



Federaal Migratiecentrum  
Centre fédéral Migration

# Nota ter attentie van de Commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt

WETSONTWERPEN (DOC 54 – 2549/001 en 2548/001)  
van 22 juni 2017 tot wijziging van de wet van 15/12/1980  
Wijzigingen met betrekking tot detentie en verwijdering

**MYRIA, Federaal Migratiecentrum**

**4 juli 2017**

## Inhoud

<b>I. Inleiding .....</b>	<b>4</b>
a) Onderzoekstermijnen .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
b) Het wetsontwerp maakt de vreemdelingenwet nog ingewikkelder terwijl het Migratiewetboek nog altijd op zich laat wachten.....	4
c) Het recht van de asielzoekers waarborgen om hun rechten te kennen.....	5
<b>II. De vasthouding van verzoekers om internationale bescherming is onvoldoende beperkt en niet duidelijk genoeg bepaald.....</b>	<b>6</b>
a) Een onvoldoende nauwkeurige definitie van het risico op onderduiken.....	6
b) Het wetsontwerp bevat onvoldoende waarborgen om de willekeurige vasthouding van sommige asielzoekers op het grondgebied te vermijden .....	10
c) De wet laat de deuren open voor de systematische vasthouding van asielzoekers aan de grens	13
d) De tekst beschermt de asielzoekers aan de grens onvoldoende tegen een teruggedrijving tijdens de beroepstermijn.....	16
e) De vasthouding van de Dublin-asielzoekers is onvoldoende duidelijk omschreven .....	17
<b>III. De maatregelen met betrekking tot de meervoudige verzoeken om bescherming kunnen vragen doen rijzen over het non-refoulementbeginsel en het daadwerkelijk rechtsmiddel.....</b>	<b>20</b>
a) Het wetsontwerp staat de verwijdering toe van indieners van een meervoudige asielaanvraag zonder juridische controle .....	20
b) Die mogelijkheid kan het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel aantasten .....	22
c) Volgende verzoeken om internationale bescherming wijzen niet noodzakelijk op misbruik ..	23
<b>IV. De waarborgen van de opvangrichtlijn zouden van toepassing moeten zijn in de gesloten centra.....</b>	<b>23</b>
<b>V. Het wetsontwerp eerbiedigt het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel niet volledig.....</b>	<b>24</b>
a) Het recht om niet te worden verwijderd zolang een rechter het risico op mishandeling in het land van terugkeer niet ernstig heeft onderzocht .....	24
b) Het daadwerkelijk rechtsmiddel moet een opschortende werking hebben, ook wa de Dublinoverdrachten en de niet-ontvankelijkheidsbeslissingen van een volgend verzoek betreft .....	24
c) Het wetsontwerp houdt geen rekening met de opschortende werking van het beroep en is dus niet in overeenstemming met het Europees recht .....	26
d) De beroepstermijnen zijn te kort om de verzoeker in staat te stellen zich te verdedigen.....	27
e) De beroepstermijnen moeten in werkdagen worden gerekend wanneer ze worden verkort	29

f)	De mogelijkheid van verwijdering tijdens de beroepstermijn lijkt in strijd met het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel.....	29
g)	Een rationalisering van de bevelen om het grondgebied te verlaten die elk daadwerkelijk rechtsmiddel onmogelijk maakt op het ogenblik van de uitvoering van het eerdere bevel om het grondgebied te verlaten .....	30
<b>VI.</b>	<b>Het wetsontwerp negeert de informatie van de asielzoekers die door de Europese richtlijn wordt voorzien .....</b>	<b>30</b>

## I. Inleiding

### a) Onderzoekstermijnen

Myria betreurt dat dit wetsontwerp, dat niet alleen een zeer aanzienlijke omvang heeft maar ook ingrijpende wijzigingen doorvoert, niet veel langer kan worden onderzocht en besproken. Myria betreurt tevens het feit dat het zijn onderzoek van dit wetsontwerp wegens tijdsgebrek moest beperken, en heeft er dus voor gekozen om zijn analyse toe te spitsen op de aspecten die verband houden met detentie en verwijdering. Gezien de korte termijn kon Myria dit advies - tot zijn zeer grote spijt - initieel ook maar in één enkele taal uitbrengen. Myria maakt van de gelegenheid gebruik om eraan te herinneren dat het de regering vrijstaat om zijn advies te vragen **in de aanloop** naar een wetsontwerp, dus in de uitwerkingsfase van een dergelijk belangrijk en omvangrijk ontwerp, en betreurt dat het net als talrijke andere actoren zo laattijdig werd geraadpleegd en op zulke korte termijn moest reageren, terwijl de grondrechten van de vreemdelingen hier overduidelijk op het spel staan.

### b) Het wetsontwerp maakt de vreemdelingenwet nog ingewikkelder terwijl het Migratiewetboek nog altijd op zich laat wachten

Myria verheugt zich erover dat een aantal belangrijke begrippen thans in de wet worden gedefinieerd en dat aan het belang van het kind een centrale plaats wordt gegeven. Het Centrum moet echter tegelijk ook vaststellen dat de wetsontwerpen die worden besproken nieuwe mogelijkheden voor versnelde procedures en niet-ontvankelijkheidsbeslissingen invoeren, net als nieuwe uitzonderingen en kortere beroepstermijnen die de asielprocedure voor alle betrokkenen nog ingewikkelder maken. Het regeringsakkoord voorziet de uitwerking van een Migratiewetboek dat tot doel had om de procedures te vereenvoudigen en een coherente wettekst op te stellen. Myria betreurt dat nog geen enkel ontwerp van Wetboek samen met alle betrokken partijen besproken werd. Op dit ogenblik verlopen de werkzaamheden rond dit Wetboek zonder de minste transparantie. Myria herinnert eraan dat het als onafhankelijke openbare instelling die ermee belast is om over de grondrechten van vreemdelingen te waken, zijn expertise ter beschikking wil stellen voor de uitwerking van dit Wetboek en wel vanaf de voorbereidende fase.

### **c) Het recht waarborgen van asielzoekers om hun rechten te kennen**

Wegens de toenemende complexiteit van de wet zal het voor de asielzoekers zelf nog moeilijker worden om de procedure te begrijpen en om correct over hun rechten te worden geïnformeerd. Myria vestigt de aandacht van de wetgever op de noodzaak om zowel in de teksten als in de praktijk de verplichting te voorzien om de voornaamste betrokkenen op de hoogte te brengen van hun rechten. Die verplichting moet meer bepaald worden geconcretiseerd door de opstelling en de effectieve verspreiding door de overheid van informatiemateriaal in een begrijpelijke en toegankelijke taal. Myria dringt in het bijzonder aan op dit aspect omdat op dit punt in het verleden tekortkomingen werden vastgesteld. Er moest namelijk bijna twee jaar worden gewacht voor de asielzoekers correct werden geïnformeerd over de Dublin III-Verordening.<sup>1</sup>

Myria wenst de leden van de Commissie een aangename lectuur van dit document.

François De Smet  
Directeur

---

<sup>1</sup> Zie Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2016*, pp. 108-111.

## II. De detentie van verzoekers om internationale bescherming is onvoldoende ingeperkt en niet duidelijk genoeg bepaald

### a) Een onvoldoende nauwkeurige definitie van het risico op onderduiken

**Definitie - Art.1, 11°:** Het feit dat er redenen bestaan om aan te nemen dat een *vreemdeling* die het voorwerp uitmaakt van een verwijderingsprocedure, een procedure voor toekenning van internationale bescherming of een procedure tot vaststelling van en tot overdracht naar de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, met het oog op de feiten die opgesomd worden in paragraaf 2, zal onderduiken;

Myria verheugt zich erover dat dit begrip in de wet eindelijk nader wordt omschreven. Deze inschatting van het risico op onderduiken is een doorslaggevende reden om te bepalen of er al of niet een termijn zal worden toegestaan voor de tenuitvoerlegging van het vrijwillig vertrek aan uitgeprocedeerde asielzoekers en of **verzoekers om internationale bescherming vastgehouden zullen blijven**. De definitie heeft betrekking op **elke vreemdeling die een bevel heeft gekregen om het grondgebied te verlaten en elke verzoeker om internationale bescherming die al of niet het voorwerp uitmaakt van een Dublinprocedure**.

#### **Beoordelingscriteria - Art.1, §2:**

Het in paragraaf 1, 11°, bedoelde risico moet actueel en reëel zijn. Het wordt na een individueel onderzoek en op basis van een of meer volgende objectieve criteria vastgesteld, rekening houdend met alle omstandigheden die eigen zijn aan elk geval:

- 1° de betrokkene heeft na zijn illegale binnenkomst of tijdens zijn illegaal verblijf geen verblijfsaanvraag ingediend, of heeft zijn verzoek om internationale bescherming niet binnen de door deze wet voorziene termijn gedaan;
- 2° de betrokkene heeft in het kader van een procedure voor internationale bescherming, verblijf, verwijdering of teruggrijving valse of misleidende informatie of valse of vervalste documenten gebruikt, of heeft fraude gepleegd of andere onwettige middelen gebruikt;
- 3° de betrokkene werkt niet mee of heeft niet meegewerkt in het kader van zijn betrekkingen met de overheden die belast zijn met de uitvoering van en/of het toezicht op de naleving van de reglementering inzake de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen;
- 4° de betrokkene heeft duidelijk gemaakt dat hij zich niet aan een van de volgende maatregelen wil houden of heeft zich reeds niet aan een van deze maatregelen gehouden:
  - een overdrachts-, teruggrijvings- of verwijderingsmaatregel;
  - een inreisverbod dat noch opgeheven, noch opgeschort is;
  - een minder dwingende maatregel dan een vrijheidsberovende maatregel die erop gericht is om zijn overdracht, zijn teruggrijving of zijn verwijdering te garanderen, ongeacht of het om een vrijheidsberovende maatregel of een andere maatregel gaat;
  - een vrijheidsbeperkende maatregel die erop gericht is om de openbare orde of de nationale veiligheid te garanderen;

- een door een andere lidstaat genomen maatregel die gelijkwaardig is aan de maatregelen bedoeld in a), b), c) of d);

5° de betrokkene maakt het voorwerp uit van een inreisverbod in het Rijk en/of in een andere lidstaat dat noch opgeheven, noch opgeschort werd;

