werd ingediend in de Kamer van Volksvertegenwoordiger waar het werd behandeld door de Commissie voor Binnenlandse Zaken op 23 januari 2018. Nadien heeft de Eerste Minister dit dossier naar zich toegetrokken.

In de huidige praktijk zijn er slechts woonstbetredingen mits akkoord van betrokkene. Wanneer de te verwijderen persoon zich verzet tegen het betreden van de woning waarin hij zich verschuilt, is gedwongen verwijdering zonder woonstbetreding nauwelijks mogelijk. Uit de toelichting bij bovenvermeld wetsontwerp blijkt dat in 2016, op vraag van de DVZ, 1.903 adrescontroles werden uitgevoerd door de politie. Van deze woonstcontrole waren er 31 % positief en 69 % negatief: 36 % had vermoedelijk het adres verlaten, 7 % werkte niet mee en 26 % was niet aanwezig tijdens de controle. “Werkt niet mee” betekent bijvoorbeeld dat de betrokken vreemdeling de deur opent, maar geen toelating geeft tot het betreden van de woonst. Het betreden van de woning om personen die illegaal in het land verblijven, administratief aan te houden, is niet bij wet voorzien.

Er is nood aan procedurele waarborgen voor de vreemdeling in illegaal verblijf opdat de woning op een juridisch sluitende manier zou kunnen worden betreden en om de politiediensten toe te laten om in de woning te zoeken naar identiteitsdocumenten of naar elementen waaruit de identiteit kan worden afgeleid. Dit maakt kortere vasthoudingstermijnen en meer repatriëringen mogelijk. Voorgesteld wordt dat de onderzoeksrechter machtiging zou kunnen verlenen tot woonstbetreding, wanneer één of meerdere vreemdelingen geen gevolg hebben gegeven aan een uitvoerbare maatregel tot teruggrijping, verwijdering of overdracht, niet meewerken aan de uitvoering ervan en er redelijke gronden bestaan om aan te nemen dat zij zich nog steeds op het betreffende adres bevinden. Die machtiging moet een noodzakelijke maatregel zijn om de verwijderingsmaatregel te kunnen uitvoeren.

Dit stemt overeen met artikel 8 van Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (de Terugkeerrichtlijn). Deze bepaling stelt dat de lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen om het terugkeerbesluit uit te voeren, indien de betrokkene niet binnen de toegestane termijn voor vrijwillig vertrek aan de terugkeerverplichting heeft voldaan.

Volgende statistieken werden verstrekt aan de Commissie inzake het aantal adrescontroles en de resultaten ervan in 2016 en 2017:



## D. Alternatieven voor detentie

A.I. beveelt aan dat de Commissie:

- de praktijk inzake detentie en de toepassing van de alternatieven evalueert;
- nagaat of detentie enkel als *ultimum remedium* wordt toegepast – dit houdt in dat alternatieven telkens expliciet overwogen worden;
- aandringt op de invoering van alternatieven voor detentie van asielzoekers en voor detentie met het oog op verwijdering.

Verscheidene alternatieven voor vasthouding werden met wisselend succes toegepast.

Het opleggen van een **meldingsplicht**, dat als project werd ingevoerd in 2008, werd stopgezet omdat het niet succesvol bleek te zijn. Zo kwamen er van de 33 uitgenodigde families met het oog op de organisatie van hun vrijwillige terugkeer slechts twee opdagen.

Het organiseren van **coaching vanuit de eigen woning** leverde inzake terugkeer eveneens slechts zeer beperkte resultaten op, zoals blijkt uit onderstaande tabel:

|                        | 2014-2015 | 2016 | 2017 | 2018 (jan-juli) |
|------------------------|-----------|------|------|-----------------|
| Uitgenodigde families  | 223       | 111  | 118  | 59              |
| Families die opdaagden | 167       | 73   | 82   | 41              |
| Getekende conventies   | 63        | 10   | 15   | 0               |

|  |   |          |          |          |          |
|--|---|----------|----------|----------|----------|
| Vrijwillige/zelfstandige terugkeer         |   | 11       | 4        | 1        | 0        |
| Repatrieringen/Terugleidingen aan de grens |   | -        | 2        | 0        | 0        |
| Families in FITT en resultaten             | Total                                       | 20       | 16       | 18       | 1        |
|  | <b>Repatrieringen/vrijwillige terugkeer</b> | <b>6</b> | <b>5</b> | <b>2</b> | <b>0</b> |
|  | Vrijstellingen                              | 3        | 4        | 2        | 0        |
|  | Ontsnappingen                               | 11       | 7        | 14       | 1        |

De opvang van te verwijderen personen in zogenaamde “Woonunits” (open structuren).

Op diverse fora worden de “woonunits” aangehaald als een “*best practice*”. In het antwoord op een VN-vragenlijst van 2018 m.b.t. kinderen in detentie staat te lezen:

“Since the creation of the family units, a number of international delegations came to visit these houses and had meetings with the return coaches and their hierarchy. Visitors were as well part of international organisations (IOM, UNHCR, Human Rights Commissioner of the Council of Europe), Non-Governmental Organisations (IDC – International Coalition against Detention) as from other European countries (administrative and / or political delegations from the Netherlands, Luxemburg, Rumania, Bulgaria, Norway, France, Poland, Estonia, Sweden, Bosnia-Herzegovina, Latvia, Lithuania, Slovakia, ...). Third country delegations have also visited the family units. The concept of the family units has also been explained and cited as a best practice at various forums : EU Council of Ministers, responsible for Justice and Interior (JAI); EU Commission (Working Party Expulsion and High Level Working Group Asylum); EU Parliament; IGC (Intergovernmental Consultations on Migration and Asylum); EMN, IDC, IOM, JRS, UNHCR, EU DG Justice, EU Fundamental Rights Agency and European Council of Europe Conferences on alternatives to detention in Brussels, in Berlin , in Prague, in Vienna, in Strasbourg and in Warsaw; side events to the Human Rights Conferences at the UN (Geneva and New York); conference of Ministries of Interior of the Bundesländer in Germany (Kiel); conference in London (Home Office) on alternatives to detention. There is also academic interest in these alternatives to detention. A documentary about the family units has been made by the Dutch television ([http://www.npo.nl/human-doc/10-12-2012/VPWON\\_1191253](http://www.npo.nl/human-doc/10-12-2012/VPWON_1191253)), which has also been shown on Flemish television and at the International Film Festival of Utrecht in 2013”.

In een aantal verslagen wordt deze Belgische praktijk als een na te volgen voorbeeld geciteerd:

- The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies, EMN Focussed Study, 2014.
- The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies – Policies in Belgium, EMN Focussed Study, 2014.
- From Deprivation to Liberty. Alternatives to detention in Belgium, Germany and the United Kingdom, JRS Europe, 2011.
- Philippe De Bruycker (Ed.) et al, Alternatives to Immigration and Asylum Detention in the EU, Odysseus Network, 2015.
- European legal and policy framework on immigration detention of children, EU Fundamental Rights Agency, 2017.

Uit onderstaande tabellen blijkt echter dat de praktijk van “woonunits”, die op grote schaal als alternatief werd toegepast, heeft te kampen met een hoog aantal ontsnappingen. Hierdoor hebben heel wat personen zich kunnen onttrekken aan hun verplichting het grondgebied te verlaten.

- Intake in de woonunits:

|      | Aantal gezinnen | Vrouwen | Mannen | Kinderen |
|------|-----------------|---------|--------|----------|
| 2012 | 153             | 149     | 68     | 268      |

|      |     |     |     |     |
|------|-----|-----|-----|-----|
| 2013 | 160 | 159 | 79  | 352 |
| 2014 | 217 | 210 | 115 | 429 |
| 2015 | 161 | 152 | 83  | 345 |
| 2016 | 144 | 133 | 80  | 316 |
| 2017 | 168 | 163 | 75  | 326 |

- Outtake woonunits:

|      | Ontsnapping   | Verwijdering  |                  |                        |                                |                                  |                              | Vrijstelling -uitlopende asielpprocedure | Asiel/subs.bescherming |
|------|---------------|---------------|------------------|------------------------|--------------------------------|----------------------------------|------------------------------|--|------------------------|
|      |               | Terugdrijving | Repa<br>t<br>HKL | Dublin<br>Overna<br>me | Bilateral<br>e<br>overnam<br>e | Vrijwill<br>ige<br>terugke<br>er | Totaal                       |  |                        |
| 2012 | 38<br>(24,8%) | 34            | 15               | 14                     | /                              | 13                               | <b>76</b><br><b>(49,67%)</b> | 20<br>(13,1%)                            | 12<br>(7,8%)           |
| 2013 | 36<br>(22,2%) | 20            | 17               | 3                      | /                              | 14                               | <b>54</b><br><b>(33,75%)</b> | 35<br>(21,9%)                            | 13<br>(8,1%)           |
| 2014 | 91<br>(41,9%) | 21            | 23               | 10                     | 0                              | 15                               | <b>69</b><br><b>(31,79%)</b> | 25<br>(11,5%)                            | 20<br>(9,2%)           |
| 2015 | 61<br>(37,9%) | 28            | 10               | 3                      | 0                              | 4                                | <b>45</b><br><b>(27,95%)</b> | 30 (18,6%)                               | 25 (15,5%)             |
| 2016 | 51<br>(35,4%) | 25            | 16               | 11                     | 1                              | 4                                | <b>57</b><br><b>(39,58%)</b> | 18 (12,5%)                               | 20 (13,9%)             |
| 2017 | 56<br>(33,3%) | 30            | 6                | 2                      | 1                              | 7                                | <b>46</b><br><b>(27,38%)</b> | 21 (12,5%)                               | 23<br>(13,7%)          |

Ook het zich laten inschrijven in het **programma “vrijwillige terugkeer”** via de DVZ en Fedasil, waardoor de termijn van het BGV wordt verlengd, is een alternatief voor vasthouding.

|             | VRIJWILLIG VERTREK  |                |        |       |
|-------------|---|----------------|--------|-------|
|             | via DVZ<br>+<br>via Fedasil<br>(inbegrepen<br>sinds 2015) | I.O.M.         |        | TOT   |
|             |   | GC FITT<br>OTC | Andere |       |
| <b>2007</b> | 3   | 2.592          |        | 2.595 |
| <b>2008</b> | 0   | 2.669          |        | 2.669 |
| <b>2009</b> | 9   | 2.659          |        | 2.668 |
| <b>2010</b> | 131   | 2.957          |        | 3.088 |
| <b>2011</b> | 512   | 146            | 3.212  | 3.870 |
| <b>2012</b> | 962   | 131            | 4.563  | 5.656 |
| <b>2013</b> | 319   | 106            | 4.282  | 4.707 |
| <b>2014</b> | 204   | 128            | 3.332  | 3.664 |
| <b>2015</b> | 317   | 48             | 3.822  | 4.187 |
| <b>2016</b> | 550   | 46             | 4.071  | 4.667 |
| <b>2017</b> | 363   | 29             | 3.641  | 4.033 |
| <b>2018</b> | 327   | 34             | 2.766  | 3.122 |

De vreemdeling t.a.v. wie een maatregel tot verwijdering is genomen en die er binnen de gestelde termijn geen gevolg aan heeft gegeven, kan worden vastgehouden met het oog op

zijn verwijdering. Tenzij andere afdoende maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast, kan die vreemdeling worden vastgehouden voor de tijd die strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de maatregel, meer in het bijzonder wanneer er een risico op onderduiken bestaat of wanneer de vreemdeling de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert.

In sommige gevallen vermeldt het BGV geen termijn waarbinnen dat bevel dient te worden uitgevoerd. In dat geval kan de vreemdeling onmiddellijk worden vastgehouden. Het betreft o.a. de gevallen waarin er een risico op onderduiken bestaat of waarin de vreemdeling wordt geacht een bedreiging uit te maken voor de openbare orde of de nationale veiligheid (zie de artikelen 44*quinquies*, 74/14, §3, en 74/15 Vw.).

De beslissing tot vasthouding dient te worden gemotiveerd en kan aan rechterlijke toetsing worden onderworpen. Zelf kan de vreemdeling maandelijks beroep aantekenen bij de raadkamer tegen de beslissing tot zijn vasthouding. Pas na vier maanden is het de bevoegde minister die de zaak bij de raadkamer aanhangig dient te maken.

Thans wordt een koninklijk besluit voorbereid dat in de mogelijkheid voorziet **een borgsom** op te leggen aan te verwijderen personen. De vraag kan worden gesteld welke illegaal op het grondgebied verblijvende personen over voldoende geldelijke middelen beschikken om een borgsom te storten en welk bedrag hoog genoeg zal zijn om hen aan te sporen het land te verlaten ten einde deze som terug te verkrijgen. Slechts weinigen zullen een hoog bedrag kunnen betalen, terwijl een laag bedrag er weinigen zal toe aanzetten het grondgebied te verlaten om de borgsom terug te krijgen. Trouwens, ook zonder een borgsom te betalen, kunnen de betrokkenen met het oog op de organisatie van hun vrijwillige terugkeer een verlenging vragen van de termijn vermeld in het BGV.

Er wordt moeilijk ingezien welke andere alternatieven kunnen worden toegepast die haalbaar zijn voor de administratie en tot betere resultaten inzake terugkeer zouden kunnen leiden.

## E. Duur van detentie

A.I. beveelt aan dat de Commissie:

- evalueert of de detentieperiode in de praktijk beperkt blijft tot de kortst nodige tijd met het oog op verwijdering;
- bijzondere aandacht schenkt aan de praktijk van hernieuwde beslissingen tot vrijheidsberoving in geval van verzet.

1. Artikel 7 van de Vreemdelingenwet is van toepassing: de initiële vasthoudingstermijn is twee maanden. Onder bepaalde voorwaarden is verlenging mogelijk: twee maanden door de administratie gevolgd door één maand door de bevoegde minister tot maximaal vijf maanden. In geval van een bedreiging voor de openbare orde of de staatsveiligheid is nog telkens één maand verlenging mogelijk door de bevoegde minister tot maximaal acht maanden. De eerste vier maanden kan betrokkene een niet-schorsend beroep indienen bij de rechtbank van eerste aanleg. Indien de betrokkene geen beroep indient, is er geen rechterlijke toetsing. Vanaf de vijfde maand dient de DVZ de vasthouding voor te leggen aan de raadkamer. De vasthouding kan nooit meer dan 18 maanden bedragen (cf. de artikelen 15.5 en 15.6 van de Terugkeerrichtlijn).