6° de betrokkene heeft onmiddellijk na het voorwerp te hebben uitgemaakt van een beslissing tot weigering van binnenkomst of verblijf of een beslissing die een einde heeft gemaakt aan zijn verblijf, of onmiddellijk na het voorwerp te hebben uitgemaakt van een teruggedrijvings- of verwijderingsmaatregel, een nieuwe verblijfsaanvraag of een nieuw verzoek om internationale bescherming ingediend;

7° terwijl hij in verband met dat punt ondervraagd werd, heeft de betrokkene verborgen dat hij zijn vingerafdrukken reeds heeft gegeven in een andere staat die gebonden is door de Europese reglementering met betrekking tot de bepaling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming, na een verzoek om internationale bescherming te hebben ingediend;

8° de betrokkene heeft in het Rijk of in een of meerdere andere lidstaten meerdere verzoeken om internationale bescherming en/of verblijfsaanvragen ingediend, die aanleiding hebben gegeven tot een negatieve beslissing of die niet tot de afgifte van een verblijfstitel hebben geleid;

9° terwijl hij in verband met dat punt ondervraagd werd, heeft de betrokkene verborgen dat hij vroeger reeds een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend in een andere staat die gebonden is door de Europese reglementering met betrekking tot de bepaling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming;

10° de betrokkene heeft verklaard, of uit zijn dossier blijkt dat hij voor andere doeleinden dan de doeleinden waarvoor hij een verzoek om internationale bescherming of een verblijfsaanvraag heeft ingediend naar het Rijk gekomen is;

11° de betrokkene maakt het voorwerp uit van een geldboete omdat hij een kennelijk onrechtmatig beroep heeft ingediend bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

De criteria die in het wetsontwerp zijn opgenomen, blijven echter zeer algemeen, worden niet altijd met voldoende nauwkeurigheid bepaald en beogen een aanzienlijk aantal situaties, wat in de praktijk de mogelijkheid zal bieden **elk type** vreemdeling in onregelmatig verblijf of die om internationale bescherming verzoekt vast te houden.

Dit is bijvoorbeeld het geval:

- voor een persoon die valse documenten heeft gebruikt (2°), wel wetende dat talrijke asielzoekers in België aankomen door gebruik te maken van valse documenten;<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Het Internationaal Verdrag van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen (Verdrag van Genève) bepaalt trouwens het volgende: "de Verdragsluitende Staten zullen geen strafsancities toepassen [op de aanvragers] op grond van onrechtmatige binnenkomst of onrechtmatig verblijf" (art.31).

- voor een persoon die geen asielaanvraag heeft ingediend binnen de wettelijke termijn, bijvoorbeeld acht dagen na zijn binnenkomst in het Rijk (1°), zonder dat er melding wordt gemaakt van het feit dat rekening zal worden gehouden met de redenen die zouden kunnen verantwoorden waarom een dergelijke aanvraag niet binnen de wettelijke termijn werd ingediend of met het feit dat die aanvraag “laattijdig” werd ingediend als gevolg van een wijziging van de omstandigheden in het land van oorsprong van de aanvrager – “*réfugié sur place*” (vluchteling ter plekke); hierbij kan erop worden gewezen dat het oude artikel 74/6 met betrekking tot de detentie van asielzoekers verwees naar het nalaten om de aanvraag binnen de toegestane termijn in te dienen, **zonder verantwoording**. Een dergelijke toevoeging zou ook hier moeten worden overwogen in geval die hypothese wordt behouden.
- voor een persoon die niet meewerkt met de overheden (3°), zonder dat er een wettelijke definitie wordt gegeven van die samenwerking;
- voor een persoon die eerder in het verleden al meerdere verblijfsaanvragen of verzoeken om internationale bescherming heeft ingediend die werden geweigerd (8°), zonder dat wordt verwezen naar de termijn waarbinnen die aanvragen of verzoeken werden ingediend – dit zou dus betrekking kunnen hebben op aanvragen of verzoeken die vele jaren voordien werden ingediend, of de omstandigheden van het leven van de betrokkene zouden eventueel kunnen zijn gewijzigd. Voorts lijkt het problematisch om enkel en alleen het feit dat een meervoudige asielaanvraag wordt ingediend als een voldoende element te beschouwen om te besluiten dat er een risico op onderduiken bestaat, aangezien dit eventueel door andere redenen kan worden verklaard.<sup>3</sup>

Bovendien volstaat een enkel van die criteria om vast te stellen dat er een risico op onderduiken bestaat. Sommige van die criteria lijken echter minder zwaarwegend te zijn en zouden op zich het bestaan van een risico op onderduiken niet mogen rechtvaardigen. Daarnaast dient te worden gepreciseerd dat terwijl de terugkeerrichtlijn het bestaan van een risico op onderduiken aanhaalt om de inbewaringstelling te rechtvaardigen (artikel 15), de Dublin III-Verordening het alleen maar over een “**significant**” risico op onderduiken heeft (artikel 28). In het wetsontwerp kan geen onderscheid worden gemaakt tussen die twee hypothesen en er kan niet worden bepaald op grond van welk criterium het risico op onderduiken als “significant” zou moeten worden beschouwd.

---

<sup>3</sup> Zie verder, III.c, *Volgende verzoeken om internationale bescherming wijzen niet noodzakelijk op misbruik*.



Volgens Myria zou het, zoals ook gesuggereerd door de Europese Commissie, aangewezen zijn om toe te voegen dat “vaak alleen een **combinatie** van verscheidene (...) criteria een grond [zal] vormen om rechtmatig aan te nemen dat er sprake is van een “risico op onderduiken”. Automatische aannames (zoals “illegale binnenkomst = risico op onderduiken”) moeten worden vermeden en elk geval individueel beoordeeld worden. Zo moeten de (...) worden meegewogen in de algemene beoordeling van individuele situaties, maar kunnen ze niet als enige als grondslag dienen voor een automatische vaststelling van het risico op onderduiken”.<sup>4</sup> Het zou dan ook wenselijk zijn om daartoe criteria te vermelden die in aanmerking moeten worden genomen voor de individuele beoordeling van de omstandigheden en het op die manier mogelijk maken om de evenredigheid van de maatregel te beoordelen.<sup>5</sup>

Een uitdrukkelijke vermelding van het hoger belang van het kind zou eveneens relevant zijn, net als het geval is voor de verwijderingsbeslissingen (art. 74/13).

Het is belangrijk om het begrip “risico op onderduiken” nauwkeuriger te bepalen, aangezien het nieuwe wetsontwerp dit concept invoert in het kader van de detentie van de verzoekers om internationale bescherming. We herinneren eraan dat hoewel dit begrip wel reeds van toepassing was op derdelanders in onregelmatig verblijf, het tot op heden niet was afgebakend door middel van toepassingscriteria die door de wet worden bepaald.

Zoals de tekst tegenwoordig is geformuleerd, is Myria van oordeel dat de wet situaties van willekeurige detentie niet volledig kan vermijden. Het is belangrijk dat elke vrijheidsberoving gebeurt in overeenstemming met artikel 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en met de waarborgen die dit biedt. Dit artikel vereist dat voor elke detentie het algemeen beginsel van de rechtszekerheid naleeft, waarbij de detentievoorwaarden dus moeten zijn vastgelegd in het nationaal recht, dat duidelijk en toegankelijk moet zijn – en de toepassing van de wet zelf moet voorzienbaar zijn.<sup>6</sup> Een te brede definitie van het risico op onderduiken zou immers geen voldoende voorzienbaarheid ervan kunnen waarborgen.

---

<sup>4</sup> Zie COM(2015) 6250, Europese Commissie, *Aanbeveling van de Commissie tot vaststelling van een gemeenschappelijk “terugkeerhandboek” voor gebruik door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten bij het uitvoeren van terugkeergereleerde taken*, 1 oktober 2015, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/return\\_handbook\\_nl.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/return_handbook_nl.pdf).

<sup>5</sup> Op dit punt zou men zich bijvoorbeeld kunnen laten leiden door de criteria die in de wet van 15 december 1980 zijn opgenomen met betrekking tot de gevolgen voor burgers van de Europese Unie wanneer zij valse of misleidende informatie of valse of vervalste documenten hebben gebruikt of fraude hebben gepleegd (art. 43): “Wanneer de minister of zijn gemachtigde overweegt een beslissing zoals bedoeld in paragraaf 1 te nemen, houdt hij rekening met de duur van het verblijf van de burger van de Unie of zijn familielid op het grondgebied van het Rijk, zijn leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie, sociale en culturele integratie in het Rijk en de mate waarin hij bindingen heeft met zijn land van oorsprong.”

<sup>6</sup> EHRM (G.K.), *Khlaifia en anderen t. Italië*, 15 december 2016, nr. 16483/12, § 92.

## b) Het wetsontwerp bevat onvoldoende waarborgen om de willekeurige detentie van sommige asielzoekers op het grondgebied te vermijden

Het nieuwe artikel 74/6 wijzigt het oude artikel ingrijpend en bepaalt de omstandigheden waaronder de Minister of zijn gemachtigde een verzoeker om internationale bescherming die zich op het grondgebied bevindt mag aanhouden.

### §1.

Wanneer het, op basis van een individuele beoordeling, nodig blijkt en er geen andere, minder dwingende maatregelen **effectief** kunnen worden toegepast, kan de minister of zijn gemachtigde een verzoeker om internationale bescherming in een welbepaalde plaats in het Rijk vasthouden:

1° om de identiteit of nationaliteit van de verzoeker vast te stellen of na te gaan; of

2° om de gegevens te verkrijgen die ten grondslag liggen aan het verzoek om internationale bescherming en die niet zouden kunnen worden verkregen als de verzoeker niet vastgehouden zou worden, met name in geval van risico op onderduiken van de verzoeker; of

3° wanneer de verzoeker ter voorbereiding van de terugkeer en/of ter uitvoering van het verwijderingsproces wordt vastgehouden, en er kan worden aangetoond op basis van objectieve criteria, zoals het feit dat de verzoeker reeds de mogelijkheid van toegang tot de asielprocedure heeft gehad, dat er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat de betrokkene het verzoek om internationale bescherming louter heeft ingediend om de uitvoering van het terugkeerbesluit uit te stellen of te verijdelen; of

4° wanneer de bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde dat vereisen.

**Geen enkele vreemdeling mag worden vastgehouden om de enkele reden dat hij een verzoek om internationale bescherming heeft gedaan.**

De vreemdeling kan slechts worden vastgehouden voor een zo kort mogelijke termijn en slechts zo lang de in de eerste paragraaf genoemde redenen van vasthouding van toepassing zijn.

De duur van de vasthouding mag niet meer zijn dan twee maanden (*... de termijn kan oplopen tot 8 maanden op dit ogenblik*)

Dit artikel zet artikel 8 van de richtlijn 2013/33/EU om. Myria is tevreden over de grotere duidelijkheid van deze bepaling in de nieuwe versie, de weglating van bepaalde hypothesen voor vasthouding die voordien in de wet waren voorzien en de verwijzing naar minder dwingende maatregelen.

Niettemin beveelt Myria aan om de omschrijving dat er “geen andere, minder dwingende maatregelen **effectief** kunnen worden toegepast” te vervangen door de terminologie die in de richtlijn wordt gebruikt, namelijk “doeltreffendheid”. ‘Effectiviteit’ verwijst naar een toetsing met het verwachte resultaat. ‘Doeltreffendheid’ heeft alleen betrekking op een herziening van de reële mogelijkheid van een alternatief, dat ondermijnd kan worden bij afwezigheid van alternatieven die geen verband houden met de individuele situatie of het gedrag van de persoon.

Bovendien, en naar analogie met wat in deze richtlijn wordt gedaan, beveelt Myria aan om in deze bepaling eerst en vooral het fundamentele beginsel te benadrukken volgens hetwelk “geen enkele vreemdeling mag worden vastgehouden om de enkele reden dat hij een verzoek om internationale bescherming heeft gedaan”.

In de huidige versie worden de uitzonderingen eerst vermeld.

Voorts vreest Myria dat de huidige formulering van de hypothesen geen afwijking meer mogelijk maakt van de regel volgens dewelke de detentie van verzoekers om internationale bescherming de uitzondering zou moeten zijn en niet de regel. Dit standpunt werd overigens ondersteund door UNHCR<sup>7</sup> dat erop wijst dat volgens de internationale normen met betrekking tot het vluchtelingenrecht en de rechten van de mens “**de detentie van asielzoekers in principe zou moeten worden vermeden of pas in laatste instantie zou mogen worden gebruikt, rekening houdend met het leed dat dit met zich meebrengt**”.<sup>8</sup> Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft er in zijn arrest Al Chodor<sup>9</sup> eveneens op gewezen dat aangezien detentie van verzoekers een ernstige inbreuk vormt op hun recht op vrijheid, daarvoor strikte waarborgen gelden, te weten het bestaan van een wettelijke grondslag, duidelijkheid, voorzienbaarheid, toegankelijkheid en bescherming tegen willekeur.

De opsomming van de mogelijke omstandigheden die tot de vasthouding van asielzoekers kunnen leiden die in de opvangrichtlijn wordt vermeld en die nu bijna woordelijk wordt overgenomen in het wetsontwerp voor artikel 74/6 heeft heel wat kritiek gekregen van sommige organisaties die zich afvragen of al die hypothesen wel in overeenstemming zijn met de internationale normen betreffende de detentie van asielzoekers.<sup>10</sup>

In dit verband is het aangewezen om even dieper in te gaan op de geannoteerde commentaren van de UNHCR<sup>11</sup> op deze richtlijn die werden opgemaakt om de lidstaten bij te staan in het omzettingsproces:

---

<sup>7</sup> UNHCR, *Au-delà de la détention 2014-2019 : Une Stratégie mondiale visant à soutenir les gouvernements pour mettre fin à la détention des demandeurs d’asile et des réfugiés*, [De detentie voorbij 2014-2019: een wereldwijde strategie die de regeringen wil ondersteunen om een einde te maken aan de detentie van asielzoekers en vluchtelingen], mei 2014.

<sup>8</sup> UNHCR, EC/66/SC/CRP.12, *Alternatives à la détention [Alternatieven voor detentie]*, 3 juni 2015. Zie, in dezelfde zin, UNHCR, *lignes directrices concernant les critères et normes applicables à la détention des demandeurs d’asile et aux alternatives à la détention [richtsnoeren inzake de criteria en de normen die van toepassing zijn op de detentie van asielzoekers en op de alternatieven voor detentie]*, 2012; Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, Resolutie 1707 (2010), *Rétention administrative des demandeurs d’asile et des migrants en situation irrégulière en Europe*. [Administratieve detentie van asielzoekers en migranten in een onregelmatige situatie in Europa]

<sup>9</sup> HvJEU, Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie t. S.Al Chodor, 15 maart 2017, C 528/15, par.40

<sup>10</sup> ECRE, *Information note on Directive 2013/33/EU*, juli 2015.

<sup>11</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Annotated Comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)*, april 2015, beschikbaar op: [www.refworld.org/docid/5541d4f24.html](http://www.refworld.org/docid/5541d4f24.html).

- wat hypothese 1° betreffende de identiteitsdocumenten betreft, merkt de UNHCR op dat de detentie gedurende een beperkte periode in die veronderstelling weliswaar kan worden overwogen, maar dat er in alle geval specifieke waarborgen moeten worden voorzien voor staatlozen, zo niet zou kunnen worden overwogen om hen voor onbeperkte tijd vast te houden;<sup>12</sup>
- wat de bepaling van de richtlijn betreft die onder 2° is vermeld, benadrukt de UNHCR dat betreffende het risico op onderduiken duidelijke criteria moeten worden opgesteld om willekeurige detentie te vermijden (zie verder voor het risico op onderduiken) en dat met een aantal aspecten rekening moet worden gehouden om de noodzaak van een dergelijke detentie te beoordelen, zoals familiebanden of bindingen met de gemeenschap, de bereidheid om inlichtingen te verschaffen over de essentiële elementen van de aanvraag. Die elementen zouden in deze bepaling ter illustratie, maar niet uitputtend kunnen worden opgenomen.<sup>13</sup>

Voorts heeft het HvJEU wat 4° betreft wel de mogelijkheid bevestigd om een asielzoeker vast te houden in gevallen waarin dit door de bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde wordt vereist,<sup>14</sup> maar het heeft tegelijk de interpretatie nader bepaald die aan het begrip “gevaar voor de openbare orde” moet worden gegeven. Het Hof is van oordeel dat het feit dat een vreemdeling verdacht is van of veroordeeld werd wegens een als misdaad of wanbedrijf omschreven feit wel een element is om het gevaar voor de openbare orde te beoordelen, maar dat het op zichzelf niet kan volstaan. De overheden moeten geval per geval nagaan of het persoonlijk gedrag van de vreemdeling een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast. Het bepaalt nader dat daartoe met alle elementen rekening moet worden gehouden, namelijk de aard en de ernst van de daad, de tijd die verstreken is sinds de feiten werden gepleegd, het feit dat de vreemdeling zich aan het klaarmaken was om het grondgebied te verlaten of de betrouwbaarheid van de verdenking van het plegen van een misdaad of wanbedrijf. Het begrip openbare orde kan dus niet automatisch worden ingeroepen, maar moet op individuele basis worden beoordeeld met inachtneming van de grondrechten van de betrokken vreemdeling. Myria is van oordeel dat die elementen ter beoordeling van de gevaarlijkheid **in de wet moeten worden opgenomen**, zodat elke beslissing om een asielzoeker om die reden in bewaring te nemen gemotiveerd is in het licht van de criteria die door het Hof werden bepaald.

---

<sup>12</sup> “UNHCR acknowledges that minimal periods in detention may be permissible to carry out initial identity and security checks in cases where identity is undetermined or in dispute. However, the examination of nationality can be a complex and lengthy process, especially for stateless applicants, and thus special safeguards will need to be put in place to In using the ground of verifying identity or nationality under Article 8(3) a, special procedures may need to be introduced with respect to stateless persons who apply for international protection to avoid their possible indefinite detention”.

<sup>13</sup> “UNHCR stresses that strict maximum time limits are to be observed in line with Article 9, to ensure that detention on the basis of this ground is not used for purposes of administrative convenience for the whole duration of the asylum procedure.39 Clear criteria need to be developed in order to assess the risk of absconding to avoid any arbitrary application of this ground.40 Factors to balance in an overall assessment of the necessity of detention could include, but are not limited to: family or community links or other support networks in the country of asylum, willingness or refusal to provide information about the basic elements of their claim, or whether the claim is considered manifestly unfounded or abusive”.

<sup>14</sup> Zie hierboven: HvJEU, *J.N. t. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*.

Hoewel de opsomming die in het wetsontwerp wordt gegeven in het algemeen in overeenstemming is met de tekst van de richtlijn, betreurt Myria toch dat dit document geen bijkomende waarborgen bevat om die hypothesen af te bakenen en nader te bepalen. Wij herinneren eraan dat een richtlijn, in tegenstelling tot een Europese verordening, bindend is voor de lidstaten voor wie de richtlijn bestemd is wat de te bereiken doelstelling betreft, maar dat ze hen de keuze laat om de middelen en de vorm te kiezen om die doelstelling te bereiken. In dit geval bestaat door de te algemene draagwijdte van het wetsontwerp het gevaar dat de bescherming tegen willekeurige vasthouding door het wetsontwerp niet voldoende wordt gewaarborgd.

Tot slot, hoewel, zoals eerder al vermeld, de verwijzing naar een “minder dwingende maatregel dan een vrijheidsberovende maatregel” in artikel 74/6 moet worden toegejuicht, betreurt Myria toch dat de wet die maatregelen niet meer in detail bepaalt en verwijst naar een koninklijk besluit dat nog niet bestaat. De richtlijn, van haar kant, verwijst uitdrukkelijk en zonder uitpuittend te zijn naar alternatieve maatregelen “zoals het zich regelmatig melden bij de overheid, het stellen van een borgsom of een verplichting om op een bepaalde plaats te blijven”.

De wet verwijst alleen uitdrukkelijk naar de aanwijzing van een verblijfplaats, wat voor de individuen ongetwijfeld de meest restrictieve van de minder dwingende maatregelen is. Myria beveelt al lange tijd aan om meer alternatieve maatregelen voor detentie in te voeren.<sup>15</sup> Ondanks de verwijzing die al sinds verscheidene jaren in de wet van 1980 is opgenomen voor derdelanders in onregelmatig verblijf, na de omzetting van de terugkeerrichtlijn, moet worden vastgesteld dat die minder dwingende maatregelen nog altijd niet worden uitgevoerd. Het is betreurenswaardig dat er in dit verband niets wordt uitgewerkt in dit wetsontwerp.