De gemiddelde vasthoudingstermijn in dagen in de woonunits bedraagt:

|      |    |
|------|----|
| 2014 | 19 |
| 2015 | 26 |
| 2016 | 27 |
| 2017 | 19 |

De gemiddelde vasthoudingstermijn in de gesloten centra bedraagt:

|      | INAD | TC127/<br>Caricole | RC127bis | CIB  | CIM  | CIV  |
|------|------|--------------------|----------|------|------|------|
| 2012 | 2,5  | 18,5               | 23,1     | 33,9 | 33,7 | 31,3 |
| 2013 |      | 13,5               | 27,8     | 37,6 | 34,9 | 33,4 |
| 2014 |      | 12,1               | 29,6     | 30,2 | 37,2 | 40,5 |
| 2015 |      | 12,5               | 26,8     | 33,1 | 35,  | 40,9 |
| 2016 |      | 14                 | 33,2     | 34   | 43,7 | 44   |
| 2017 |      | 10,4               | 39,3     | 34,7 | 40,3 | 48,2 |

Gezien het beperkt aantal plaatsen is, naargelang van de behoeften, de druk groot om personen zo snel als mogelijk te verwijderen of in vrijheid te stellen. Wat betreft opeenvolgende vasthoudingen, dient rekening te worden gehouden met de houding van betrokkenen t.o.v. van hun vasthouding en verwijdering. Het weigeren mee te werken aan identificatie en de weigering te vertrekken beïnvloedt in hoge mate de vasthoudingstermijn. Zo kan de vasthoudingstermijn aanzienlijk worden ingekort indien de betrokkene zijn paspoort vertoont en zijn reisticket zelf aanschaft. Er mag niet uit het oog worden verloren dat het in eerste instantie de verantwoordelijkheid is van de vreemdeling zelf om gevolg te geven aan het BGV.

2. Per vasthoudingsbeslissing zijn de regels van verlenging verschillend (twee maanden initiële vasthoudingstermijn + twee maanden + één maand en, ingeval van bedreiging van de openbare orde, nog maandelijkse verlenging mogelijk tot maximaal acht maanden in totaal). Na een weigering kan een nieuwe vasthoudingsbeslissing op basis van artikel 27 van de Vreemdelingenwet worden genomen. Indien de initiële vasthoudingstermijn nog volstaat om binnen deze termijn een nieuwe verwijdering te organiseren, zal er geen nieuwe vasthoudingsbeslissing worden genomen. Indien betrokkene zelf nieuwe procedures inspant en weigert te vertrekken, ziet de DVZ zich genoopt nieuwe vasthoudingsbeslissingen te nemen.

Tijdens de identificatieprocedure wordt alles in het werk gesteld om de duur van de vasthouding te beperken en de verwijdering zo snel mogelijk uit te voeren. Verlenging van de vasthoudingstermijn is meestal te wijten aan gebrek aan medewerking van betrokkene en/of van de landen van herkomst. Steeds spannen de Cel Identificatie en de terugkeerfunctionarissen zich in om tot een vlotte identificatie en afgifte van reisdocumenten te komen.

De DVZ is er wettelijk toe gehouden de duur van de detentie zo kort mogelijk te houden. Uiterlijk binnen de zeven werkdagen dienen de eerste stappen daartoe te worden ondernomen. Bij beslissingen tot verlenging dient te worden aangetoond dat de procedure met de “nodige zorgvuldigheid” werd opgevolgd. Wanneer betrokkene beroep indient tegen zijn verlenging, wordt de redelijkheid hiervan door de raadkamer onder meer hieraan afgetoetst. In het geval van verlengingen tot meer dan vier maanden, legt de DVZ zelf de wettelijkheid van de verlenging voor aan de raadkamer. Dergelijke verlengingen zijn ook tijdrovend omdat zij door de bevoegde minister zelf moeten worden genomen. De vreemdeling kan bovendien ook contact opnemen met zijn diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging.

## F. Detentie – bijzondere categorie: asielzoekers

A.I. vraagt de Commissie om de uitvoering van de wetgeving inzake detentie van asielzoekers nauwgezet te evalueren, en erop te wijzen dat detentie van asielzoekers enkel mogelijk is als *ultimum remedium*, wanneer dit noodzakelijk en proportioneel is om onderduiken te voorkomen of de identiteit van de betrokkene na te gaan.

Er moeten voldoende reële alternatieven voorhanden zijn. Er kan enkel voor detentie gekozen worden wanneer die alternatieven expliciet in overweging genomen zijn.

Voor het toepassen van alternatieven voor vasthouding, kan worden verwezen hierboven onder punt D.

## G. Detentie – bijzondere categorie

- A.I. beveelt de Commissie aan de uitvoering van de detentie van gezinnen met kinderen grondig te monitoren en te evalueren;
- A.I. roept de Commissie op [...] aan te bevelen om een einde te maken aan de detentie van kinderen, ook in gezinseenheid.

Een belangrijk uitgangspunt inzake vrijheidsberoving van minderjarigen is artikel 37, b, van het Verdrag inzake de rechten van het kind, aangenomen op 20 november 1989, waarin te lezen staat dat:

“De aanhouding, inhechtenisneming of gevangenneming van een kind geschiedt overeenkomstig de wet en wordt slechts gehanteerd als uiterste maatregel en voor de korst mogelijke passende duur”.

Hoewel uit de context van deze bepaling blijkt dat het gaat om vrijheidsberovende maatregelen in de strafrechtelijke sfeer, worden voor zoveel als mogelijk dezelfde vereisten gesteld aan administratieve vasthoudingen die geschieden in uitvoering van het migratiebeleid. Dat dergelijke vasthoudingen in beginsel verenigbaar zijn met het EVRM blijkt uit artikel 5, eerste lid, alinea f, van dat Verdrag dat, onder de uitzonderingen op het verbod iemand zijn vrijheid te ontnemen, het geval vermeldt

“van rechtmatige arrestatie of detentie van een persoon teneinde hem te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen, of van een persoon waartegen een uitwijzings- of uitleveringsprocedure hangende is”.

Deze laatste bepaling legitimeert dus expliciet het beginsel van vrijheidsberovende maatregelen genomen ter uitvoering van het migratiebeleid. Dit neemt uiteraard niet weg dat, in het bijzonder wanneer dergelijke maatregelen op minderjarigen worden toegepast, de omstandigheden waarin dergelijke vasthoudingen verlopen, strijdig kunnen zijn met het EVRM. Het EHRM heeft in een aantal arresten geoordeeld dat artikel 3 EVRM, dat folteringen en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen verbiedt, was

geschonden omdat de levensvoorwaarden waarin minderjarigen werden vastgehouden, niet waren aangepast aan hun hoedanigheid van minderjarige.

Zo heeft het Hof vastgesteld:

- 1) in zijn arrest van 19 januari 2010 in de zaak *Muskhadzhiyeva e.a. t. België* dat «les quatre enfants requérants [...] âgés de sept mois, trois ans et demi, cinq ans et sept ans à l'époque des faits [...] ont tous été détenus pendant plus d'un mois au centre fermé '127 bis' dont l'infrastructure était inadaptée à l'accueil d'enfants » (§59);
- 2) in zijn arrest van 13 december 2011 in de zaak *Kanagaratnam t. België* dat « les requérants [des enfants mineurs accompagnés par leur mère] étaient enfermés au même endroit, le centre fermé 127 bis, que la Cour a déjà jugé inadapté à l'accueil des enfants au vu des conditions de détention telles qu'elles étaient établies dans plusieurs rapports nationaux et internationaux » (§65).
- 3) in zijn arrest van 19 januari 2012 in de zaak *Popov t. Frankrijk* dat «les conditions dans lesquelles les enfants requérants [âgés de cinq mois et trois ans] furent maintenus n'étaient pas adaptées à leur âge » (§97).

Telkens was het dus niet het beginsel van de vasthouding van deze minderjarigen maar het onaangepast karakter van de levensvoorwaarden waarin zij, samen met hun ouder(s) werden vastgehouden, dat heeft geleid tot de vaststelling van een schending van artikel 3 EVRM.

In vijf arresten van 12 juli 2016 tegen Frankrijk (*R.M. e.a.*, *A.B. e.a.*, *A.M. e.a.*, *R.K. e.a.* en *R.C. en V.C.*) heeft Hof, hoewel de materiële voorwaarden niet problematisch waren, de vasthouding gedurende zeven tot achttien dagen van gezinnen met kinderen - tussen de vier maanden en vier jaar oud - strijdig geacht met artikel 3 EVRM, gezien de duur van de vasthouding en gezien het hoge geluidsniveau in de nabijheid van de aanloopbanen van de luchthaven. Het Hof lijkt over het hoofd te zien dat het bewustzijnsvermogen van kinderen van zeer lage leeftijd beperkt is en dat zij ook thuis niet van een onbeperkte bewegingsvrijheid genieten. Hoe dan ook, deze arresten maken het bijzonder moeilijk voor de 26 Schengenlanden om hun verplichtingen na te komen die hen zijn opgelegd door de Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore).

Voor wat België betreft, stond er in het arrest *Kanagaratnam* ook te lezen dat:

«Depuis octobre 2008, à la suite d'une décision de la ministre de Politique de migration et d'asile, les familles avec enfants en séjour illégal ne sont plus mises en détention dans les centres fermés à l'exception de celles qui se voient refuser l'accès au territoire à la frontière. Les familles concernées sont accueillies dans des 'maisons ouvertes' et collaborent à un projet visant à obtenir leur départ volontaire. En mai 2011, le secrétaire d'Etat chargé de la politique d'asile a toutefois annoncé la construction de logements spécifiques pour les familles avec enfants au centre 127 bis et un projet de loi a été voté à la Chambre des représentants le 20 juillet 2011, et transmis au Sénat, visant à insérer un article 74/9 dans la loi sur les étrangers. Ce texte prévoit que les familles avec enfants mineurs ne sont pas placées en centre fermé à moins que celui-ci ne soit adapté aux besoins des familles avec enfants mineurs» (§45).

Artikel 74/9 van de Vreemdelingenwet werd ingevoegd door de wet van 16 november 2011 en is in werking getreden op 27 februari 2012. Het steunde op een wetsvoorstel (*Parl. St.*, Kamer, 2010/2011, DOC53, nr. 0326/001), ingediend door Mw. Lanjri c.s. op 14 juli 2011. Dat wetsvoorstel werd goedgekeurd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 20 juli



2011 met een tweederde meerderheid (91 stemmen tegen 45, bij 1 onthouding). Deze wetsbepaling voorziet uitdrukkelijk dat gezinnen met minderjarige kinderen slechts kunnen worden vastgehouden in verblijfplaatsen die zijn aangepast aan hun noden. Het beroep tot vernietiging van deze wetsbepaling werd door het Grondwettelijk Hof verworpen in zijn arrest nr. 166/2013 van 19 december 2013.

Artikel 74/9 van de Vreemdelingenwet blijkt een billijk evenwicht te hebben bewerkstelligd tussen, enerzijds, het respect voor kinderrechten, zoals ontwikkeld in de rechtspraak van het EHRM, en, anderzijds, de vereisten van een verantwoord migratiebeleid, zoals vereist door de EU in de boven vermelde Schengengrenscodes en in de richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over “gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven” (de Terugkeerrichtlijn).

Er mag niet uit het oog worden verloren dat het gaat om personen op wie de verplichting rust het grondgebied te verlaten. Vaak hebben zij zelfs meerdere malen daartoe een BGV ontvangen, doch weigeren zij daaraan gevolg te geven. De vasthouding zelf en de duur ervan vloeien voort uit de keuze van de ouders om het BGV niet op te volgen. Er dient te worden overgegaan tot gedwongen verwijdering omdat zij hebben geweigerd vrijwillig het grondgebied te verlaten. Zij hebben de wettelijke *verplichting* het grondgebied te verlaten. De uitdrukking “vrijwillig vertrek” staat hier in tegenstelling tot de uitdrukking “gedwongen verwijdering”. Dit laatste impliceert niet dat fysiek geweld moet worden gebruikt. In de meeste gevallen volstaat de begeleiding door daartoe gespecialiseerd personeel zonder dat fysiek geweld moeten worden gebruikt.

Niet alleen legt een BGV aan de bestemmingen ervan de verplichting op het grondgebied te verlaten, op de EU-lidstaten rust bovendien de verplichting, krachtens artikel 8, lid 1, van bovenvermelde Terugkeerrichtlijn, de terugkeerbesluiten uit te voeren:

“De lidstaten nemen de nodige maatregelen om het terugkeerbesluit uit te voeren indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek overeenkomstig artikel 7, lid 4, is toegekend of indien de betrokkene niet binnen de volgens artikel 7 toegestane termijn voor vrijwillig vertrek aan de terugkeerverplichting heeft voldaan”.

Het HJEU heeft er ook op gewezen, in zijn Grote Kamer arrest van 15 februari 2016 in de zaak *J.N. t. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (ECLI:EU:C:2016:84), dat de doelstelling van deze richtlijn erin bestaat

“de invoering van een doeltreffend beleid van verwijdering en terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen” (punt 75)

en dat

“uit de loyaliteitsverplichting van de lidstaten [...] als uit de vereisten van doeltreffendheid [...] volgt dat artikel 8 van die richtlijn aan de lidstaten opgelegde verplichting om in de in lid 1 van dat artikel genoemde gevallen tot verwijdering over te gaan, zo spoedig mogelijk moet worden voldaan” (punt 76).

Wanneer betrokkenen niet binnen de toegestane termijn voor vrijwillig vertrek aan de terugkeerverplichting hebben voldaan, dient tot gedwongen verwijdering te worden overgegaan. Dit is niet mogelijk indien de betrokkenen daartoe niet kunnen worden vastgehouden, al weze het slechts voor korte duur. Het gaat ook helemaal niet om een straf doch enkel om de uitvoering van een wettige maatregel die ten hunne opzichte is genomen. Van zodra betrokkenen het grondgebied verlaten door naar het land te gaan waarvan zij de nationaliteit hebben, komt een einde aan hun vrijheidsberoving. Voorafgaandelijk hebben de bevoegde instanties geoordeeld dat zij geen ernstig risico lopen op mishandeling of op een

onrechtmatige vrijheidsberoving die strijdig zou zijn met het EVRM. Meestal werd deze beoordeling daarenboven in beroep bevestigd door het daarin gespecialiseerde rechtscollege, de RvV.