### **c) De wet laat de deur open voor de systematische vasthouding van asielzoekers aan de grens**

#### **Artikel 74/5**

§ 1 In een welbepaalde plaats, gesitueerd in het grensgebied, mag worden vastgehouden, in afwachting van de machtiging om in het Rijk toegelaten te worden of van zijn terugdrijving van het grondgebied:

2° de vreemdeling die tracht het Rijk binnen te komen zonder aan de in artikelen 2 en 3 gestelde voorwaarden te voldoen en een verzoek om internationale bescherming doet aan de grens.

Geen vreemdeling mag worden vastgehouden om de enkele reden dat hij een verzoek om internationale bescherming heeft gedaan.

<sup>15</sup> Zie de diverse jaarverslagen van Myria, meer in het bijzonder *Migratie in cijfers en in rechten*, 2016, pp. 230-232.

Dit artikel over de vasthouding van asielzoekers dat enkel maar vermeldt “dat geen vreemdeling mag worden vastgehouden om de enkele reden dat hij een verzoek om internationale bescherming heeft gedaan” beantwoordt onvoldoende aan het voorschrift dat een verzoeker om internationale bescherming pas in laatste instantie mag worden vastgehouden. De richtlijn 2013/33 bepaalt immers in artikel 8.2 voor alle mogelijke gevallen van vasthouding, en dus **met inbegrip van vasthouding aan de grens**, dat een verzoeker alleen in bewaring mag worden gehouden “in de gevallen waarin zulks nodig blijkt en op grond van een individuele beoordeling van elk geval” en wanneer “andere, minder dwingende maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast”. Artikel 8.4 bepaalt eveneens: “de lidstaten zorgen ervoor dat in het nationale recht regels worden vastgesteld over alternatieven voor bewaring, zoals het zich regelmatig melden bij de overheid, het stellen van een borgsom of een verplichting om op een bepaalde plaats te blijven.” Artikel 9 van de richtlijn, ten slotte, dat in dit geval eveneens van toepassing moet zijn, bepaalt: “Een verzoeker wordt slechts in bewaring gehouden voor een zo kort mogelijke termijn en slechts zo lang de in artikel 8, lid 3, genoemde redenen van toepassing zijn”, wat niet wordt overgenomen in artikel 74/5.

Myria beveelt dus aan om die **bepalingen** (individuele beoordeling van de noodzaak van vasthouding, minder dwingende maatregelen, in bewaring houden voor een zo kort mogelijke duur en zo lang de beoogde redenen voor de vasthouding van toepassing zijn) **eveneens op te nemen in artikel 74/5**, net zoals ten dele al het geval is in artikel 74/6, op grond van dezelfde voorstellen tot wijziging die werden gedaan voor artikel 74/6 (basisbeginsel eerst vermelden, “doeltreffend” gebruik van minder dwingende maatregelen, concretere vermelding van minder dwingende maatregelen enz.)

Voorts impliceert de hypothese bedoeld onder punt 2° dat een asielzoeker kan worden vastgehouden enkel en alleen omdat hij zich zonder visum aan de grens heeft aangeboden. Het spreekt vanzelf dat de meerderheid van de verzoekers zich, gezien het restrictieve visumbeleid ten aanzien van de staatsburgers van de landen van herkomst, zonder geldig inreisdocument aanbieden. Dat is nu net de reden waarom het Verdrag van Genève de lidstaten verbiedt om een asielzoeker te bestraffen die op een onregelmatige manier het land binnenkomt om er bescherming aan te vragen.<sup>16</sup> Op die manier impliceert het wetsontwerp potentieel de systematische vasthouding van elke verzoeker om internationale bescherming aan de grens, wat trouwens ook in de toelichting wordt gezegd (p. 150). Doordat ze van toepassing kan zijn op elke verzoeker die België onregelmatig binnenkomt, zou de detentie dus niet als een maatregel kunnen worden beschouwd die in laatste instantie wordt genomen (zoals voorzien is in diverse internationale teksten en richtlijnen) en is ze dus in strijd met de adviezen van de UNHCR (zie verder). In zijn geannoteerde commentaar op die richtlijn 2013/33<sup>17</sup> gaf de UNHCR overigens uiting aan zijn vrees dat de bepaling van de richtlijn, wanneer die verkeerd wordt uitgelegd of uitgevoerd, zou leiden tot een systematische vasthouding aan de grens en in strijd zou zijn met de niet-bestrafing van de onregelmatige binnenkomst van asielzoekers op het grondgebied.<sup>18</sup> De vrees van de UNHCR blijkt hier gegrond te zijn.

---

<sup>16</sup> Art. 31§1 van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen: “1. De Verdragsluitende Staten zullen geen strafsancities, op grond van onregelmatige binnenkomst of onregelmatig verblijf toepassen op vluchtelingen die, rechtstreeks komend van een grondgebied waar hun leven of vrijheid in de zin van artikel 1 werd bedreigd, zonder toestemming hun grondgebied binnenkomen of zich aldaar bevinden, mits zij zich onverwijld bij de autoriteiten melden en deze overtuigen dat zij geldige redenen hebben voor hun onregelmatige binnenkomst of onregelmatige aanwezigheid.”

<sup>17</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Annotated Comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)*, april 2015, beschikbaar op: [www.refworld.org/docid/5541d4f24.html](http://www.refworld.org/docid/5541d4f24.html).

<sup>18</sup> “Article 8 (3) c allows detention where it is necessary (para. 2) in order to decide, in the context of a procedure, on the applicant’s right to enter the territory. UNHCR is concerned that, wrongly interpreted or applied, this provision could create the risk of widespread detention in the context of border procedures and result, contrary to Article 31 (1) of the 1951 Convention<sup>44</sup> in the penalization of asylum-seekers who enter the EU in an irregular manner. In UNHCR’s view, it is important for national legislation and administrative practice to recognize the specific legal situation of asylum-seekers, who are claiming the fundamental human right to asylum, which entitles them to safeguards additional to those of other aliens, who enter or are otherwise present in an EU Member State in an irregular manner. Detention under this ground should be as short as possible and only for as long as the ground applies. Subsection (c) should be read in conjunction with Article 43 (1) (a) or (b) and paragraph 2 of the recast Asylum Procedures Directive in order to establish in which instances an applicant may be detained at the border or transit zone, in order to decide, in the context of a procedure, on his or her right to enter the territory.”

Tot slot moet er worden op gewezen dat de huidige Belgische handelswijze waarbij asielzoekers aan de grens nagenoeg systematisch vastgehouden worden al op felle kritiek werd onthaald door internationale instanties. De Commissaris voor de mensenrechten van de Raad van Europa die in 2015 een bezoek heeft gebracht aan België, heeft zich over de detentie van asielzoekers gebogen die aan de grens werden aangehouden op luchthavens. Hij was van oordeel dat de motieven die werden aangehaald om die handelswijze te rechtvaardigen geen geldige redenen vormen om mensen in bewaring te nemen, meer bepaald gezien het criterium van noodzaak, het feit dat het om een maatregel in laatste instantie gaat en de vereiste om een individuele beoordeling van de situatie uit te voeren.<sup>19</sup> Ook het Comité tegen Rassendiscriminatie van de Verenigde Naties (CERD) gaf te kennen bezorgd te zijn over de vasthouding van asielzoekers aan de grens en had aanbevolen dat hun vasthouding pas in laatste instantie zou worden overwogen. Het Comité had aan België gesuggereerd om alternatieven in te voeren.<sup>20</sup>

Myria stelt met tevredenheid de invoering vast van de door de richtlijn bepaalde termijn van vier weken, die aan het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS) wordt toegestaan om een beslissing te nemen aan de grens. Indien dit binnen die termijn niet gebeurt, zal de betrokkene het recht hebben om toegang te krijgen tot het grondgebied.

#### **d) De tekst beschermt de asielzoekers aan de grens onvoldoende tegen een terugnrijving tijdens de beroepstermijn**

##### **Artikel 52/3,§2**

§2. In het in artikel 74/5, § 1, 2°, bedoelde geval beslist de minister of zijn gemachtigde dat de vreemdeling niet tot binnenkomst in het Rijk wordt toegelaten nadat de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen het verzoek om internationale bescherming op grond van artikel 4-57/6/4, eerste paragraaf, heeft geweigerd of niet ontvankelijk heeft verklaard. De vreemdeling wordt teruggedreven onder voorbehoud van artikel 39/70. Deze beslissingen worden ter kennis gebracht op de plaats waar de vreemdeling wordt vastgehouden.

Dit artikel bepaalt dat de asielzoeker aan de grens zal worden teruggedreven na een beslissing die door het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen werd genomen om het verzoek te weigeren of niet-ontvankelijk te verklaren. In het geval van asielzoekers die zich op het grondgebied bevinden (art.52/3, §1 van het wetsontwerp), bepaalt het wetsontwerp dat het bevel om het grondgebied te verlaten zal worden betekend “nadat de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen het verzoek om internationale bescherming heeft geweigerd, niet-ontvankelijk heeft verklaard of de behandeling van het verzoek heeft beëindigd en de in artikel 39/57 bedoelde beroepstermijn is verstreken, of, wanneer dergelijk beroep binnen de termijn werd ingesteld, nadat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen het beroep heeft verworpen met toepassing van artikel 39/2, §1, 1°.”

<sup>19</sup> Rapport van Nils Muiznieks, Hoog Commissaris voor de mensenrechten van de Raad van Europa naar aanleiding van zijn bezoek aan België van 14 tot 18 september 2015, p.8.

<sup>20</sup> Zie CERD, *Observations finales concernant les seizième à dix-neuvième rapports périodiques de la Belgique (Slotbemerkingen betreffende het zestiende tot negentiende periodieke rapport over België)*, 14 maart 2014, nr. 20.



Myria suggereert om er ook in dit geval aan toe te voegen dat de teruggedrijvingsbeslissing slechts zal worden genomen na het verstrijken van de beroepstermijn of nadat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen het beroep heeft verworpen.

Artikel 46 van de procedurerichtlijn bepaalt immers: “5. (...) de lidstaten [staan] de verzoekers [toe] om op het grondgebied te blijven tot de termijn waarbinnen zij hun recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel kunnen uitoefenen, verstreken is en, wanneer dat recht binnen de termijn werd uitgeoefend, in afwachting van de uitkomst van het rechtsmiddel”. Artikel 2 definieert het begrip “in de lidstaat blijven” als “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”. Er is dus geen reden om een onderscheid te maken tussen het moment van afgifte van het bevel om het grondgebied te verlaten voor de asielzoekers die zich op het grondgebied bevinden en de teruggedrijvingsmaatregel voor de asielzoekers aan de grens.

### e) De vasthouding van de Dublin-asielzoekers is onvoldoende duidelijk omschreven

**Art. 51/5 § 1** Zodra de vreemdeling aan de grens of in het Rijk een eerste of een volgend verzoek om internationale bescherming bij een van de door de Koning ter uitvoering van artikel 50, §3, tweede alinea, aangewezen overheden heeft ingediend, gaat de minister of zijn gemachtigde, met toepassing van de Europese regelgeving die België bindt, over tot het vaststellen van de Staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek.

Te dien einde, wanneer er op basis van een individuele beoordeling een significant risico op onderduiken van de persoon bestaat, en enkel voor zover de vasthouding evenredig is en er geen andere, minder dwingende maatregelen effectief kunnen worden toegepast, kan de vreemdeling in een welbepaalde plaats vastgehouden worden voor **de tijd die noodzakelijk is** voor het vaststellen van de Staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, zonder dat de duur van de vasthouding zes weken te boven mag gaan.

Alinea drie is opgeheven.

§3. Wanneer België niet verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, richt de minister of zijn gemachtigde zich onder de voorwaarden bepaald bij de Europese regelgeving die België bindt, tot de verantwoordelijke Staat met het verzoek om de vreemdeling over te nemen of terug te nemen.

Wanneer de vreemdeling op grond van paragraaf 1, tweede alinea, wordt vastgehouden, moet dit overname- of terugnameverzoek binnen de termijnen bepaald bij de Europese regelgeving die België bindt, aan de verantwoordelijke Staat worden gericht. Wanneer de minister of zijn gemachtigde zich niet aan deze termijnen houdt, kan de vreemdeling niet langer op deze grond worden vastgehouden.

De Dublin III-Verordening vermeldt: “de bewaring duurt zo kort mogelijk en niet langer dan de tijd die redelijkerwijs nodig is om de vereiste administratieve procedures zorgvuldig af te ronden” (art.28, 3). Het lijkt ons dat de onderlijnde termen waarborgen bieden die ontbreken in de tekst van het wetsontwerp (§4), dat enkel maar verwijst naar de “tijd die noodzakelijk is voor het vaststellen van de Staat die verantwoordelijk is”. Het zou wenselijk zijn om die elementen aan de tekst toe te voegen.

Voorts bepaalt het wetsontwerp nader dat de duur van de vasthouding in het stadium van de bepaling van de staat die verantwoordelijk is niet meer dan zes weken mag bedragen. De Dublin-Verordening voorziet als dusdanig geen dergelijke vasthoudingstermijn van zes weken. Ze bepaalt dat wanneer een persoon in bewaring wordt gehouden de verzoekende staat een verzoek kan indienen om die persoon over te nemen of terug te nemen binnen een termijn van één maand vanaf het tijdstip van indiening van het verzoek. Het antwoord van de staat tot wie het verzoek wordt gericht moet worden gegeven binnen twee weken na ontvangst van het verzoek. De Verordening bepaalt dat de niet-naleving van de termijnen voor het indienen van een overname- of terugnameverzoek ertoe zal leiden dat de betrokken persoon niet langer in bewaring wordt gehouden. Zelfs indien §3 van het huidige wetsontwerp die waarborg in geval van niet-naleving van de termijnen overneemt, lijkt het om een gemakkelijkere controle van de naleving van die termijnen mogelijk te maken toch te verkiezen dat de wet in zijn §1 veeleer zou bepalen dat de vasthoudingstermijn **één maand niet mag overstijgen, eventueel verlengbaar met twee weken** indien België zijn overname- of terugnameverzoek heeft ingediend binnen de termijnen die door de Dublin III-Verordening worden vereist.

§4. Wanneer de verzoeker om internationale bescherming aan de verantwoordelijke Staat overgedragen dient te worden, weigert de minister of zijn gemachtigde hem de binnenkomst of het verblijf in het Rijk en gelast hem zich vóór een bepaalde datum bij de bevoegde overheden van deze Staat aan te melden.

Wanneer de minister of zijn gemachtigde het voor het waarborgen van de effectieve overdracht nodig acht, kan hij de vreemdeling zonder verwijl naar de grens doen terugleiden.

Te dien einde, wanneer er op basis van een individuele beoordeling een significant risico op onderduiken van de persoon bestaat, en enkel voor zover de vasthouding evenredig is en er geen andere, minder dwingende maatregelen effectief kunnen worden toegepast, kan de vreemdeling in een welbepaalde plaats vastgehouden worden **voor de tijd die noodzakelijk is** voor de uitvoering van de overdracht naar de verantwoordelijke Staat, zonder dat de duur van de vasthouding **zes weken te boven mag gaan**. Er wordt geen rekening gehouden met de duur van de in paragraaf 1, tweede alinea, bedoelde vasthouding. Wanneer de overdracht niet binnen de termijn van zes weken plaatsvindt, kan de vreemdeling niet langer op deze grond worden vastgehouden. **De vasthoudingstermijn wordt van rechtswege gestuit zolang het beroep ingediend tegen de in het eerste lid bedoelde beslissing opschortende werking heeft.**

§5. Geen vreemdeling mag worden vastgehouden om de enkele reden dat hij aan de bij dit artikel ingestelde procedures onderworpen is.

§6. De Koning bepaalt bij een in ministerraad overlegd besluit de in paragraaf 1, tweede alinea, en paragraaf 4, derde alinea, bedoelde minder dwingende maatregelen voor vasthouding. Onverminderd het eerste lid, kan de minister of zijn gemachtigde ook een verblijfplaats aanwijzen als minder dwingende maatregel voor vasthouding voor de tijd die noodzakelijk is voor het vaststellen van de Staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming en voor de tijd die noodzakelijk is voor de uitvoering van de overdracht naar de verantwoordelijke Staat.

De Dublin III-Verordening bepaalt nader dat het een termijn van zes weken betreft: **“vanaf de impliciete of expliciete aanvaarding van het overname- of terugnameverzoek door een andere lidstaat (..) dan wel vanaf het tijdstip waarop het beroep of het bezwaar niet langer opschortende werking heeft”**. Het zou dus nuttig zijn om in de wet nader te bepalen dat die vasthouding zes maanden niet mag overstijgen **“vanaf de impliciete of expliciete aanvaarding** door een andere lidstaat”.

Bovendien, zoals reeds vermeld met betrekking tot de asielzoekers op het grondgebied, moet de verwijzing naar een “minder dwingende maatregel dan een vrijheidsberovende maatregel” weliswaar worden toegejuicht, maar betreurt Myria toch dat de wet die maatregelen niet nader bepaalt en naar een nog niet bestaand koninklijk besluit verwijst. De richtlijn, van haar kant, verwees uitdrukkelijk en zonder uitpuittend te zijn naar diverse alternatieve maatregelen, terwijl in het wetsontwerp enkel de aanwijzing van een verblijfplaats wordt vermeld.

Het Comité tegen foltering<sup>21</sup> was in 2014 in zijn rapport over België al van oordeel dat de vrij systematische vasthouding van deze categorie van asielzoekers en de duur van hun vasthouding problematisch waren. Het had de staat dan ook opgevorderd om alternatieve maatregelen in te voeren en ervoor te zorgen dat pas in laatste instantie tot hun vasthouding zou worden overgegaan.

Tot slot betreurt Myria dat België, zoals uiteengezet in de memorie van toelichting, “voor een maximale omzetting van deze termijnen” heeft geopteerd, waarbij ook wordt voorzien om de vasthoudingstermijn van rechtswege te stuiten zolang het beroep ingediend tegen de in het eerste lid bedoelde beslissing opschortende werking heeft.

---

<sup>21</sup> Comité tegen foltering, *Observations finales concernant le troisième rapport périodique de la Belgique* [Slotbemerkingen betreffende het derde periodieke rapport over België], 3 januari 2014.

### III. De maatregelen met betrekking tot de meervoudige verzoeken om bescherming kunnen vragen doen rijzen over het non-refoulementbeginsel en het daadwerkelijk rechtsmiddel

#### a) Het wetsontwerp staat de verwijdering toe van indieners van een meervoudige asielaanvraag zonder juridische controle

**Art. 49/3/1 in combinatie met art.57/6/2, §3:**

**Art. 49/3/1:** Geen maatregel tot verwijdering van het grondgebied of tot terughrijving kan gedwongen worden uitgevoerd ten aanzien van de verzoeker vanaf het doen van zijn verzoek om internationale bescherming, en tijdens de behandeling van dit verzoek door de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, met uitzondering van de verzoeker bedoeld in artikel 57/6/2, § 3.

**Art. 57/6/2, §3:** Wanneer, in toepassing van paragraaf 2, de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen in het kader van het vorig onderzoek heeft geoordeeld dat een verwijderings- of terughrijvingsmaatregel niet leidt tot een schending van het non-refoulementbeginsel, kan een dergelijke maatregel enkel gedwongen worden uitgevoerd vanaf het doen van het verzoek en tijdens de in de eerste paragraaf bedoelde behandeling ervan, ten aanzien van de verzoeker:

- die een tweede volgend verzoek of meer doet, en
- die zich voorafgaand aan het doen van zijn vorig verzoek en sedertdien, op onafgebroken wijze, bevindt in een welbepaalde plaats zoals bedoeld in de artikelen 74/8 of 74/9.

Hoewel de procedurerichtlijn in haar artikel 41 een uitzondering toestaat op het recht om op het grondgebied te blijven, zou Myria toch enkele aanbevelingen willen formuleren:

1. De bewoordingen van die artikelen zijn onvoldoende nauwkeurig:

- “gedwongen worden uitgevoerd”. Het begrip gedwongen uitvoering is als dusdanig niet bepaald in de wet en zou tot verwarring kunnen leiden over het gebruik van dwang. Het zou te verkiezen zijn om de formulering “zonder toestemming van de betrokkene” te gebruiken.