Voor wat het vasthouden van minderjarigen betreft, bepaalt artikel 17, lid 1, van bovenvermelde richtlijn het volgende:

“Niet-begeleide minderjarigen en gezinnen met minderjarigen worden slechts in laatste instantie, en voor een zo kort mogelijke periode in bewaring gesteld”.

Ook artikel 11, lid 2, al. 1, van de richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 “tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming” sluit het vasthouden van minderjarigen geenszins uit, al wordt hiervoor de uitdrukking “in bewaring houden” gebruikt:

“Bewaring van minderjarigen is een maatregel die pas in laatste instantie wordt genomen en nadat is gebleken dat andere, minder dwingende maatregelen, niet doeltreffend kunnen worden toegepast. Deze bewaring moet zo kort mogelijk zijn en alles moet in het werk worden gesteld om de bewaring op te heffen en de minderjarige te plaatsen in een voor minderjarigen geschikte accommodatie”.

Wanneer personen die het grondgebied moeten verlaten, zijn vergezeld door minderjarige personen is de verwijderingsmaatregel niet mogelijk zonder, ofwel de minderjarigen te scheiden van hun ouder(s), ofwel hen eveneens vast te houden. Zo niet kunnen dergelijke personen niet worden gedwongen het grondgebied te verlaten. Bovendien zouden weinigen nog vrijwillig het grondgebied verlaten, eens zij zouden weten dat - in geval van weigering – gedwongen verwijdering niet mogelijk zou zijn. Als daarentegen geweten is dat, in geval van weigering vrijwillig te vertrekken, zal worden overgegaan tot gedwongen verwijdering, stijgen de kansen op vrijwillig vertrek aanzienlijk en daalt terzelfdertijd het aantal noodzakelijke vasthoudingen.

Over het algemeen wordt aangenomen dat de optie “gezamenlijke vasthouding” verkieslijk is boven de optie “scheiding van de kinderen van hun ouders”. De recente algemene verontwaardiging over het beleid in de VS waar kinderen werden gescheiden van hun ouders, bevestigt dit. Ook het EHRM heeft, in zijn arresten *Eriksson t. Zweden* van 22 juni 1989, § 71, en *Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga t. België* van 12 oktober 2006, § 51, geoordeeld dat de overheid erover dient te waken dat ouders en hun minderjarige kinderen niet van elkaar worden gescheiden. In zijn arrest nr. 166/2013 van 19 december 2013 heeft het Grondwettelijk Hof daaruit afgeleid dat

“Die vereiste rechtvaardigt dat minderjarige kinderen in uiterste gevallen kunnen worden vastgehouden samen met hun ouders” (B.21.2).

Een gezamenlijke vasthouding wordt meer in overeenstemming geacht met het hoger belang van het kind. Niet alleen tijdens de periode van vasthouding maar ook na de terugkeer van de ouders naar het land waarvan zij de nationaliteit hebben, wordt de eenheid van het gezin eerder in het belang van de kinderen geacht dan de scheiding van de kinderen van hun ouders. Artikel 3, 1<sup>e</sup> lid, van het Kinderrechtenverdrag bepaalt weliswaar dat

“Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, *vormen de belangen van het kind de eerste overweging*”.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> Uit de Engelse (“*a primary consideration*”) en de Franse (“*une considération primordiale*”) authentieke versies van dit Verdrag blijkt dat “*een eerste overweging*” een juistere vertaling zou zijn dan “*de eerste overweging*”.

Het is niet omdat “de belangen van het kind de eerste overweging” zijn dat, bij het nemen van maatregelen die gevolgen hebben voor kinderen, andere overwegingen steeds moeten wijken voor wat geacht wordt te zijn “de belangen van het kind”. Er mag niet *a priori* worden verondersteld dat alleen een verblijf in België de belangen dient van alle kinderen van waar dan ook. Zo heeft em. prof. dr. Mark Elchardus (VUB) zich in een opinie, gepubliceerd in *De Morgen* van 6 augustus 2018 onder de titel “Ik vermoed dat ngo’s een opengrenzenbeleid willen doordrukken: Hoezo, de belangen van kinderen behartigen?”, gekant tegen de mening van ngo’s dienaangaande. In het bijzonder verwees hij naar de opinies van de Heren Olivier Manguet (directeur UNICEF België) en Hugo Lamon (bestuurder van de Orde van Vlaamse Balies) gepubliceerd in *De Morgen* van 2 en 3 augustus 2018. Hierin protesteerden zij tegen opvang van gezinnen met kinderen in gesloten woonvoorzieningen. Prof. Elchardus schreef onder meer het volgende:

« Blijkbaar zijn ze van oordeel dat het ondernemen van een gevaarlijke, vaak moordende tocht, met risico op kidnapping en misbruik, op verdrinkingsdood, het overleveren aan mensensmokkelaars, het leven op parkings en in parken, het blootstellen aan onverantwoorde risico’s en vooral het bestendigen van die situatie zodat steeds maar meer kinderen er slachtoffer van worden ... meer in het belang is van de kinderen. Volgens hen biedt dit deze kinderen een betere bescherming en betere zorg dan een verblijf van een paar weken in een instelling met educatieve en sociale voorzieningen ».

Uiteraard dient de wijze van vasthouding van gezinnen met minderjarige kinderen te gebeuren in omstandigheden die zijn aangepast aan de leeftijd van de kinderen. Omdat dit niet het geval was, heeft het Hof van Straatsburg in enkele arresten een schending van het EVRM vastgesteld. Het wettelijk verbieden om personen vergezeld door minderjarige kinderen vast te houden met het oog op hun verwijdering, zou het onmogelijk maken dergelijke personen te verwijderen, ongeacht of deze minderjarige kinderen hen al vergezelden van bij hun aankomst, of dat de kinderen hun ouders zijn komen vervoegen dan wel omgekeerd en of één van hun kinderen tijdens hun verblijf in België is geboren. Een dergelijk verbod zou de boodschap geven dat eenieder die illegaal in België verblijft, niet tegen zijn of haar wil zou kunnen worden verwijderd van het grondgebied indien hij of zij zijn vergezeld door een kind. Een dergelijk boodschap lijkt moeilijk te verenigen zijn met een verantwoord migratiebeleid.

## H. Detentie – bijzondere categorie: kwetsbare personen

A.I. beveelt aan de Commissie de praktijk van detentie van kwetsbare personen te monitoren, en aan te dringen op:

- Een individuele en grondige risicoanalyse op kwetsbaarheid, zowel voorgaand aan detentie als periodiek tijdens de detentie;
- Wettelijke verankering van het principe dat kwetsbaarheid een doorslaggevende grond is om af te zien van detentie;
- Het voorzien van alternatieven voor kwetsbare personen;
- Transparantie over het “*special needs*” programma, meer bepaald de toepassingsvoorwaarden in de praktijk
- Ter beschikking stellen van data van de kwetsbare personen in de centra met onderscheid per profiel.

Uit de Dienstnota van de DVZ van 2 juli 2012 blijkt dat de DVZ van oordeel is dat vreemdelingen met een medische en psychische problematiek, onaangepast gedrag of mentale of psychische handicap bij voorkeur niet dienen te worden opgesloten in de gesloten centra en hun verwijdering niet prioritair is.

Op diverse conferenties heeft de DVZ toelichting gegeven over zijn “*Special Needs*” Program. Een dergelijk programma werd ontwikkeld ten einde een oplossing te vinden voor kwetsbare personen die illegaal in België verblijven en voor wie geen opvang in België mogelijk is. Vasthouding met gepaste omkadering en opvang en terugkeer naar het land van herkomst kan voor dergelijke personen een betere oplossing zijn dan leven op straat in België.

Ten einde artikel 3 EVRM, zoals geïnterpreteerd door het EHRM in het arrest *Paposhvili t. België* (GK, 13 december 2016) te respecteren, schrijft de dienstnota van de DVZ van 5 september 2018 voor dat moet worden nagegaan of een te verwijderen persoon lijdt aan een ziekte waarbij het gebrek aan behandeling een dreigend gevaar op overlijden of een ernstige, snelle en onomkeerbare achteruitgang van de gezondheidstoestand die ernstig lijden of een serieuze vermindering van de levensverwachting tot gevolg zal hebben. Daartoe dient een vergelijking te worden gemaakt tussen de situatie in België en deze in het land waarnaar de betrokkene wordt verwijderd. Er moet worden nagegaan of de medicatie beschikbaar en toereikend is en – rekening houdend met speciale programma’s of het systeem van sociale zekerheid – toegankelijk is, waarmede wordt bedoeld dat de medicatie betaalbaar en voldoende voorradig moet zijn.

In geval van contact met andere diensten, dient te worden benadrukt dat kennis van de gezondheidstoestand van betrokkene primordiaal is. In geval van aanhouding dient de medische situatie steeds te worden vermeld. Er moet rekening worden gehouden met het feit dat een medische situatie kan evolueren en ernstiger kan worden. Bij aankomst in een centrum dient iedereen een gepast medisch onderzoek en een grondige anamnese te ondergaan. De arts dient aan te duiden of de vreemdeling al dan niet lijdt aan een ziekte die onder artikel 3 EVRM zou kunnen vallen, en of bijkomend onderzoek noodzakelijk is om daarover uitsluitsel te geven.

Volgende statistische gegevens uit 2017 m.b.t. personen met “*special needs*” zijn beschikbaar:

| <i>Special Needs</i>                 | 2017 |
|--------------------------------------|------|
| Totaal aantal aanvragen              | 156  |
| Opname in psychiatrie vóór terugkeer | 5    |
| Aankoop van geneesmiddelen           | 49   |
| Opvolging tijdens terugkeer          | 2    |
| Re-integratie na terugkeer           | 59   |
| Totaal aantal repatriëringen met SN  | 76   |

## I. Toezicht op plaatsen van detentie

A.I. roept de Commissie op om snel een Nationaal Preventiemechanisme op te richten om toezicht uit te oefenen op de detentie en de verwijderingsprocedure.

Op plaatsen waar te verwijderen personen worden vastgehouden wordt toezicht uitgeoefend door het CPT, door parlementsleden, door de Federale Ombudslieden, door Myria, door SCHEVAL en door de Klachtencommissie van de FOD Binnenlandse Zaken. Een bijkomend toezichtmechanisme lijkt daarom niet noodzakelijk.

## J. Rechtsbescherming en klachtenmechanisme

A.I. beveelt aan de Commissie:

- na te gaan of de rechterlijke toetsing ook de proportionaliteit van de detentie en de mogelijkheid om alternatieven voor detentie op te leggen omvat
- aan te dringen op een systeem voor automatische rechterlijke toetsing, incl. proportionaliteit
- de effectiviteit van het klachtensysteem evalueert en aanbevelingen doet met het oog op een effectiever klachtensysteem.

1. Het verdient aanbeveling alle geschillen die betrekking hebben op de toegang, het verblijf en de verwijdering van vreemdelingen te centraliseren bij de RvV en niet meer sommige geschillen te laten behandelen door de gewone rechtscolleges. Aldus zou kunnen worden verzekerd dat alleen rechters met kennis van zaken en ervaring zich over deze specifieke problematiek dienen uit te spreken.

2. Het verdient eveneens aanbeveling dat het beroep tegen een vasthouding langer dan vijf maanden automatische bij het bevoegde rechtscollege zou worden ingesteld.

3. Wat het lage aantal ingediende en ontvankelijk verklaarde klachten betreft, wordt het volgende opgemerkt:

### a) Qua aantal

2014: 28 ingediende klachten / 20 klachten ontvankelijk verklaard

2015: 28 ingediende klachten / 20 klachten ontvankelijk verklaard

2016: 19 ingediende klachten / 11 klachten ontvankelijk verklaard

2017: 23 ingediende klachten / 13 klachten ontvankelijk verklaard

### b) Qua maatregelen om meer bekendheid te geven onder bewoners

Reeds tijdens de vorige legislatuur werden maatregelen getroffen om meer bekendheid te geven aan de klachtenprocedure in de centra. Er bestond reeds een informatiefiche om bij intake de bewoner te informeren. Deze brochure is beschikbaar in een 25-tal talen. In die brochure werd de mogelijkheid tot het indienen van klachten, alsook de hierbij te volgen procedure, uitgelegd. Bijkomend werd een visuele tool gemaakt waarbij dezelfde informatie met beelden werd verduidelijkt in de onthaal-DVD van de centra. Daarnaast werd eveneens een affiche gemaakt die in de verblijfsruimte werd opgehangen, alsook een auditieve tool om analfabeten te informeren. Al deze initiatieven hebben het aantal klachten niet verhoogd.

Daarnaast werd door artikel 129 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 DVZ, 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” tevens de mogelijkheid ingevoegd om een klacht in te dienen bij de centrumdirecteur. Niet zelden

vragen de bewoners een gesprek aan met de directie om hun problemen aan te kaarten eerder dan effectief schriftelijke klachten in te dienen.

### c) Qua behandeling

De klachtencommissie, met inbegrip van het permanent secretariaat is een orgaan binnen de FOD Binnenlandse Zaken, dat losstaat van de DVZ en van de directies van de centra. Deze commissie beslist op een onafhankelijke wijze over de ingediende klachten. Aldus wordt een correct verloop van de klachtenprocedure gewaarborgd.

Conclusie:

- Hoewel verschillende bijkomende maatregelen werden getroffen, blijft het aantal klachten eerder beperkt.
- Door de inspanningen van directies in de centra worden veel moeilijkheden op het terrein aangepakt (onder meer dank zij de mogelijkheid om met directie te spreken) en kan worden vermeden dat de bewoners het nodig achten klachten in te dienen.
- De NGO's die de centra regelmatig bezoeken, maken geen melding van ernstige klachten.