- tijdens de behandeling door het CGVS. Krachtens de procedurerichtlijn zijn de verzoekers ook beschermd tijdens de periode die nodig is om beroep aan te tekenen en desgevallend tijdens de behandeling van het verzoek voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV). Dit moet in de tekst worden toegevoegd, want anders is de tekst niet in overeenstemming met het recht van de Europese Unie.

2. Indien de staat afwijkt van het beginsel van het recht om tijdens de behandeling van het verzoek op het grondgebied te blijven, lijkt het ons belangrijk dat de Minister verplicht is zijn beslissing te motiveren gezien het feit dat het advies dat werd uitgebracht nog altijd relevant en actueel is met betrekking tot het feit dat de aanbeveling die gemaakt werd nog steeds actueel is.<sup>22</sup>
3. Die bepalingen scheppen dus een uitzondering op het non-refoulementbeginsel dat voorzien is door artikel 33 van het Verdrag van Genève met de duidelijke bedoeling om de indiening van meervoudige verzoeken om internationale bescherming door verzoekers een halt toe te roepen. Een dergelijke uitzondering zou kunnen worden ingeroepen wanneer:
  - een 2<sup>de</sup> verzoek om bescherming of meer wordt ingediend,
  - de verzoeker zich vóór zijn verzoek in een gesloten centrum bevindt, en
  - hij nog altijd onafgebroken in een gesloten centrum verblijft op het ogenblik van de indiening van zijn verzoek.

Indien aan die 3 voorwaarden is voldaan, zal de verzoeker dus gedwongen kunnen worden teruggedreven of verwijderd. Het betreft dus de volgende verzoeker:

Art. 49/3/1 De verzoeker om internationale bescherming kan tijdens de asielprocedure worden teruggedreven, indien het om een meervoudig verzoek gaat, nog vóór het CGVS het verzoek heeft onderzocht, indien dit laatste, in het kader van het eerste verzoek om internationale bescherming, heeft geoordeeld dat dit niet tot een schending van het non-refoulementbeginsel leidde.

Ook wanneer het tweede verzoek wordt ingediend minder dan een jaar voor de definitieve beslissing over het eerste verzoek werd genomen, kan de staat de verzoeker om internationale bescherming teruggedrijven (**te combineren met het nieuwe art.39/70, lid 2, 1°**)

---

<sup>22</sup> Zie ook *Migratie in cijfers en in rechten 2016, Weigering of intrekking van de bescherming aan mensen "die een gevaar voor de openbare orde" vormen*, pp.117-120. Myria benadrukte in dit verband het volgende: "In dit opzicht voorziet de wet in een verplichte evaluatie van het CVGS over de verenigbaarheid van de verwijdering met dit risico: deze garantie mag niet verwaarloosd worden. In het geval dat het advies van het CGVS tegen een verwijdering gekant is, betreurt Myria dat de DVZ alsnog de persoon eenvoudigweg kan verwijderen door "een met redenen omklede beslissing (die) omstandig aantoonde dat het advies van het CGVS niet meer actueel is". In geval van wijziging van de situatie tussen de vaststelling van het terugkeerbesluit en de uitvoering daarvan zou, volgens Myria, voorzien moeten worden in een nieuwe verplichte raadpleging van het CGVS, dat veel meer gespecialiseerd en uitgerust is dan de DVZ om het risico op refoulement te beoordelen. De DVZ blijft nog steeds gebonden aan de verplichting van non-refoulement en kan geen BGV uitvoeren in geval van een ernstig risico op mishandeling."

Die aantasting van het non-refoulementbeginsel, die betrekking heeft op **meervoudige verzoeken**,<sup>23</sup> maakt deel uit van een reeks maatregelen die dit soort verzoeken aanzienlijk beperken:

- Kortere beroepstermijnen (ingekort van 15 dagen tot 10 dagen) – nieuw art. 39/57
- Beperkte mogelijkheden om latere verzoeken of aanvragen in te dienen (die a priori als misleidend worden beschouwd).

Die verzoeken zullen aan twee toetsen worden onderworpen: eerst en vooral een toets van de ontvankelijkheid. Indien het verzoek niet ontvankelijk is (geen nieuwe elementen), hoeft het CGVS het dossier niet ten gronde te onderzoeken. Zelfs indien het volgende verzoek als ontvankelijk wordt beschouwd door het CGVS, dan nog zal het via een versnelde procedure worden onderzocht.

Stellen we ons het geval voor van een verzoeker om internationale bescherming aan de grens. Het is denkbaar dat hij zijn volledige asielaanvraag doet vanuit een gesloten centrum en in het geval van een 2<sup>de</sup> verzoek, op grond van dit artikel, gedwongen wordt teruggedreven nog voor zijn dossier zelfs ten gronde wordt onderzocht door het CGVS.

## **b) Die mogelijkheid kan het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel aantasten**

De mogelijkheid om een asielzoeker te verwijderen die een volgende asielaanvraag heeft ingediend kan het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel aantasten, dat wanneer er een ernstig risico op mishandeling wordt ingeroepen, de mogelijkheid inhoudt om dit voor de verwijdering door een rechter te laten onderzoeken (zie het punt over het daadwerkelijk rechtsmiddel dat verder wordt behandeld).

---

<sup>23</sup> Er is een jurisprudentiële controverse aan de gang over de kwalificatie als volgend verzoek of niet van een verzoek dat wordt ingediend door een verzoeker om internationale bescherming die na een eerste weigering naar zijn land herkomst is teruggekeerd en zich baseert op nieuwe feiten die zich tijdens dit verblijf hebben voorgedaan. Het Hof van Cassatie is in een arrest van 21 januari 2014 van oordeel dat het hier niet om een tweede verzoek, maar wel degelijk om een eerste verzoek gaat. Het wetsontwerp neemt dit arrest niet in aanmerking en volgt daarbij sommige arresten die door de RvV werden geveld. Dit betekent dat elk nieuw verzoek om internationale bescherming als een volgend verzoek zal worden beschouwd en aan het ongunstig stelsel zal worden onderworpen dat daarop van toepassing is.

### c) Volgende verzoeken om internationale bescherming wijzen niet noodzakelijk op misbruik

Hoewel Myria erkent dat misleidende verzoeken kunnen worden ingediend, komt het vaak voor dat verzoekers om bescherming een zekere tijd nodig hebben om alle elementen van hun asielaanvraag voor te leggen. De ervaring toont aan dat er soms nogal wat tijd verstrijkt om mensen zover te brengen dat ze in staat zijn uiting te geven aan hun vrees / bewijzen te verzamelen, ... Dit werd met name vastgesteld bij verzoekers die hun verzoek baseren op hun seksuele geaardheid, en die soms terughoudend zijn om dit onderwerp in hun eerste asielaanvraag aan te snijden. Die problemen worden nog vergroot door de versnelde procedures, de vermindering van de juridische bijstand en begeleiding na de "hervorming van het pro-Deosysteem" (minder gemotiveerde advocaten), de talrijke mogelijkheden om een verzoek onontvankelijk of bedrieglijk of ongegrond te verklaren, ... Hoeveel plaats blijft er nog over voor de echte vraag waarover een beslissing moet worden genomen: hoe groot is de vrees bij een terugkeer en hoe groot is de nood aan bescherming van de verzoeker?

## IV. De waarborgen van de opvangrichtlijn zouden van toepassing moeten zijn in de gesloten centra

België paste de opvangrichtlijn niet toe in de detentiecentra, waarop werd gewezen door de Europese Commissie in het kader van het Verslag over de toepassing van de oude opvangrichtlijn.<sup>24</sup> Bij gebrek aan uitdrukkelijk voorziene uitzonderingen, zou die richtlijn van toepassing moeten zijn op alle inrichtingen die bestemd zijn voor asielzoekers, met inbegrip van gesloten centra.<sup>25</sup> De laatste herschikking van de opvangrichtlijn voorziet dit uitdrukkelijk.<sup>26</sup> Het is dus aan de Belgische wetgever om dit op te nemen in zijn opvangwet en eventueel in de vreemdelingenwet. In die twee wetten is echter geen enkele wijziging voorzien, ondanks de voorziene veranderingen.

Myria beveelt dus aan om artikel 6 van de opvangwet te wijzigen in overeenstemming met de opvangrichtlijn door in §1 nader te bepalen "het recht op materiële hulp geldt voor elke asielzoeker vanaf de indiening van zijn asielaanvraag en is van kracht gedurende de hele asielprocedure **in alle plaatsen en opvangcentra voor asielzoekers**".

---

<sup>24</sup> Europese Commissie, Verslag over de toepassing van richtlijn 2003/9/EG van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten, 26 november 2007, COM(2007) 745 definitief.

<sup>25</sup> L.TSOURDY, S.SAROLEA, « *La réception du droit européen de l'asile en droit belge : la directive accueil* », Cedie, december 2014, pp.23-26.

<sup>26</sup> Overweging 8, Herschikking van de richtlijn betreffende de opvangvoorzieningen (2013).

## V. Het wetsontwerp eerbiedigt het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel niet volledig

### a) Het recht om niet te worden verwijderd zolang een rechter het risico op mishandeling in het land van terugkeer niet ernstig heeft onderzocht

Myria herinnert eraan dat zodra een vreemdeling een verdedigbare grief heeft waarbij een risico op onmenselijke of vernederende behandelingen<sup>27</sup> wordt ingeroepen tegen een terugkeerbeslissing, de staat de verwijdering moet uitstellen in afwachting dat een rechter een met redenen gemotiveerde beslissing heeft genomen na een zorgvuldig onderzoek van dit risico. Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens moet dit daadwerkelijk rechtsmiddel de betrokkenen in staat stellen “die grieven te doen gelden” en hen beschermen “tegen een willekeurige terugdrijving naar het land dat ze waren ontvlucht”.<sup>28</sup> Die verplichting vloeit voort uit artikel 13 in combinatie met artikel 3 (verbod van foltering en van onmenselijke of vernederende behandelingen) of artikel 2 (recht op leven) van het EVRM.

### b) Het daadwerkelijk rechtsmiddel moet een opschortende werking hebben, ook wat de Dublinoverdrachten en de niet-ontvankelijkheidsbeslissingen van een volgend verzoek betreft

Het Europees Hof stelt het volgende: “rekening houdende (...) met de onomkeerbare aard van het nadeel dat naar alle waarschijnlijkheid zal worden veroorzaakt in geval het risico van foltering of van mishandeling zich voordoet, moeten de beschikbare rechtsmiddelen waarborgen van toegankelijkheid, kwaliteit, snelheid en opschortende werking bieden”.<sup>29</sup> Het Hof van Justitie van de Europese Unie deelt dit standpunt, met name gesteund op artikel 47 van het Handvest van grondrechten van de EU.<sup>30</sup>

Myria stelt vast dat het recht van de EU voortaan ook zelf het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voorziet tegen een besluit tot overdracht in het kader van “Dublin III”.<sup>31</sup> Er dient te worden opgemerkt dat artikel 27 §3 van die verordening de lidstaten de keuze laat tussen drie mogelijkheden:

- de persoon mag op het grondgebied blijven in afwachting van de uitkomst van het beroep;
- de overdracht wordt automatisch opgeschort tot een rechterlijke instantie een beslissing heeft genomen of een beroep al dan niet opschortende werking heeft;

<sup>27</sup> In dit stadium volstaat het simpele feit dat de uitzetting van de vreemdeling tot een vernederende behandeling zou kunnen leiden, zelfs al blijkt na diepgaand onderzoek dat dit risico niet gegrond was (EHRM, *Yoh Ekale Mwanje t. België*, 20 december 2011, § 103 ; Marie-Belle HIERNAUX, “Quels droits pour les étrangers gravement malades ? Actualités du 9ter”, *Revue du droit des étrangers*, nr. 180, 2014, p. 543).

<sup>28</sup> EHRM, *V.M. en anderen t. België*, 7 juli 2015, § 177.

<sup>29</sup> EHRM, *Gebremedhin t. Frankrijk* van 26 april 2007, § 67; *Hirsi Jamaa en anderen t. Italië* van 23 februari 2012, § 200.

<sup>30</sup> HvJEU, *Abdida t. OCMW van Ottignie*, C-562/13, 18 december 2014, § 44-53.

<sup>31</sup> Verordening nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad 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 wordt ingediend (herschikking).



- er wordt aan de persoon een redelijke termijn toegestaan om om de opschorting van de overdracht te verzoeken en de overdracht moet worden opgeschort tot een rechterlijke instantie een beslissing heeft genomen over dit verzoek.

Dit artikel 27 legt dus minstens de verplichting op om ervoor te zorgen dat de vreemdeling “de gelegenheid heeft om binnen een redelijke termijn een rechterlijke instantie te verzoeken de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar” en de overdracht op te schorten “totdat de beslissing over het eerste opschortingsverzoek wordt gegeven”, wat “binnen een redelijke termijn” dient te gebeuren.<sup>32</sup> Door die bepaling te combineren met artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de EU, zou men ervan moeten uitgaan dat een opschortend beroep van rechtswege mogelijk moet worden gemaakt vanaf het moment dat de overdracht een ernstig risico op mishandeling inhoudt. Dit vloeit voort uit een interpretatie naar analogie van het arrest *Abdida* van het Hof van Justitie van de Europese Unie, dat zich rechtstreeks steunt op de arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, en dat van oordeel is dat een opschortend beroep van rechtswege van toepassing moet zijn op elk terugkeerbesluit dat tot mishandeling van een (in dit geval ernstig zieke) vreemdeling kan leiden.<sup>33</sup>

Wat de volgende asielaanvragen betreft, was het Grondwettelijk Hof van oordeel dat het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel dat wordt erkend door artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de EU “bijgevolg eveneens [veronderstelt] dat het beroep schorsend is en een strikt en volledig onderzoek van de grieven van de verzoekers door een autoriteit met een bevoegdheid met volle rechtsmacht mogelijk maakt”.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Dublin III-Verordening, art. 27 §3.

<sup>33</sup> HvJEU (GK), *Abdida t. OCMW van Ottignies*, C-562/13, 18 december 2014, § 52-53, dat de arresten *Gebremedhin t. Frankrijk* van 26 april 2007, § 67, en *Hirsi Jamaa en anderen t. Italië* van 23 februari 2012, § 200 citeert. Het Hof is van oordeel dat zelfs indien de bepaling van de terugkeerrichtlijn betreffende het beroep tegen een terugkeerbesluit geen van rechtswege schorsend beroep voorziet, die mogelijkheid toch moet worden geboden op grond van het beginsel van daadwerkelijke rechterlijke bescherming volgens hetwelk eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte, zoals voorzien door artikel 47 van het Handvest. *Myria* is van oordeel dat deze redenering perfect kan worden overgedragen op artikel 27 §3 van de Dublin III-Verordening.

<sup>34</sup> GH [GWH] nr. 1/2014 van 16 januari 2014, B. 10.7).

### **c) Het wetsontwerp houdt geen rekening met de opschortende werking van het beroep en is dus niet in overeenstemming met het Europees recht**

Myria kan enkel maar betreuren dat het wetsontwerp niet de minste wijziging aanbrengt aan de bestaande wetgeving die op dit ogenblik niet in overeenstemming is met artikel 27 van de Dublin-Verordening. Het ontwerp van artikel 51/5 §4 van de vreemdelingenwet bepaalt dat de binnenkomst of het verblijf wordt geweigerd aan een vreemdeling die dient te worden overgedragen, zonder dat een verlenging van het verblijf wordt voorzien wanneer tegen de overdracht beroep wordt aangetekend. Het wetsontwerp verleent trouwens geen enkele opschortende werking aan het beroep tegen een overdracht, ook niet wanneer er een ernstig risico op mishandeling bestaat in de lidstaat die verantwoordelijk is. In de huidige versie van de wet heeft enkel een beroep tot schorsing (of een verzoek om voorlopige maatregelen) dat bij uiterst dringende noodzakelijkheid wordt ingediend opschortende werking en, behouders uiterst zeldzame uitzonderingen, staat de RvV een dergelijk beroep enkel toe in situaties waarin er sprake is van een dwangmaatregel, met andere woorden van detentie.<sup>35</sup> Deze werkwijze is in strijd met de Europese rechtspraak die een beroep “in rechte met schorsende werking”<sup>36</sup> vordert, ongeacht het imminente karakter van de verwijdering (dus niet uitsluitend wanneer de vreemdeling wordt vastgehouden).<sup>37</sup>

Het Hof van Justitie van de EU heeft wat de medische regularisatie betreft al vastgesteld dat het beroep bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) tegen een weigering van medische regularisatie door de Dienst Vreemdelingenzaken geen opschortende werking had.<sup>38</sup> Volgens Myria is zijn redenering van toepassing op elke beslissing tot verwijdering of daarmee gelijkgestelde beslissing die tot een risico van mishandeling leidt, met inbegrip van de Dublinoverdrachten, waarvoor een even daadwerkelijk rechtsmiddel noodzakelijk is als bij een weigering van bescherming ten gronde.<sup>39</sup>

De vreemdelingenwet moet dus worden gewijzigd om een opschortende werking te verlenen aan de gevallen waarin het beroep een verdedigbare grief bevat die een risico op mishandeling inroept, ook in het geval van Dublinoverdrachten en niet-ontvankelijkheidsbeslissingen van een volgend verzoek. Myria heeft herhaalde malen de aandacht van de Belgische staat en van de wetgever op deze kwestie gevestigd en betreurt dan ook dat dit in het wetsontwerp niet aan bod komt.

---

<sup>35</sup> RvV nr. 137 183 van 26 januari 2015. Talrijke andere verwijzingen worden geciteerd door Bob BRIJS, “9ter Vw. in therapie bij het Hof van Justitie: gevolgen voor de Belgische rechtspraak”, *Tijdschrift voor vreemdelingenrecht*, 2015/4, p. 256, opmerking 64.

<sup>36</sup> HvJEU, *Ibid*, § 52, dat verwijst naar de arresten van het EHRM, *Gebremedhin t. Frankrijk* van 26 april 2007, § 67 en *Hirsi Jamaa en anderen t. Italië* van 23 februari 2012, § 200.

<sup>37</sup> Zie EHRM, *S.J. t. België*, 27 februari 2014, § 100-108; *V.M. en anderen t. België*, 7 juli 2015, § 214- 217. De twee zaken die aanleiding hebben gegeven tot deze arresten werden om procedurerechten van de rol geschrapt door de Grote Kamer van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Vanuit strikt juridisch oogpunt hebben die arresten geen enkele waarde meer, wat volgens Myria echter niets afdoet van de relevantie van de kritiek op de Belgische beroepsprocedure.

<sup>38</sup> HvJEU, *Ibid*, § 29.

<sup>39</sup> EHRM [GK], *MSS t. België en Griekenland*, 21 januari 2011, §§ 386-397.

## d) De beroepstermijnen zijn te kort om de verzoeker in staat te stellen zich te verdedigen

**Art. 39/57, §1, lid2:** Het verzoekschrift wordt ingediend binnen **tien dagen** na de kennisgeving van de beslissing waartegen het is gericht: *(in plaats van 15 dagen voordien)*

1° indien het beroep is ingediend door een vreemdeling die zich op het ogenblik van de kennisgeving van de beslissing bevindt in een welbepaalde plaats zoals bedoeld in de artikelen 74/8 en 74/9 of die ter beschikking is gesteld van de regering;

2° indien het beroep gericht is tegen een beslissing als bedoeld in artikel 57/6/1, §1, tweede en derde lid;

3° indien het beroep gericht is tegen de in artikel 57/6, §3, eerste lid bedoelde **beslissing van niet-ontvankelijkheid**. Het verzoekschrift wordt echter ingediend **binnen de vijf dagen** vanaf de kennisgeving waartegen het gericht is, wanneer het een beslissing tot niet-ontvankelijkheid betreft op grond van artikel 57/6, §3, eerste lid, 5°, en de vreemdeling zich op het ogenblik van zijn aanvraag bevindt in een welbepaalde plaats zoals bedoeld in de artikelen 74/8 en 74/9 of ter beschikking is gesteld van de regering. *(in plaats van 10 dagen voordien).*

De Raad van State heeft zich afgevraagd of die twee termijnen wel verenigbaar zijn met het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel<sup>40</sup> des te meer gezien de toename van het aantal gevallen waarin het CGVS gebruik zou kunnen maken van de ontvankelijkheidsprocedure of de versnelde procedure.