## K. Veilige landen van herkomst

A.I. beveelt aan dat de Commissie de behandeling van asielaanvragen door verzoekers afkomstig uit landen op de lijst van 'veilige landen van herkomst' evalueert. In het bijzonder dient hierbij te worden nagegaan of de versnelde procedure volstaat om asielzoekers de kans te geven om het vermoeden van veiligheid te weerleggen, en of hierbij geen te zware bewijslast op de asielzoeker rust, zodat het recht op toegang tot een eerlijke, geïndividualiseerde asielprocedure in het gedrang komt.

Zowel het recht van de EU als het Belgische recht kennen het begrip "veilig land van herkomst",<sup>87</sup> waarbij de uitwerking van een lijst van veilige landen inhoudt dat het respect voor de basisrechten in het desbetreffende land wordt beoordeeld op basis van een reeks informatiebronnen waaronder informatie uit andere lidstaten, het EASO, het UNHCR, de RvE en andere relevante internationale organisaties.

De omschrijving van een land als "veilig", conform de Europese regelgeving, veronderstelt dat "de rechtstoestand, de toepassing van de rechtsvoorschriften in een democratisch stelsel en de algemene politieke omstandigheden" in dat land vooraf worden onderzocht. Bij deze beoordeling moet worden onderzocht hoe dit land internationale instrumenten als het EVRM en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten naleeft, alsook hoe dit land schendingen van de rechten en vrijheden vastgelegd in deze internationale teksten al dan niet bestraft.

Dit onderzoek heeft niet als doel een oordeel over het desbetreffende land te vellen, maar te bepalen of er "kan worden aangetoond dat er algemeen gezien en op duurzame wijze geen sprake is van vervolging in de zin van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951, zoals bepaald in artikel 48/3 of dat er geen zwaarwegende gronden zijn om aan te nemen dat de asielzoeker een reëel risico loopt op het

---

<sup>87</sup> Artikel 36 Richtlijn 2013/32/EU omgezet in artikel 57/6/1 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (ingevoerd door de wet van 19 januari 2012, B.S. 17 februari 2012, 2<sup>e</sup> ed.).

lijden van ernstige schade [in de zin van subsidiaire bescherming]’’.<sup>88</sup> Met andere woorden, de criteria voor de omschrijving van een land als veilig komen overeen met de criteria voor de erkenning van de vluchtelingenstatus en voor de toekenning van de beschermingsstatus. Een land kan pas “veilig” worden verklaard voor zover er een geringe waarschijnlijkheid bestaat dat zijn ingezetenen voldoen aan de voorwaarden voor erkenning van de vluchtelingenstatus of voor toekenning van de subsidiaire beschermingsstatus. De asielaanvraag van een ingezetene van een land op de lijst van veilige landen zal altijd individueel worden onderzocht.<sup>89</sup>

Op basis van dit onderzoek moet de asielinstantie kunnen nagaan of de verzoeker gronden kan doen gelden die het mogelijk maken te geloven dat er, rekening houdend met zijn specifieke situatie, voor hem een risico op ernstige schade of een gegronde vrees voor vervolging zou bestaan, hoewel zijn land van herkomst op de lijst van veilige landen voorkomt. Dit onderzoek kan in voorkomend geval resulteren in een beslissing tot toekenning van internationale bescherming. Er rust dus geen zwaardere bewijslast op de verzoeker die uit een veilig land van herkomst komt. Het recht op toegang tot een eerlijke, geïndividualiseerde asielprocedure is gewaarborgd.

Het vermoeden van veilig land heeft enkel een procedureel effect. Dit vermoeden laat enkel toe om de behandeling van het verzoek te versnellen, het kennelijk ongegrond te verklaren en om, in voorkomend geval, een beslissing aan de grens te nemen. Deze procedurele gevolgen zijn te verantwoorden door de waarborgen die gepaard gaan met de vaststelling van de lijst van veilige landen en de beoordeling die hieraan voorafgaat. Deze beoordeling dient immers, volgens de wil van de wetgever, minstens eenmaal per jaar te gebeuren door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad op gezamenlijk voorstel van de bevoegde minister en van de minister van Buitenlandse Zaken, nadat de bevoegde minister het advies van de CGVS heeft ingewonnen.<sup>90</sup>

## L. Veilige derde landen

A.I. beveelt aan dat de Commissie de toepassing van de nieuwe wetgeving over veilige derde landen monitort en evalueert in het licht van de volgende parameters:

- is de bescherming die in het derde land geboden kan worden in lijn met het Vluchtelingenverdrag;
- is het Vluchtelingenverdrag er geratificeerd en van toepassing zonder geografische beperkingen;
- wordt het criterium van de band bedoeld in artikel 57/6/6, §2 van de Vreemdelingenwet voldoende eng geïnterpreteerd en toegepast, zodat geen voldoende nauwe band wordt vastgesteld met gewone transitlanden in de regio van herkomst;
- wordt er enkel overgegaan tot overdracht met instemming van het derde land;
- krijgt de asielzoeker een reële kans om het ‘vermoeden van veiligheid’ te weerleggen.

---

<sup>88</sup> Bijlage 1, Aanmerking van veilige landen van herkomst voor de toepassing van artikel 37, lid 1, van Richtlijn 2013/32/EU.

<sup>89</sup> “Slechts indien, ná individueel onderzoek, blijkt dat de asielzoeker geen of onvoldoende elementen naar voren brengt waaruit blijkt dat hij in zijn land van herkomst daadwerkelijk wordt vervolgd of een reëel risico loopt op ernstige schade, zal zijn asielaanvraag niet in overweging worden genomen.” (*Parl. St.*, 2011-2012, DOC 53 1825/003, 7).

<sup>90</sup> Artikel 57/6/1, § 3, 4<sup>e</sup> lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Het concept van “veilig derde land”<sup>91</sup> laat de Commissaris-generaal toe om het verzoek niet-ontvankelijk te verklaren zonder beoordeling ten aanzien van het land van herkomst van de verzoeker. Het begrip “veilig derde land” houdt in dat een verzoeker naar een derde land kan worden gestuurd waarmee hij een band heeft op grond waarvan het voor hem redelijk zou zijn naar dat land te gaan, en waar voor hem de mogelijkheid bestaat om de vluchtelingenstatus te verzoeken en, indien hij als vluchteling wordt erkend, bescherming te ontvangen overeenkomstig het Verdrag van Genève. Bovendien moet vaststaan dat redelijkerwijze van de verzoeker kan worden verwacht dat hij naar dat land gaat/terugkeert en er effectief wordt toegelaten.

De verzoeker moet in het desbetreffende derde land volgens de in de wet opgesomde beginselen<sup>92</sup> worden behandeld en, bij de beoordeling of een derde land als veilig kan worden beschouwd, moeten diverse informatiebronnen over de algemene situatie in het derde land worden betrokken, waaronder informatie uit andere lidstaten van de EU, het EASO, het UNHCR, de RvE en andere relevante internationale organisaties.

De toepassing van het concept veilig derde land wordt steeds individueel onderzocht en de verzoeker heeft de mogelijkheid om elementen naar voor te brengen waaruit blijkt dat het derde land in zijn specifieke situatie niet als veilig kan worden aangemerkt, dat de band tussen hem en het derde land niet zodanig is dat het voor hem redelijk zou zijn naar dat land te gaan of dat hij niet tot het grondgebied van het derde land (opnieuw) zal worden toegelaten. Gezien deze strikte voorwaarden werd het concept tot op heden niet toegepast.

## M. Terug- en overname akkoorden

A.I. beveelt aan dat de Commissie

- nagaat en oplijst bij welke terug – en overname overeenkomsten België partij is;
- de regering oproept tot transparantie over het bestaan en de inhoud van de overeenkomsten, door de overeenkomsten te publiceren en zo democratische controle mogelijk te maken;
- het parlement oproept een actieve rol op te nemen door controle uit te oefenen op het bestaan, de inhoud en de uitvoering in de praktijk van dergelijke overeenkomsten;
- onderzoekt welke mensenrechtenclausules zijn opgenomen in de akkoorden, hoe ze worden opgevolgd en afgedwongen.

Een overzicht van de terug- en overnameakkoorden wordt op regelmatige basis aan het parlement bezorgd als antwoord op parlementaire vragen en gepubliceerd in de Parlementaire Vragen en Antwoorden. Telkens een parlementslid vraagt naar een specifieke overeenkomst, wordt daarbij toelichting gegeven. De teksten van de re-admissieverdragen worden gepubliceerd wanneer het parlement om instemming wordt gevraagd. De teksten van de

---

<sup>91</sup> Artikel 57/6/6 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, ingevoerd door de wet van 21 november 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 (B.S. 12 maart 2018).

<sup>92</sup> Zie artikel 57/6/6, § 1:

- Het leven en de vrijheid van de verzoeker mogen er niet worden bedreigd om redenen van ras, religie, nationaliteit, lidmaatschap van een sociale groep of politieke overtuiging; en
- Er mag geen risico zijn op ernstige schade als bedoeld in artikel 48/4, § 2; en
- Het non-refoulement beginsel overeenkomstig het Verdrag van Genève moet er worden gerespecteerd; en
- Het verbod op verwijdering in strijd met het recht op vrijwaring tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling, zoals neergelegd in het internationaal recht, moet er worden nageleefd; en
- De mogelijkheid bestaat in het derde land om de vluchtelingenstatus te verzoeken en, indien hij als vluchteling wordt erkend, bescherming te ontvangen overeenkomstig het Verdrag van Genève.



administratieve overeenkomsten, die juridisch niet bindend zijn doch louter een neerslag van bestaande werkafspraken, worden niet gepubliceerd. Dit zou slechts mogelijk zijn mits de andere contracterende partij hiermee akkoord zou gaan. Zowel in de verdragen als in de administratieve akkoorden wordt telkens verwezen naar de geldende internationale mensenrechtenverdragen. In re-admissieakkoorden worden de toe te passen procedures beschreven wat de rechtszekerheid van de vreemdelingen ten goede komt.

Met volgende landen werden terug- en overnameakkoorden ondertekend door de EU: Albanië (14 april 2005), Armenië (19 april 2013), Azerbeidzjan (28 februari 2007), Georgië (22 november 2010), Hong Kong (27 november 2002), Kaapverdië (18 april 2013), Macao (13 oktober 2003), Noord-Macedonië (18 september 2007), Moldavië (10 oktober 2007), Montenegro (18 september 2007), Oekraïne (18 juni 2007), Pakistan (26 oktober 2009), Rusland (25 mei 2006), Servië (18 september 2007), Sri Lanka (4 juni 2004) en Turkije (16 december 2013). Deze overeenkomsten werden gepubliceerd in het Publicatieblad van de EU.

## **N. Identificatie**

A.I. beveelt aan dat de Commissie het identificatieproces voorafgaand aan de verwijdering evalueert in het licht van de mensenrechtenrisico's, aanbevelingen formuleert en aandringt op transparantie en voldoende waarborgen voor de betrokken personen.

In zijn Soedan-verslag van 8 februari 2018 heeft de CGVS erop gewezen dat het feit dat de identificatie voor het afleveren van een laissez-passer gebeurt door een identificatiemissie, van wie sommige personen eventueel behoren tot de veiligheidsdiensten, op zich niet noodzakelijk problematisch is. Niettemin dient bij de organisatie ervan uiterst voorzichtig worden omgesprongen. Vooraleer tot een dergelijke identificatie over te gaan, dient grondig te worden onderzocht of de betrokken persoon al dan niet een nood aan bescherming heeft. Ook wordt aanbevolen een aantal voorzorgsmaatregelen te nemen, zoals a) de betrokken personen er vooraf van op de hoogte brengen dat daartoe een gesprek zal plaatsvinden met vertegenwoordigers van hun land van herkomst; b) de gesprekken te laten plaatsvinden in aanwezigheid van een persoon van de Belgische overheid en van een persoon (tolk) die de taal van het gesprek verstaat. De Commissie sluit zich aan bij deze aanbevelingen.

## **O. Vrijwillige en gedwongen terugkeer**

A.I. beveelt aan dat de Commissie onderzoekt in welke mate er sprake kan zijn van vrijwilligheid wanneer personen die een BGV gekregen hebben beroep doen op het programma voor vrijwillige terugkeer.

Het gaat steeds om personen die het bevel hebben gekregen het grondgebied te verlaten. Een dergelijk bevel is juridisch bindend en betrokkene heeft dus de juridische verplichting het grondgebied te verlaten. Hoewel zij niet over de vrijheid beschikken om al dan niet terug te keren, hebben ze de vrijheid van keuze over de wijze waarop zij het grondgebied zullen verlaten:

- ofwel zelfstandig met eigen middelen (“zelfstandige terugkeer”);
- ofwel via de DVZ, Fedasil (de bevoegde instantie voor de vrijwillige terugkeerprogramma's) en/of IOM met steun voor hun vluchtticket, doch zonder dat dwang moet worden uitgeoefend (“vrijwillige terugkeer”); zij worden dan niet vastgehouden en niet door de DVZ of door de Federale Politie naar het vliegtuig gebracht. Bovendien ontvangen zij een premie of een toelage naar gelang het land van terugkeer;

- ofwel, na te zijn vastgehouden, onder dwang doch - naar gelang de aangenomen houding - al dan niet met aanwending van dwangmiddelen (“gedwongen terugkeer”).

## P. Gebruik van dwang

A.I. beveelt aan dat de Commissie

- evalueert of deze richtlijnen in lijn zijn met de huidige internationaalrechtelijke normen ter zake;
- nagaat of het gebruik van dwang tijdens uitzettingsoperaties in de praktijk in lijn is met deze richtlijnen en de internationaalrechtelijke verplichtingen.

Om het Protocol tussen de Federale Politie en DVZ nopens het uitvoeren van de verwijdering van vreemdelingen per vliegtuig en de Richtlijnen van de Minister inzake de verwijderingen van vreemdelingen aan te passen, werden meerdere voorstellen uitgewerkt en met de verschillende partners besproken. . In gevolge de bepalingen van de nieuwe wetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens zullen er nog een aantal aanpassingen worden aangebracht. Het principe van dwang ligt in de wet vast en het CPT oefent hierop controle uit.

## Q. Verwijdering van kwetsbare personen

A.I. beveelt aan dat de Commissie

- de toepassing van de ‘*fit to fly*’ procedure en het ‘*special needs*’-programma evalueert;
- aandringt op een systematische en transparante toepassing van deze procedures met het oog op effectieve bescherming van kwetsbare personen in het kader van de verwijderprocedure.

Uit de desbetreffende dienstnota’s blijkt dat, alvorens een “*fit-to-fly*” wordt opgesteld, een centrubewoner minstens één keer dient te worden gezien door de centrumarts. De “*fit-to-fly*” mag niet ouder zijn dan 48 u vóór de geplande vlucht (72 u om een weekend te overbruggen). Het desbetreffende formulier vermeldt de medicatie die betrokkene bij zich draagt en die hij, naar gelang het geval moet, dan wel mag, nemen. De centrumarts kan verklaren dat de betrokkene om medische of psychologische redenen niet in het centrum mag verblijven, in medische afzondering moet, wegens medische redenen momenteel niet van het grondgebied mag worden verwijderd, in het ziekenhuis wordt opgenomen en sinds wanneer hij of zij in hongerstaking is of een normaal verlopende zwangerschap vertoont. Verwijderingen na 24 weken zwangerschap kan enkel als er geen verzet is van betrokkene. Na 34 weken worden er geen verwijderingen meer uitgevoerd.

## R. Verwijdering naar Soedan

A.I. beveelt aan dat de Commissie

- evalueert in welke mate de verwijderingsprocedures in lijn zijn gebracht met het non-refoulementbeginsel, in het bijzonder ook ten aanzien van personen die geen asielaanvraag ingediend hebben;
- nagaat of de werkwijze betreffende identificatiemissies in lijn gebracht is met de aanbevelingen van A.I. en het CGVS.

Er zijn na de identificatiemissie Soedan geen ander dergelijke missies geweest. De DVZ stelt alles in het werk om de adviezen van de CGVS m.b.t. het onderzoek van artikel 3 EVRM te eerbiedigen en te implementeren. Een nieuwe procedure voor controle van artikel 3 EVRM werd ontwikkeld binnen de DVZ in samenwerking met de CGVS.

De toetsing van artikel 3 EVRM gebeurt nu systematisch. Ook bij identificatiemissies zal eerst artikel 3 EVRM worden afgetoetst vooraleer de migrant door de delegatie zal worden

geïnterviewd. Indien een persoon een vrees voor terugkeer tot uiting brengt die niet zomaar kan worden weerlegd, wordt het principe van de impliciete asielaanvraag toegepast. Ook zullen een tolk en een medewerker van de DVZ aanwezig zijn. De gebruikelijke toetsing ligt besloten in de procedure voor beschermingsstatus. Personen weigeren asiel aan te vragen om door te reizen naar het Verenigd Koninkrijk en om de toepassing van de Dublin-procedure te vermijden.

## S. Verwijdering naar Afghanistan

A.I. roept de Commissie op om aan te dringen op een moratorium op alle terugkeer naar Afghanistan zolang de veiligheidssituatie dermate slecht blijft.

De algemene veiligheidssituatie in Afghanistan wordt grotendeels bepaald door een langdurig aanslepend intern gewapend conflict, waardoor zeer veel Afghanen intern ontheemd zijn of hun toevlucht hebben genomen in het buitenland. Uit de beschikbare landeninformatie blijkt echter dat er tussen de regio's fundamentele verschillen bestaan in de veiligheidssituatie, de aard en de intensiteit van het geweld. Deze sterk regionale verschillen typeren de situatie in Afghanistan. Niettegenstaande de veiligheidssituatie in Afghanistan uiterst complex is en voor verschillende profielen van verzoekers of regio's van herkomst een internationale beschermingsstatus wordt toegekend, is de situatie daar niet van die aard dat elke Afghaan per definitie, enkel en alleen omwille van zijn herkomst, een internationale beschermingsstatus zou moeten krijgen. Dit wordt bevestigd door de UNHCR en door het EHRM, onder meer in zijn arresten *A.W.Q. en D.H.* (12 januari 2016) en *M.M. e.a.* (19 juni 2017) *t. Nederland*. Aandringen op een moratorium op alle terugkeer naar Afghanistan gaat voorbij aan het beginsel dat elk verzoek om internationale bescherming steeds op zijn eigen merites dient te worden beoordeeld.

## T. Verwijdering van personen met gezondheidsproblemen

A.I. beveelt aan dat de Commissie

- de praktijk inzake de verwijdering van ernstig zieke vreemdelingen evalueert;
- nagaat in welke mate de Belgische autoriteiten de praktijk aangepast hebben na de uitspraak in *Paposhvili t. België*.

Zie hierboven de antwoorden op de aanbevelingen H en Q.

## U. Onafhankelijk toezicht op verwijderingen

A.I. beveelt aan dat de Commissie

- de AIG als toezichtsorgaan evalueert qua onafhankelijkheid en onpartijdigheid, financiële middelen en effectiviteit;
- ook andere aspecten van toezicht evalueert (beperkte toegang van NGO's en de mogelijkheid om videotoezicht in te voeren;)
- aandringt op publicatie van de rapporten en de nodige transparantie van de werkzaamheden en opvolging.

1. Het is niet omdat de AIG een openbare dienst is, dat zij niet in staat zou zijn haar controletaak uit te voeren en dat, zonder dat daartoe concrete elementen worden aangebracht, zij *de facto* niet te vertrouwen zou zijn. Tot het tegendeel is aangetoond, dient te worden aangenomen dat de AIG, die geen deel uitmaakt van de politie, haar opdrachten in alle neutraliteit, eerlijkheid, objectiviteit en onafhankelijkheid uitvoert.

Als openbare dienst rapporteert de AIG over de uitgevoerde opdrachten zonder daarbij over te gaan tot een politieke reflectie over de beslissingen en de modaliteiten betreffende het

terugkeerbeleid. Dit komt toe aan de politieke overheden. Dat een instelling die afhangt van de wetgevende macht, onafhankelijker zou werken dan een instelling die opereert onder de verantwoordelijkheid van de uitvoerende macht, is een dogmatische stelling die niet verder wordt onderbouwd. Het zijn daden, woorden, handelingen en rapporten die aantonen in welke mate een organisatie intellectueel autonoom en onafhankelijk handelt. Het Comité P, dat een orgaan is van het Parlement, oefent toezicht uit op de AIG en de wijze waarop zij haar taken uitvoert.

Zelfs over de onafhankelijkheid en objectiviteit van het Comité P. heeft het CPT in zijn verslag van januari 2014 twijfels geuit. Deze twijfels blijken in hoofdzaak te steunen op het feit dat een aantal onderzoekers (oud)-politiemensen zijn. Ook in de nota van A.I. wordt de vraag gesteld aangaande de onafhankelijkheid van het door de AIG uitgevoerde toezicht dat door politiemensen wordt uitgevoerd. Indien concrete elementen en/of incidenten zouden worden aangebracht, is de AIG bereid om hierover in overleg te gaan en rekenschap af te leggen. Het is echter bedenkelijk dat twijfel wordt gezaaid over de professionaliteit van de AIG zonder enige bewijsvoering en zonder onderzoek naar een in tijd en plaats omschreven feit. NGO's zijn zelf niet altijd onafhankelijk van enige filosofische of politieke stroming, zodat ook over hun objectiviteit en onpartijdigheid twijfels zouden kunnen worden geuit.

Wat betreft het gemelde contrast tussen de 'frequente berichten over excessief geweld' en het beperkt aantal klachten dat door de AIG wordt behandeld, is het niet duidelijk waarop deze berichten rond excessief geweld zouden zijn gebaseerd, noch in welke omstandigheden of door wie (politie, bureau T, ...) dit geweld zou zijn gepleegd. De AIG is bereid om concrete (in tijd en plaats omschreven feiten) informatie van NGO's dienaangaande te behandelen. Elke klacht waarvan de AIG kennis krijgt, zal door haar worden onderzocht.

De AIG onderschrijft de stelling van A.I. dat zij haar toezichtsoverdracht moet uitvoeren met een beperkte personeelscapaciteit en met beperkte financiële middelen. Het toezicht op de verwijderingen werd aan de AIG toegewezen door het koninklijk besluit van 19 juni 2012 zonder dat de financiering hiervan structureel in het budget van de AIG werd vertaald. Sinds 2012 is daarenboven het deficit aan personeelscapaciteit in de AIG steeds toegenomen waardoor de controles op de verwijderingsopdrachten nog meer onder druk komen te staan. Om hieraan deels tegemoet te komen, heeft de AIG zich ingeschreven in een project waarmee Europese subsidies van het AMIF-fonds kunnen worden verkregen. Die subsidies laten toe bijkomend personeel te rekruteren en vlucht- en hotelkosten te financieren. Niet alleen zijn de toegekende subsidies onvoldoende, het is ook niet zeer logisch dat de AIG afhankelijk is van dit fonds. Op politiek bestuursniveau zou dienen te worden bepaald welke monitoring wordt verwacht van de verwijderingsopdrachten door bv. het percentage vast te leggen van de uit te voeren controles inzake boarding, vlucht tot eindbestemming, beveiligde vluchten, ... Deze verwachtingen kunnen dan worden vertaald in een jaarlijkse concrete werklast die, samen met de nodige verslaggeving, administratie en opleiding, de basis kan vormen voor de inschrijving van het benodigde aantal FTE's op het budget AIG.

2. Momenteel (21 augustus 2018) beschikken 25 NGO's over een accreditatie voor toegang tot de leefgroepen in de gesloten centra om contacten te leggen met bewoners. Volgende NGO's bezoeken regelmatig de centra: Jesuit Refugees Services, Caritas, Vluchtelingenwerk en Nansen, Point d'appui. Voor de gezinswoningen in het centrum 127bis zijn momenteel drie NGO's geaccrediteerd om toegang te hebben en contacten te leggen met de families en de bewoners te ondersteunen. Er wordt aangedrongen het bezoek te coördineren om geen overlast te bezorgen aan de bewoners. Wat betreft het videotoezicht, heeft de Commissie

Vermeersch II zich in haar eindverslag van 2005 (p. 33 en p. 61) negatief uitgesproken over videotoezicht. Niettemin kan de AIG zich vinden in het door A.I. gewenste videotoezicht. Recente aanpassingen aan de WPA laten de politie toe camera's te gebruiken.

3. Zoals voorgeschreven in het koninklijk besluit van 19 juni 2012, maakt de AIG van elk uitgevoerd toezicht een verslag op dat wordt overgemaakt aan een aantal bestemmingen (kabinet Binnenlandse Zaken, kabinet Asiel en Migratie, DVZ en de Federale Politie). Daarnaast brengt de AIG elk jaar verslag uit over de uitvoering van haar opdrachten aan de minister van Binnenlandse Zaken en aan de staatssecretaris / Minister voor Asiel en Migratie. De beslissing tot communicatie over of verspreiding van deze individuele en jaarverslagen behoort tot de bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken. Sinds het arrest nr. 234.528 van de RvS van 26 april 2016, worden deze ter inzage overgemaakt wanneer hierom wordt gevraagd.

## V. Klachten

A.I. beveelt aan dat de Commissie

- de effectiviteit van het klachtensysteem in het kader van de uitzetting evalueert.
- [zou] pleiten voor een vlottere toegang tot bewijsmateriaal en transparantie over het aantal ingediende en behandelde klachten.

Zie opmerkingen onder punt J.

## Hoofdstuk V. Knelpunt: meervoudige asielaanvragen of “volgende” verzoeken om internationale bescherming

Meervoudige asielaanvragen of “volgende” verzoeken om internationale bescherming zijn asielaanvragen of verzoeken om internationale bescherming die door een persoon worden ingediend, hoewel hij dat voordien reeds heeft gedaan.

### A. Beknopte analyse van de problematiek

Het spreekt vanzelf dat de praktijk van meervoudige asielaanvragen een bijkomende belasting uitmaakt van de asielinstanties. Uit statistische gegevens betreffende de jaren 2010-2017 blijkt dat de asielinstanties gedurende deze periode niet minder dan 53.400 meervoudige asielaanvragen hebben moeten behandelen. Het betreft een vierde (24,9%) van alle te behandelen asielaanvragen. In 2014 steeg dit percentage zelfs tot 38,2% en tot 43,2% in 2013. In 2018 betreft het 4.405 meervoudige asielaanvragen of bijna een vijfde 18.79% van de in deze periode ingediende asielaanvragen.

Uit statistische gegevens betreffende de lidstaten van de EU blijkt dat het percentage meervoudige asielaanvragen in België (23%) bijna het driedubbele betreft van dat in de andere lidstaten (8%). Alleen in Polen (40%) en in Portugal (42%) ligt dit percentage hoger. Ook al is het mogelijk dat deze aanvragen niet altijd systematisch als dusdanig worden geregistreerd, moet worden vastgesteld dat het Belgisch percentage zeer hoog ligt.

In 2017 bleek dat 15% à 20% van deze meervoudige asielaanvragen als gegrond worden beschouwd. Dit betreft vooral aanvragen die pas voor de eerste maal ten gronde werden beoordeeld omdat de asielaanvraag was afgewezen op basis van de Dublin-verordening of omdat betrokkene niet kwam opdagen voor het verhoor, of waarbij er duidelijk nieuwe feiten waren in het land van herkomst of ter plaatse in België. De meeste meervoudige asielaanvragen zijn tweede of derde aanvragen en de weigeringen tot inoverwegingneming (75%) worden slechts in 38% gevolgd door een beroep.

### B. Het juridisch kader

Het recht om een volgend verzoek te doen is nauw verbonden met het recht om een verzoek tot internationale bescherming in te dienen en met de bescherming tegen refoulement. Conform de Europese en internationale regelgeving, moet een persoon in de mogelijkheid zijn om nieuwe elementen aan te halen die in zijn hoofde een (nieuw) risico op vervolging of ernstige schade (artikel 3 EVRM) aantonen.<sup>93</sup> Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om een evolutie in het land van herkomst, om een bekering of politiek activisme in het land van toevlucht of om elementen die in hoofde van de verzoeker een gegronde vrees voor vervolging of een risico op ernstige schade kunnen aantonen en een internationale beschermingsstatus kunnen rechtvaardigen.

Het recht om een volgend verzoek in te dienen, kan daarom niet zonder meer worden ontzegd en het recht van toegang tot een nieuwe asielprocedure moet worden gewaarborgd. Vanaf het indienen van een nieuw (volgend) verzoek heeft een verzoeker recht op verblijf op het grondgebied van de lidstaat louter ten behoeve van de asielprocedure en kan hij niet worden

---

<sup>93</sup> Artikel 40.1 Richtlijn 2013/32/EU; zie o.a. EHRM, *M.D. en M.A. t. België*, 19 januari 2016. Dit principe kan ook worden afgeleid uit het zorgvuldigheidsbeginsel, als beginsel van behoorlijk bestuur.

verwijderd tot er een definitieve beslissing over zijn verzoek werd genomen,<sup>94</sup> behoudens strikte uitzonderingen (zie verder).

Er bestaat wel de mogelijkheid om een volgend verzoek te behandelen volgens specifieke procedureregels en om de nieuwe elementen te beoordelen in een ontvankelijkheidsonderzoek met verkorte termijnen. Dit voorafgaand onderzoek kan louter op basis van schriftelijke verklaringen worden gevoerd zonder dat een persoonlijk onderhoud is vereist. De toegang voor de verzoeker tot een nieuwe procedure mag echter niet onmogelijk worden gemaakt en mag niet leiden tot daadwerkelijke ontzegging of vergaande inperking van een dergelijke toegang.<sup>95</sup>

Artikel 57/6/2 van de Vreemdelingenwet bepaalt dat de Commissaris-generaal in geval van een volgend verzoek nagaat of de nieuw ingeroepen elementen de kans aanzienlijk vergroten dat de verzoeker in aanmerking komt voor erkenning als vluchteling in de zin van artikel 48/3 of voor subsidiaire bescherming in de zin van artikel 48/4 van de Vreemdelingenwet. Naar gelang dergelijke elementen of feiten aanwezig zijn, verklaart de Commissaris-generaal het verzoek al dan niet ontvankelijk. Er dient ook tot de ontvankelijkheid van het verzoek te worden besloten, indien het verzoek voorheen nooit eerder inhoudelijk werd beoordeeld. Dit kan onder meer het geval zijn omdat de verzoeker niet aanwezig was op het persoonlijk onderhoud en het vorig verzoek werd afgesloten met een formele beslissing tot beëindiging.

De beslissing van de Commissaris-generaal over de ontvankelijkheid dient te worden genomen binnen een termijn van tien werkdagen of, ingeval van vasthouding van de verzoeker, binnen twee werkdagen. Tegen een niet-ontvankelijkheidsbeslissing kan een (schorsend) beroep in volle rechtsmacht worden ingediend bij de RvV. Het beroep in geval van een volgend verzoek moet worden ingediend binnen de tien dagen na kennisgeving van de beslissing en bij vasthouding binnen de vijf dagen.

De Europese regelgeving<sup>96</sup> laat toe om voor volgende verzoeken onder strikte voorwaarden in een uitzondering op het recht op verblijf te voorzien, zowel tijdens het onderzoek in eerste aanleg als tijdens de beroepsprocedure, voor zover een verwijderingsmaatregel niet in strijd is met het non-refoulement beginsel. Deze uitzonderingen op het recht op verblijf hebben tot doel het voorkomen van misbruiken van de asielpcedure door het telkens opnieuw doen van een verzoek ten einde verwijdering te vermijden. Het principe van een niet-opschortend beroep tegen een onontvankelijkheidsbeslissing van de Commissaris-generaal werd bevestigd in de Europese rechtspraak.<sup>97</sup>

De wetgever heeft de Vreemdelingenwet meermaals gewijzigd met als doel misbruik inzake volgende verzoeken te bestrijden, met name voor situaties van vasthouding. Zo bepaalt het huidige artikel 39/70, tweede lid, van de Vreemdelingenwet dat gedwongen verwijdering van een verzoeker mogelijk is tijdens de beroepstermijn en/of tijdens de beroepsprocedure voor de RvV, hetzij indien het een tweede volgende verzoek (een derde verzoek dus) betreft, hetzij indien het een eerste volgend verzoek (een tweede verzoek dus) in vasthouding betreft en er tussen het indienen van dit eerste volgend verzoek en de definitieve beslissing inzake het

---

<sup>94</sup> Dit principe is vastgelegd in de artikelen 9 en 46.5 Richtlijn 2013/32/EU en in de artikelen 49/3/1 en 39/70 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

<sup>95</sup> De artikelen 40 en 42 Richtlijn 2013/32/EU.

<sup>96</sup> Artikel 41 Richtlijn 2013/32/EU.

<sup>97</sup> HJEU, C-239/14, *Tall*, 17 december 2015.

voorgaand verzoek een tijdspanne van minder dan één jaar zit. Beide uitzonderingen zijn mogelijk op voorwaarde dat de Commissaris-generaal heeft geoordeeld dat een verwijderingsmaatregel in overeenstemming is met de artikelen 48/3 en 48/4 van de Vreemdelingenwet. Daartoe formuleert de Commissaris-generaal een advies in de beslissing tot niet-ontvankelijkheid van het verzoek.

De wet van 21 november 2017 laat bovendien toe om een verzoeker gedwongen te verwijderen vanaf het indienen van een derde verzoek en tijdens het onderzoek door de Commissaris-generaal, indien de verzoeker voorafgaand aan het indienen van zijn tweede verzoek en sindsdien op onafgebroken wijze wordt vastgehouden en er in het kader van dit tweede verzoek een beslissing tot niet-ontvankelijkheid werd genomen en er geen schending van het non-refoulement beginsel werd vastgesteld.<sup>98</sup> In deze specifieke situatie - waarbij een persoon die wordt vastgehouden met het oog op verwijdering, steeds nieuwe verzoeken indient - zal het indienen van een nieuw, derde verzoek de verwijdering niet kunnen verhinderen. Zowel artikel 39/70 als artikel 57/6/2, § 3, van de Vreemdelingenwet die carrousel-situaties beogen te vermijden, maken momenteel het voorwerp uit van een beroep tot nietigverklaring bij het Grondwettelijk Hof.<sup>99</sup>

De Opvangrichtlijn<sup>100</sup> laat ook toe om het recht op opvang ingeval van een volgend verzoek te beperken of te ontzeggen. De Belgische wetgever heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt door in de Opvangwet<sup>101</sup> te bepalen dat de materiële hulp aan een verzoeker die een volgend verzoek heeft ingediend, kan worden beperkt of ingetrokken tot aan de beslissing waarbij tot de ontvankelijkheid van het verzoek wordt besloten door de Commissaris-generaal. Indien een beslissing tot niet-ontvankelijkheid wordt genomen, kan de opvang gedurende de volledige asielprocedure (inclusief beroep) worden ontzegd. De beslissing tot beperking of intrekking van de materiële opvang moet individueel worden gemotiveerd. Er dient ook bijzonder rekening te worden gehouden met de situatie van kwetsbare personen en minderjarigen en het recht op medische begeleiding en op een “waardige levensstandaard” dient gewaarborgd te blijven.

Een specifieke problematiek betreft de volgende verzoeken ingediend door of in naam van *begeleide minderjarigen*. Overeenkomstig de Europese en de Belgische wetgeving<sup>102</sup> hebben begeleide minderjarigen het recht om (zelf of via hun ouder(s) of voogd) een verzoek om internationale bescherming in te dienen in eigen naam. Het indienen van een verzoek om internationale bescherming in naam van de kinderen wordt (vaak) aangewend in het kader van een nakende verwijdering van een familie met kinderen (opgesloten in een open terugkeerwoning of in een gesloten gezinsunit). Er wordt dan gepoogd de verwijdering uit te stellen of zelfs onmogelijk te maken door met de uitoefening van dit recht te wachten tot net vóór de voorziene repatriëring.

Indien de ouder(s) of de voogd nooit eerder een verzoek om internationale bescherming hebben ingediend of indien de kinderen nog niet waren geboren op het ogenblik van de definitieve beslissing met betrekking tot het verzoek van de ouder(s) of de voogd, wordt het

---

<sup>98</sup> Artikel 57/6/2, § 3, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

<sup>99</sup> GwH, beroepen van 12 september 2018, rolno's. 7008 en 7009.

<sup>100</sup> Artikel 20 Richtlijn 2013/33/EU.

<sup>101</sup> Artikel 4 van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen.

<sup>102</sup> Artikel 7.3 Richtlijn 2013/32/EU en artikel 57/1, § 2, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.



verzoek in hoofde van de begeleide minderjarige als een eerste verzoek beschouwd. In dat geval werd immers nog geen rekening gehouden met de nood aan internationale bescherming in hoofde van de minderjarige. Het verzoek van deze minderjarige dient dan ten gronde te worden behandeld volgens de normale termijnen met het vereiste van een persoonlijk onderhoud. Er staat dan in geval van een negatieve beslissing nog een schorsend beroep in volle rechtsmacht open bij de RvV.

Indien de ouder(s) of de voogd reeds eerder een verzoek om internationale bescherming hebben ingediend en in dit kader een definitieve beslissing hebben gekregen, gaat het om een “volgend” verzoek in hoofde van de minderjarige, aangezien de ouder(s) of de voogd worden vermoed hun eerder verzoek ook te hebben ingediend voor hun kinderen. Op dit volgend verzoek van de minderjarige kan een voorafgaand ontvankelijkheidsonderzoek worden toegepast met een specifieke filter.<sup>103</sup>

Artikel 57/6, § 3, eerste lid, 6°, van de Vreemdelingenwet laat de Commissaris-generaal toe een dergelijk verzoek niet-ontvankelijk te verklaren wanneer de minderjarige vreemdeling geen eigen feiten aanhaalt die een afzonderlijk verzoek rechtvaardigen nadat er eerder namens hem een verzoek werd ingediend waarover een definitieve beslissing werd genomen. In tegenstelling tot wat geldt voor verzoekers die een ‘gewoon’ volgend verzoek indienen, dient de begeleide minderjarige evenwel te worden gehoord,<sup>104</sup> voor zover zijn leeftijd, maturiteit en kwetsbaarheid dit toelaten.<sup>105</sup> Als dit niet mogelijk is (wegens bv. de jonge leeftijd van de minderjarige) worden de ouder(s) of de voogd uitgenodigd voor een gesprek aangaande de asielmotieven in hoofde van de minderjarige.

De Commissaris-generaal dient de beslissing over de ontvankelijkheid te nemen binnen een termijn van 15 werkdagen na ontvangst van het verzoek dat door de minister of zijn gemachtigde werd overgezonden. De Vreemdelingenwet voorziet in een opschortend beroep in volle rechtsmacht voor de RvV. De beroepstermijn bedraagt tien dagen.<sup>106</sup>

### C. Besluit

Van het aantal meervoudige asielaanvragen, dat relatief hoog is, blijkt dan nog een relatief hoog aantal kennelijk ongegrond te zijn en geen nieuwe relevante elementen te bevatten. Dit zorgt voor een niet te onderschatten bijkomende belasting voor de instanties belast met het onderzoek van de asielaanvragen (van de DVZ, over de CGVS tot de RvV). Dit aantal loopt op tot een vierde van het totale aantal asielaanvragen. De gemiddelde behandeltijd voor kennelijk ongegronde meervoudige asielaanvragen is echter beduidend korter dan voor de andere aanvragen. De behandeling ervan vergt niettemin veel tijd die ten koste gaat van de behandeling van de andere asielaanvragen en draagt bij tot de achterstand in de behandeling van asielaanvragen die anders binnen kortere tijd zou kunnen worden weggewerkt.

---

<sup>103</sup> Artikel 40.6 Richtlijn 2013/32/EU omgezet in artikel 57/6, § 3, eerste lid, 6°, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

<sup>104</sup> Artikel 42.2, b, Richtlijn 2013/32/EU dat de uitzondering op een persoonlijk onderhoud toelaat voor volgende verzoeken, bepaalt immers uitdrukkelijk dat de procedure van artikel 40.6 hiervan is uitgesloten.

<sup>105</sup> Artikel 57/6, § 3, 2° lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

<sup>106</sup> Artikel 39/57, § 1, 3°, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Eventueel laat richtlijn 2013/32/EU de mogelijkheid om te voorzien in een niet-opschortend beroep met een kortere beroepstermijn, naar analogie met ‘gewone’ volgende verzoeken.

Vrij veel meervoudige asielaanvragen worden ingediend om de verwijdering te voorkomen en worden daarenboven pas ingediend nadat de betrokkene werd vastgehouden met het oog op verwijdering. Over het algemeen wordt hierdoor de verwijdering niet onmogelijk gemaakt, maar het leidt wel tot vertraging in de organisatie van de verwijdering en tot een langere duur van vasthouding.

Het principe dat een meervoudige asielaanvraag moet kunnen worden ingediend, wordt niet betwist omdat nieuwe elementen de toekenning van internationale bescherming kunnen verantwoorden, waardoor de aanvraag gegrond is. De EU-regelgeving voorziet dan ook dat het indienen van een dergelijke aanvraag niet onmogelijk kan worden gemaakt.

Wel lijkt het noodzakelijk na te gaan hoe de ontwijking en het misbruik van deze regelgeving kan worden voorkomen of althans tot een minimum herleid. De wetgeving werd te dien einde recent aangepast. Een jaar na de inwerkingtreding van deze aanpassing kan de impact ervan worden geëvalueerd om na te gaan of bijkomende aanpassingen nodig zijn om misbruik te voorkomen. De vraag kan worden gesteld of alle waarborgen die de asielprocedure biedt, met inbegrip van de beroepsmogelijkheden, meer dan eenmaal aan dezelfde persoon moeten worden geboden, ook al werd reeds vastgesteld dat deze persoon voordien ten onrechte internationale bescherming had aangevraagd. Er lijkt ook geen gegronde reden te bestaan om aan een persoon die een tweede asielaanvraag heeft ingediend, meer rechten of waarborgen te bieden dan aan de persoon die een derde of een vierde asielaanvraag heeft ingediend. Bij het onderzoek van zijn eerste asielaanvraag heeft die persoon al kunnen rekenen op alle procedurele waarborgen bij de beoordeling van zijn situatie (waaronder het recht op een persoonlijk onderhoud en een schorsend beroep). Tevens dient te worden nagegaan of het misbruik van de regeling die aan kinderen die hun ouders vergezellen de mogelijkheid biedt een afzonderlijke asielaanvraag in te dienen, beter kan worden voorkomen, in het bijzonder wanneer die aanvraag pas wordt ingediend nadat een maatregel van verwijdering werd genomen.

## Hoofdstuk VI. Bibliografie

### A. Rechtspraak

#### 1. Europees Hof voor de Rechten van de Mens

- *Soering t. het Verenigd Koninkrijk*, 7 juli 1989
- *Cruz Varas e.a. t. Zweden*, 20 maart 1991
- *Vilvarajah t. het Verenigd Koninkrijk*, 30 oktober 1991
- *Chahal t. het Verenigd Koninkrijk*, 15 november 1996
- *Maouia t. Frankrijk*, GK, 5 oktober 2000
- *Mamatkulov en Askarov t. Turkije*, GK, 4 februari 2005
- *Nancy Kabungo t. België*, 2 juni 2005
- *Mubilanzila Mayeke en Kaniki Mitunga t. België*, 12 oktober 2006
- *Gebremedhin (Gaberamadhien) t. Frankrijk*, 26 april 2007
- *Saadi t. Italië*, G.K. 28 februari 2008
- *Muskhadzhiyeva e.a. t. België*, 19 januari 2010
- *M.S.S. t. België en Griekeland*, G.K., 21 januari 2011.
- *Sufi en Elmi t. het Verenigd Koninkrijk*, 28 juni 2011
- *Kanagaratnam e.a. t. België*, 13 december 2011
- *Othman (Abu Qatada) t. het Verenigd Koninkrijk*, 17 januari 2012
- *Popov t. Frankrijk*, 19 januari 2012
- *Hirsi Jamaa e.a. t. Italië*, GK, 23 februari 2012
- *Azimov t. Rusland*, 18 april 2013
- *A.W.Q. en D.H. t. Nederland*, 12 januari 2016
- *M.D. en M.A. t. België*, 19 januari 2016
- *F.G. t. Zweden*, G.K., 23 maart 2016.
- *R.M. e.a., A.B. e.a., A.M. e.a., R.K. e.a. en R.C. en V.C. t. Frankrijk*, 12 juli 2016
- *Paposhvili t. België*, GK, 13 december 2016
- *M.M. e.a. t. Nederland*, 19 juni 2017

#### 2. Hof van Justitie van de Europese Unie

- *Alexandre Achughbalian t. Préfet du Val-de-Marne*, 6 december 2011, C-329/11
- *Sophie Mukarubega t. Préfet de police, Préfet de la Seine- Saint-Denis*, 5 november 2014, C-166/13
- *Boudjlida*, 11 december 2014, C-249/13
- *Tall*, 17 december 2015, C-239/14
- *J.N. t. Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie*, G.K., 15 februari 2016, C-601/15
- *M.*, 9 februari 2017, C-560/14

#### 3. Grondwettelijk Hof

- Nr. 141/2006, 20 september 2006
- Nr. 2015/089, 11 juni 2015

#### 4. Hof van Cassatie

- 31 januari 2018, P.18.0035.F

## 5. Raad van State

- Nr. 147.537, 8 juli 2005
- Nr. 239.259, 28 september 2017
- Nr. 240.691, 8 februari 2018
- Nrs. 241.623 en nr. 241.625, 29 mei 2018

## 6. Raad voor Vreemdelingenbetwistingen

- Nr. 185.246, 10 april 2017
- Nr. 189.793, 17 juli 2017
- Nr. 192.584, 26 september 2017
- Nr. 193.296, 8 oktober 2017
- Nr. 193.385, 9 oktober 2017
- Nr. 194.988, 15 november 2017
- Nr. 196.623, 14 december 2017
- Nr. 200.933, 8 maart 2018;
- Nr. 200.976, 9 maart 2018
- Nr. 200.977, 9 maart 2018
- Nr. 205.796, 22 juni 2018
- Nr. 207.137, 24 juli 2018
- Nr. 207.616, 9 augustus 2018
- Nr. 207.978, 21 augustus 2018
- Nr. 208.926, 6 september 2018
- Nr. 210.548, 4 oktober 2018
- Nr. 210.593, 5 oktober 2018
- Nr. 210.906, 12 oktober 2018
- Nr. 212.201, 12 november 2018
- Nr. 212.470, 19 november 2018
- Nr. 212.585, 20 november 2018
- Nr. 213.179, 10 december 2018
- Nr. 213.719, 10 december 2018
- Nr. 213.772, 11 december 2018

## 7. Raadkamer

- Dinant, NA ETR 13/2018, 6 juli 2018.
- Brugge, BF55.ET.38/18, 31 augustus 2018
- Brussel, BR55.ET.504/15, 5 november 2018

## B. Publicaties van voorzitter Marc BOSSUYT

- \_\_\_\_\_, *Strasbourg et les demandeurs d'asile: des juges sur un terrain glissant*, Brussel, Bruylant, 2010, 198 p.
- \_\_\_\_\_, « Judges on Thin Ice: the European Court on Human Rights and the Treatment of Asylum Seekers », *Inter-American and European Human Rights Journal*, 2010, pp. 3-48.
- \_\_\_\_\_, « Le rôle de la Cour de Strasbourg à l'égard des demandeurs d'asile / Sur les arrêts *Čonka et Mubilanzila Mayeka et Kaninko Mutanga c. Belgique, Mamatkoulov et Askarov c. Turquie, N. c. Finlande, Saadi, N. et NA. c. Royaume Uni* », *Revue Universelle des Droits de l'Homme*, 2010, pp. 16-34.

- \_\_\_\_\_, “België schuldig aan onmenselijke en vernederende behandelingen wegens schending van het EU-asielrecht door Griekenland”, *Rechtskundig Weekblad*, 2010/2011, pp. 1707-1712.
- \_\_\_\_\_, “Belgium condemned for inhuman or degrading treatment due to violations by Greece of EU Asylum Law, M.S.S. v. Belgium and Greece, Grand Chamber, European Court of Human Rights, January 21, 2011, *European Human Rights Law Review*, 2011, pp. 581-596.
- \_\_\_\_\_, « The Court of Strasbourg Acting as an Asylum Court », *European Constitutional Law Review*, 2012, pp. 203-245.
- \_\_\_\_\_ & DE GEYTER, Lien, “De rol van de asieljurisdicties in de Belgische asielprocedure”, in ROZIE, J., DERUYCK, F., HUYBRECHTS, L., VAN VOLSEM, F., [Eds.], *Na rijp beraad. Liber amicorum Michel Rozie*, Antwerpen, Intersentia, 2014, pp. 39-52.
- \_\_\_\_\_, “The European Union Confronted with an Asylum Crisis in the Mediterranean: Reflections on Refugees and Human Rights Issues”, *Journal Européen des Droits de l'Homme*, 2015, pp. 581-605.
- \_\_\_\_\_, “Unduly Harsh Treatment of Sweden in Asylum Cases in Strasbourg?”, *Human Rights Law Journal*, 2016, pp. 323-334.
- \_\_\_\_\_, *International Human Rights Protection: balanced, critical, realistic*, Antwerpen, Intersentia, 2016, pp. 158-161.
- \_\_\_\_\_, « La Cour de Strasbourg souhaite que les États parties instaurent une procédure d'« asile médical » (obs. sous Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *Paposhvili c. Belgique*, 13 décembre 2016) », *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 2017, pp. 651-668.
- \_\_\_\_\_, « L'évolution de la politique d'asile en Belgique et en Europe », in ALEN, A., DAOÛT, F., NIHOUL, P., PEREMANS, E., VERRIJDT, W., (éd.), *Libertés, (l)égalité, humanité. Mélanges offerts à Jean Spreutels*, Brussel, Bruylant, 2019, pp. 369-380.

## Bijlage 1. Samenstelling van de Commissie

De Commissie wordt voorgezeten door em. prof. dr. Marc Bossuyt.

Daarnaast bestaat de Commissie, overeenkomstig artikel 2 van de oprichtingsverklaring, uit volgende leden of een door hen aangeduide plaatsvervanger:

- de Directeur-generaal van de Dienst Vreemdelingenzaken: de Heer F. ROOSEMONT, en als plaatsvervanger Mw. K. BERGANS, adviseur-generaal;
- de Commissaris-generaal van de Federale Politie: Mw. C. DE BOLLE (opgevolgd door de Heer M. DE MESMAEKER), en als plaatsvervanger de Heer A. DESENFANTS, directeur-generaal;
- de Inspecteur-generaal van de Algemene Inspectie van de federale politie en van de lokale politie: de Heer T. GILLIS, en als plaatsvervanger de Heer J. DE VOLDER, adjunct-inspecteur-generaal;
- de Directeur-generaal van het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers: de Heer J.-P. LUXEN, en als plaatsvervanger Mw. F. FRANCOIS, Directeur Beleidsondersteuning;
- de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen: de Heer D. VAN DEN BULCK;
- een vertegenwoordiger van de Belgische pilotenvereniging: de Heer P. ROMBOUTS;
- een vertegenwoordiger van de openbare of publieke luchtvervoerder die in het bezit is van een geldige exploitatievergunning, zoals bedoeld in de verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap, uitgereikt door de directeur-generaal van het Directoraat-generaal Luchtvaart van de FOD Mobiliteit en Vervoer: de Heer W. VANDENBERGH, SN Brussels Airlines.

Tevens heeft de Commissie volgende personen uitgenodigd op haar vergaderingen:

- de directeur-generaal van de Luchtvaart van de FOD Mobiliteit en Vervoer: als plaatsvervanger Mw. K. DU PONT, Diensthoofd; en
- de voorzitter van de Vaste Commissie van de Lokale Politie: als plaatsvervangers de Heer M. GOOVAERTS, korpschef Brussel-Elsene, en de Heer O. LIBOIS, korpschef Namen.

Het secretariaat bestond oorspronkelijk uit Mw. E. VERHEIJDEN (FOD Binnenlandse Zaken, Diensten van de voorzitter van het Directiecomité) en Mw. C. FERMONT (Dienst Vreemdelingenzaken, Studiebureau). Naderhand werden zij vervangen door Mw. J. VAN MOL (Dienst Vreemdelingenzaken, Studiebureau) en Mw. K. VERSTRAELEN (Dienst Vreemdelingenzaken, Algemene Directie).

## **Bijlage 2. Lijst van uitgenodigde personen en niet-gouvernementele organisaties**

### **A. Overheidsinstellingen**

In eerste instantie werd aan de leden van de Commissie gevraagd om alle relevante documenten, evenals een overzicht van knelpunten, aangaande de vrijwillige terugkeer en gedwongen verwijdering van vreemdelingen aan te brengen.

### **B. Niet-gouvernementele organisaties**

De Commissie heeft tevens verschillende instanties en niet-gouvernementele organisaties aangeschreven en hen verzocht schriftelijk kennis te geven van hun bedenkingen en aandachtspunten betreffende deze aangelegenheid. Verschillende instanties en niet-gouvernementele organisaties maakten hun opmerkingen en aanbevelingen over aan de Commissie onder de vorm van (al dan niet gemeenschappelijke) standpuntennota's, jaarverslagen, enz. Aldus heeft de Commissie documentatie ontvangen van volgende instanties en niet-gouvernementele organisaties:

- ADDE;
- Nansen vzw;
- 11.11.11;
- CNCD-11.11.11;
- Platform kinderen op de vlucht;
- Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RVV);
- Point d'Appui;
- Caritas;
- Orbit vzw;
- Frontex;
- FOD Justitie;
- Kinderrechtencommissaris;
- Délégué général aux droits de l'enfant;
- UNIA;
- Myria;
- Vluchtelingenwerk Vlaanderen;
- CIRE;
- Amnesty International (A.I.);
- Liga voor mensenrechten / Ligue des Droits de l'Homme;
- Jesuit Refugee Service (JRS);
- Ordre des barreaux francophones et germanophone.

### **C. Hoorzittingen**

Volgende instanties, niet-gouvernementele organisaties of personen hebben, daartoe uitgenodigd door de Commissie, hun bevindingen, standpunten en aanbevelingen mondeling toegelicht aan de Commissie:

- Professor Stephan Parmentier (rapporteur van de Commissies Vermeersch I en II);
- Kinderrechtencommissaris Bruno van Obbergen;
- Délégué général aux droits de l'enfant Bernard De Vos;
- Amnesty International (A.I.);
- Myria.

**Bijlage 3. Memorandum Frontex**



## MEMORANDUM

AAN: TIJDELIJKE COMMISSIE VOOR DE EVALUATIE VAN HET BELEID INZAKE DE VRIJWILLIGE OF GEDWONGEN VERWIJDERING VAN VREEMDELINGEN

VAN: Frontex - Europees Grens- en Kustwachtagentschap - European Centre for Returns

BETREFT: Inventaris van ervaringen van Frontex en suggesties om een menselijk en efficiënt verwijderingsbeleid te stimuleren

### Achtergrond

Frontex, het Europees Grens- en Kustwachtagentschap, is een essentiële actor inzake migratie-uitvoering geworden op Europees niveau, die nieuwe verantwoordelijkheden en instrumenten opneemt inzake de terugkeer van mensen die alle wettelijke mogelijkheden uitgeput hebben om hun verblijf op het grondgebied van de lidstaten te legitimeren.<sup>107</sup> Met zijn uitgebreide mandaat inzake terugkeer, heeft het geleid tot een aanzienlijke toename van het aantal vreemdelingen waarvoor Frontex lidstaten de voorbije jaren geholpen heeft om terug te keren. In 2017 keerden 14.198 repatrianten terug tijdens 341 terugkeeroperaties met chartervluchten, meer dan dubbel zoveel als het jaar ervoor. Dit jaar waren eind mei al 5.560 repatrianten teruggekeerd op 149 chartervluchten.

### Inventaris van terugkeergelateerde activiteiten

Zonder in te gaan op de verdiensten van de terugkeerbeslissingen van de lidstaten, biedt Frontex technische en operationele ondersteuning op maat van de noden van lidstaten, teneinde de efficiëntie van hun terugkeersystemen te verhogen. Een niet-limitatieve lijst van terugkeeractiviteiten die lidstaten aangeboden krijgen:

#### Ondersteuning bij terugkeeroperaties:

- ➔ Op vraag van een of meerdere lidstaten of op zijn eigen voorstel biedt het Agentschap de nodige operationele en technische hulp en coördineert of **organiseert het terugkeeroperaties met niet-geplande vluchten**:
  - nationale terugkeeroperaties wanneer slechts één lidstaat deelneemt;
  - gezamenlijk terugkeeroperaties, wanneer twee of meer lidstaten deelnemen of elkaar ondersteunen door middelen te delen en/of specifieke technische ondersteuning te bieden;
  - collectieve terugkeeroperaties, waarbij het transportmiddel en de begeleidingsofficieren voorzien worden door het niet-Europees land van terugkeer, en;
  - vrijwillige vertrek, inzake repatrianten die een terugkeerbeslissing gekregen hebben en die vrijwillig vertrekken binnen een gegeven deadline.
  
- ➔ Frontex lanceerde een pilootproject om lidstaten ook bij te staan bij **de implementering van de terugkeer met geplande vluchten**.

---

<sup>107</sup> De term lidstaat verwijst naar lidstaten en met Schengen geassocieerde landen.

- Frontex ondersteunt de **terugname-operaties via de zee** onder de verklaring EU-Turkije.
- De inzet van **toezichthouders en begeleiders voor gedwongen terugkeer** uit specifieke Frontex pools is beschikbaar, op vraag van lidstaten.
- Alle terugkeeroperaties worden uitgevoerd volgens geharmoniseerde en gestandaardiseerde operationele procedures en een gezamenlijke aanpak, en gemonitord volgens de Fundamentele Rechten en de *Frontex Code of Conduct for Return Operations*<sup>108</sup> die geharmoniseerde ethische normen bieden voor een coherent en uitvoerig antwoord op grensbeheer. De monitoring dekt de hele terugkeeroperatie, van de fase vóór vertrek tot de overdracht van de repatrianten in het niet-EU-land van terugkeer.

#### Ondersteuning aan activiteiten vóór de terugkeer:

- Op verzoek van een lidstaat kan Frontex **terugkeerspecialisten** inzetten die aangesteld zijn door andere lidstaten in een specifieke pool, om terugkeerderelateerde activiteiten te ondersteunen. Vragende lidstaten kunnen specifieke expertisedomeinen opgeven die de terugkeerspecialisten moeten hebben zodat voldaan kan worden aan hun operationele noden.
- Het Agentschap biedt **opleidingen** op het vlak van terugkeer, onder meer voor terugkeerspecialisten, begeleiders en toezichthouders van lidstaten. De opleidingsactiviteiten zijn uitgewerkt volgens de beste EU-standaarden waarbij rekening gehouden wordt met de naleving van de fundamentele rechten.
- De coördinatie van het gebruik van **IT-systemen** en activiteiten die de uitwisseling van informatie en goede praktijken mogelijk maken in de lidstaten (FAR, IRMA, RECAMAS).
- De operationele coördinatie van de **door de EU gefinancierde programma's** inzake terugkeer (EURLO, Eurint, ERRIN).
- Ondersteuning en verlichting van de **samenwerking tussen lidstaten en niet-EU-landen** op het vlak van identificatie, de vaststelling van de nationaliteit, het verzamelen van reisdocumenten, enz. (bv. identificatiemissies).
- (Snelle) **terugkeerinterventie**: Lidstaten die bijzondere uitdagingen ervaren inzake hun terugkeersystemen, kunnen specifieke technische en operationele hulp krijgen, gebaseerd op duidelijk geïdentificeerde noden.

De terugkeerderelateerde activiteiten die ondersteund worden door het Agentschap worden geïmplementeerd terwijl waarborgen inzake fundamentele rechten gegarandeerd worden. Frontex beschouwt **respect voor en de bescherming van fundamentele rechten** als een onvoorwaardelijke en essentiële component van effectief geïntegreerd grensbeheer, inclusief terugkeer, en als een van zijn integrale onderdelen. Het Agentschap volgt bij de implementering van al zijn activiteiten strikt het EU-Handvest van de grondrechten, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en de relevante internationale wetgeving. Alle deelnemers die taken uitvoeren bij de operationele activiteiten van Frontex, moeten de **Gedragscode van Frontex (Code of Conduct)** naleven.

Bovendien kan elke persoon die betrokken is bij terugkeeractiviteiten van Frontex of elke partij die zich laat leiden door deze persoon, via het **klachtenmechanisme**, een klacht indienen bij Frontex, wanneer er voldoende redenen zijn dat hij/zij rechtstreeks getroffen werd door de acties van personeel dat betrokken is bij Frontex-activiteiten, en wanneer een of meer fundamentele rechten geschonden werden door deze acties.

## Suggesties voor een humaner terugkeerbeleid

- Hoewel de lidstaten sterk aangespoord worden om de vrijwillige terugkeer te verkiezen als de eerste optie en optie van voorkeur, worden lidstaten aangemoedigd, wanneer een gedwongen terugkeer

<sup>108</sup> De Frontex Code of Conduct is beschikbaar via de volgende link:

[https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Code\\_of\\_Conduct\\_for\\_Joint\\_Return\\_Operations.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Code_of_Conduct_for_Joint_Return_Operations.pdf)

geactiveerd wordt, om volop gebruik te maken van de capaciteit van Frontex. Op die manier zorgen we ervoor dat adequate technische en operationele ondersteuning geboden wordt aan lidstaten, terwijl **waarborgen gegarandeerd worden** inzake de grondrechten.

- Lidstaten worden aangespoord om meer te investeren in voldoende **opleiding** om de capaciteit van caseworkers, terugkeeradviseurs en andere relevante actoren binnen hun bevoegde terugkeeroverheden te versterken, wat dus leidt tot een efficiëntere toepassing van de relevante EU- en internationale wetgeving en verder tot een humanere terugkeer. Frontex staat klaar om lidstaten op dit vlak te ondersteunen.
- De implementering van een **coherent en consistent terugkeerbeleid** is een essentiële vereiste voor een doeltreffende reactie op de migratie-uitdaging. Lidstaten moeten nauwer samenwerken, in de geest van gedeelde verantwoordelijkheid, om uitdagingen inzake de samenwerking met relevante derde landen in het domein van de terugkeer aan te gaan.
- **Ethische standaarden opzetten en harmoniseren** is essentieel om een coherent en allesomvattend antwoord te bieden bij het grensbeheer en, vervolgens bij de terugkeer.

## Bijlage 4. Documentatie

Hierna wordt een niet-exhaustieve lijst weergegeven van documenten waarop de Commissie haar werkzaamheden baseert.

### A. Wetgeving – regelgeving – rechtspraak

- Internationale, Europeesrechtelijke en nationale normen.
- Rechtspraak: Europees Hof van de Rechten van de Mens, Hof van Justitie van de Europese Unie, Grondwettelijk Hof, Raad van State, Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

### B. Boeken en monografieën

Parmentier, S., “*Europa waakt – Vrijheidsbeneming onder toezicht van het Europese Anti-foltercomité*” door Tom Daems en Stephan Parmentier (red.), maart 2018.

### C. Artikels in boeken en tijdschriften

Parmentier, S., “Varen op het kompas van de mensenrechten” (*De Standaard*, 12 maart 2018).

### D. Rapporten en andere documenten

#### 1. Rapporten van de Commissies Vermeersch I en II

- Commissie belast met de evaluatie van de instructies inzake de verwijdering - Eindverslag - 21 januari 1999;
- Bouwstenen voor een humaan en effectief verwijderingsbeleid – Eindverslag van de Commissie belast met de evaluatie van de instructies inzake de verwijdering (II) – 31 januari 2005.

#### 2. DVZ

Statistische jaarverslagen en activiteitenrapporten

<https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Statistieken/Pages/default.aspx>

#### 3. CGVS

Jaarverslagen

<http://www.cgvs.be/nl/publicaties>

Overzicht van statistieken

<http://www.cgvs.be/nl/actueel/asielstatistieken-overzicht-2017>

<http://www.cgvs.be/nl/actueel/asielstatistieken-overzicht-2016>

<http://www.cgvs.be/nl/actueel/asielstatistieken-overzicht-2015>

<http://www.cgvs.be/nl/actueel/overzicht-asielstatistieken-2014>

<http://www.cgvs.be/nl/actueel/overzicht-asielstatistieken-2013>

<http://www.cgvs.be/nl/actueel/overzicht-asielstatistieken-2012>

Soedan rapport

<https://www.cgvs.be/nl/actueel/soedan-rapport>

#### 4. Fedasil

Jaarverslagen

<https://www.fedasil.be/nl/publicaties>

Cijfers

<https://www.fedasil.be/nl/statistics>

## 5. AIG

Activiteitenverslagen

<http://www.aigpol.be/nl/>

## 6. Myria

Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België (2017) Terugkeer, tegen welke prijs?

[http://www.myria.be/files/171030\\_Myriadoc\\_5\\_Detentie\\_terugkeer\\_en\\_verwijdering\\_NL.pdf](http://www.myria.be/files/171030_Myriadoc_5_Detentie_terugkeer_en_verwijdering_NL.pdf)

Detentie, terugkeer en verwijderingen: aanbevelingen 2017

[http://www.myria.be/files/171124\\_Myriadoc\\_5\\_Detentie\\_Aanbevelingen.pdf](http://www.myria.be/files/171124_Myriadoc_5_Detentie_Aanbevelingen.pdf)

Terugkeer, detentie en verwijderingen van vreemdelingen in België (2018) Het recht op gezinsleven in gedrang ?

[https://www.myria.be/files/181205\\_Myriadoc\\_detentie\\_2018.pdf](https://www.myria.be/files/181205_Myriadoc_detentie_2018.pdf)

## 7. Platform Kinderen op de vlucht

Detentie van kinderen in gezinnen in België : analyse van de theorie en de praktijk (2015)

<http://www.kinderenopdevlucht.be/files/Image/Detention/2015-Detentie-van-kinderen-in-gezinnen-NDL.pdf>

Open woonunits en coaches voor gezinnen met minderjarige kinderen als alternatief voor België (2012)

[http://www.kinderenopdevlucht.be/files/Image/Detention/Evaluatienota\\_terugkeewoningen\\_2012\\_1.pdf](http://www.kinderenopdevlucht.be/files/Image/Detention/Evaluatienota_terugkeewoningen_2012_1.pdf)

## 8. Amnesty International

### Detentie

Amnesty International, *Irregular migrants and asylum seekers: alternatives to immigration detention*, 2009,

<https://www.amnesty.org/en/documents/document/?indexNumber=POL33%2F001%2F2009&language=en>

Amnesty International, *Migration-Related Detention: A research guide on human rights standards relevant to the detention of migrants, asylum-seekers and refugees*, 2007,

<https://www.amnesty.org/en/documents/pol33/005/2007/en/>

Amnesty International, *The Netherlands: detention of irregular migrants and asylum seekers*, 2008, <https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/eur350022008eng.pdf?x56589>

Amnesty International (NL), *Vreemdelingendetentie in Nederland: het moet en kan anders. Alternatieven voor vreemdelingendetentie*, 2011,

<https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/AMNESTY-alternatieven-voor-dententie.pdf?x56589>

Amnesty International (NL), *Vreemdelingendetentie in Nederland: Mensenrechten als maatstaf*, 2013,

<https://www.amnesty.nl/content/uploads/2016/11/ai-13-36-rap-reemdelingendetentie-lr.pdf?x56589>

#### Non-refoulement

Amnesty International, *Belgium: Returns to Sudan violated principle of non-refoulement*, 2018, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur14/7811/2018/en/>

#### Diplomatieke waarborgen tegen foltering

Amnesty International, *Diplomatic assurances against torture: inherently wrong, inherently unreliable*, 2017, <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/6145/2017/en/>

#### Uitzetting: andere aspecten

Amnesty International (NL), *Uitgezet. Mensenrechten in het kader van gedwongen terugkeer en vertrek*, 2017, <https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/07/Rapport-Uitgezet-Mensenrechten-in-het-kader-van-Gedwongen-Terugkeer-en-Vertrek.pdf?x79902>

#### Verwijdering naar Afghanistan

Amnesty International, *Forced back to danger. Asylum-seekers returned from Europe to Afghanistan*, 2017,

[https://www.amnestyinternational.be/sites/default/files/bijlagen/afghanistanreport\\_0.pdf](https://www.amnestyinternational.be/sites/default/files/bijlagen/afghanistanreport_0.pdf)

#### Externalisering

Amnesty International, *The human rights risks of external migration policies*, 2017, <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL3062002017ENGLISH.PDF>

### **9. Vluchtelingenwerk Vlaanderen**

Rapport: Gesloten Centra in België - Een stand van zaken

<https://www.vluchtelingenwerk.be/publicaties/rapport-gesloten-centra-in-belgi-een-stand-van-zaken>

### **10. Dokters van de wereld**

Rapport: “Politiegeweld tegen vluchtelingen en migranten onderweg in België” (oktober 2018)

<https://doktersvandewereld.be/system/files/publications/downloads/MdM%20rapport%20Geweldmigratie%20NL%20HDfinal.pdf>

### **11. European Migration Network (EMN)**

Rapport: “The effectiveness of return in Belgium” (juli 2017)

<https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/web-rapport%20spf%20sep%202018.pdf>

## **E. Websites**

[www.unia.be](http://www.unia.be)

[www.myria.be](http://www.myria.be)

[www.vluchtelingenwerk.be](http://www.vluchtelingenwerk.be)

[www.cire.be](http://www.cire.be)

[www.amnesty-international.be](http://www.amnesty-international.be)

[www.liguedh.be](http://www.liguedh.be)  
<https://mensenrechten.be/>  
<http://en.jrs.net/>  
[www.jrsbelgium.org](http://www.jrsbelgium.org)  
<http://belgium.iom.int/european-reintegration-network-erin>  
[https://ec.europa.eu/home-affairs/index\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/index_en)  
<http://frontex.europa.eu/>  
[www.rvv-cce.be/nl/arr](http://www.rvv-cce.be/nl/arr)  
<http://www.unhcr.be/nl>  
<https://www.iom.int/>  
<https://emnbelgium.be/nl>  
<https://doktersvandewereld.be/>