In de memorie van toelichting wordt bevestigd dat de verzoekers om internationale bescherming de mogelijkheid hebben om vanaf de indiening van hun verzoek een advocaat toegewezen te krijgen en dat het recht op een effectief beroep dus gewaarborgd blijft. In de praktijk moet echter worden vastgesteld dat de verzoekers slechts zelden systematisch en snel toegang hebben tot een advocaat, vooral in een gesloten centrum. Myria volgt talrijke gevallen op van personen die pas toegang hebben gekregen tot een advocaat, per telefoon, 3 tot 7 dagen na het begin van hun vasthouding. Nadien moet de advocaat zich naar het gesloten centrum kunnen verplaatsen om zijn cliënt te ontmoeten en vervolgens moet hij eventueel nog een beroepschrift opstellen. In de praktijk is het moeilijk om dit binnen een termijn van 10 kalenderdagen te doen. De ngo's die regelmatig de gesloten centra bezoeken, stellen vast dat personen onder andere naar Hongarije of Bulgarije worden teruggestuurd zonder dat ze de tijd hebben gekregen om beroep aan te tekenen, ook in gevallen waarin ze zich beklagden over vernederende opvang- of detentieomstandigheden in die

<sup>40</sup> RvS, adviezen 61.399/4 en 61.400/4 van 31 mei 2017.

landen.<sup>41</sup> In elk geval volstaat een termijn van 5 kalenderdagen niet om werkelijk toegang te krijgen tot juridische bijstand en dus om toegang tot een daadwerkelijk rechtsmiddel te hebben.

Het lijkt ons dat de verkorting van die twee termijnen de voordien al ingewikkelde toegang tot rechtsbijstand in een gesloten centrum nog verder beperkt.

Myria herinnert eraan dat het Grondwettelijk Hof in 2012 van oordeel was dat een termijn van 15 dagen voor een vastgehouden vreemdeling weliswaar niet onredelijk was, maar wees erop dat “het recht op toegang tot de rechter dat door deze bepalingen wordt gewaarborgd bovendien [voortvloeit] uit een algemeen rechtsbeginsel dat aan iedereen moet worden gewaarborgd met inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet”.<sup>42</sup> Elke discriminatie tussen verschillende categorieën van vreemdelingen moet dus worden uitgebannen. Volgens Myria kan de verkorte termijn van 5 dagen niet redelijk worden gerechtvaardigd en zou hij door het Grondwettelijk Hof kunnen worden bestraft. In 2016 had het Hof de termijn van vijf dagen goedgekeurd, maar wel omdat hij slechts onder strikte voorwaarden kon worden toegepast: **“Die voorwaarden zijn cumulatief: het dient om een tweede verwijderings- of teruggedrijvingsmaatregel te gaan; de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid dient manifest laattijdig te zijn, dat wil zeggen dat zij moet zijn ingediend meer dan vijf dagen na de kennisgeving van de in het geding zijnde beslissing (artikel 39/57, § 1, van de wet van 15 december 1980); de vordering moet zijn ingediend minder dan twaalf uur vóór de geplande uitvoering van de maatregel; de verzoeker en in voorkomend geval zijn advocaat moeten minstens achtenveertig uur vóór de geplande uitvoering van de maatregel zijn ingelicht.**

*De bestreden bepalingen, waarin de voormelde stringente voorwaarden zijn opgenomen, waaraan dient te zijn voldaan om een versnelde procedure – zonder zitting – te kunnen toepassen, kunnen redelijkerwijze niet worden geacht het recht op toegang tot de rechter aan te tasten. Zij laten de betrokken rechter immers toe een vordering die manifest laattijdig werd ingediend, in voorkomend geval toch ontvankelijk te verklaren.”*<sup>43</sup> Het wetsontwerp past een termijn van 5 dagen toe op alle beslissingen van niet-ontvankelijkheid van een volgende asielaanvraag, zonder andere voorwaarden. Volgens Myria is dit totaal onevenredig omdat dit voortvloeit uit de opvatting dat er bij elke volgende asielaanvraag per definitie sprake is van misbruik, wat niet het geval is.

---

<sup>41</sup> Ciré, Centres fermés pour étrangers. Etat des lieux [Gesloten centra voor vreemdelingen. Een stand van zaken], p.86: “Opdat een beroep tegen de Dublin-overdrachtsmaatregel effectief zou kunnen zijn, moet het binnen de 10 dagen worden ingediend. Talrijke vastgehouden Dublin-asielzoekers verkeren dus in de onmogelijkheid om zich tegen hun overdracht te verzetten indien ze binnen die termijn geen bijstand hebben kunnen krijgen van een deskundige advocaat. Nadat die termijn is verstreken, kan de advocaat van de asielzoeker in principe geen opschorting van de overdracht van zijn cliënt verkrijgen, zelfs niet wanneer hij zeer gegronde argumenten zou kunnen aanhalen om zich tegen die overdracht te verzetten. Zo hebben wij kunnen vaststellen dat vastgehouden Syrische of Afghaanse asielzoekers naar Hongarije of Bulgarije worden teruggestuurd hoewel ze hadden verklaard – soms met een begin van bewijs – dat ze daar onder onmenselijke omstandigheden waren vastgehouden, zonder echte mogelijkheid om het recht op bescherming te doen gelden dat door hun situatie wordt vereist.” (eigen vertaling uit het Frans)

<sup>42</sup> GH [GWH], nr. 65/2012, 10 mei 2012, § B.8.2

<sup>43</sup> GH [GWH], nr. 13/2016, 27 januari 2016, § B.17.5 (onderlijning door Myria).

### e) De beroepstermijnen moeten in werkdagen worden gerekend wanneer ze worden verkort

Myria vestigt de aandacht op het belang om de termijnen te voorzien in werkdagen (uitgezonderd zaterdag, zondag en feestdagen) en niet in kalenderdagen. Wanneer een advocaat bij dringendheid wordt geraadpleegd, is het voor hem in de praktijk immers onmogelijk om bij de sociale dienst van het gesloten centrum (die buiten de werkdagen gesloten is) de stukken vast te krijgen die hij nodig heeft om beroep te kunnen aantekenen. In de veronderstelling dat het om een beroep tegen een tweede verwijderingsmaatregel gaat waarvoor contact met hem wordt opgenomen op de vooravond van een feestdag gevolgd door een weekend of omgekeerd, zou die beroepstermijn in de praktijk tot slechts twee dagen worden herleid, wat overduidelijk te kort is. Het is dus onevenredig om de niet-werkdagen mee te tellen in de beroepstermijn. Myria merkt op dat de termijnen die door het wetsontwerp aan het CGVS worden opgelegd om een beslissing te nemen in werkdagen worden gerekend en met geen enkele sanctie gepaard gaan.<sup>44</sup> Het is des te onevenrediger om de beroepstermijnen die van toepassing zijn op vastgehouden vreemdelingen in kalenderdagen te rekenen.

### f) De mogelijkheid van verwijdering tijdens de beroepstermijn lijkt in strijd met het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel

**Art. 39/70: geen enkele maatregel tot verwijdering van het grondgebied of teruggedrijving kan tijdens de voor het indienen van het beroep vastgestelde termijn gedwongen worden uitgevoerd behalve indien:**

Het eerste lid is niet van toepassing wanneer een terugkeerbesluit niet leidt tot direct of indirect refoulement zoals vastgesteld in toepassing van artikel 57/6/2, §2 en:

**1° betrokkene een eerste volgend verzoek om internationale bescherming heeft ingediend binnen het jaar na de definitieve beslissing met betrekking tot zijn voorgaand verzoek, terwijl hij zich in een welbepaalde plaats zoals bedoeld in de artikelen 74/8 of 74/9 bevond;**

Of

**2° betrokkene een nieuw volgend verzoek om internationale bescherming indient na een definitieve beslissing over een eerste volgend verzoek om internationale bescherming.**

Voor 1° laat de oude termijn van 48 u voor de indiening van een tweede verzoek voor een verwijdering, volgens de memorie van toelichting “onvoldoende toe om verzoeken om internationale bescherming ingediend met het enige doel een verwijdering te vermijden, te bestrijden. Echter, rekening houdend met de organisatie en de aangegane kosten om een procedure tot gedwongen verwijdering tot een goed einde te brengen, is het passend om de door de richtlijn 2013/32/EU geboden mogelijkheden maximaal om te zetten.”

Myria betreurt dat, in omgekeerde zin, de maximale termijn werd overgenomen die door de richtlijn is voorzien. Tussen 48 uren en een jaar is er een grote speling. Des te meer daar er op grond van de uitzondering 2° geen enkele termijn wordt opgelegd.

<sup>44</sup> Zie meer bepaald artikel 57/6/1 § 1, lid 3 en 4 van de door het ontwerp gewijzigde wet.

### **g) Een rationalisering van de bevelen om het grondgebied te verlaten die elk daadwerkelijk rechtsmiddel onmogelijk maakt op het ogenblik van de uitvoering van het eerdere bevel om het grondgebied te verlaten**

Het wetsontwerp wenst de betekening van bevelen om het grondgebied te verlaten bestemd voor eenzelfde persoon drastisch te beperken en diverse artikelen voeren die wens uit (bijvoorbeeld artikel 52/3 §3).

Volgens de nieuwe artikelen zou de uitvoering van het bevel om het grondgebied te verlaten worden opgeschort tijdens de periode dat de persoon in het bezit is gesteld van een tijdelijke verblijfstitel op grond van een lopende procedure (asielaanvraag, machtiging tot verblijf om medische redenen, ...). Wanneer de betrokken persoon zijn verblijfstitel verliest, wordt het bevel om het grondgebied te verlaten “gereactiveerd” door een beslissing van de Dienst Vreemdelingenzaken die een nieuwe termijn oplegt om het grondgebied te verlaten. Tegen die nieuwe termijn om het grondgebied te verlaten kan geen beroep worden aangetekend bij de RvV. Dat kan enkel tegen het aanvankelijk bevel om het grondgebied te verlaten, maar wel binnen een termijn van 30 dagen. Die termijn zal uiteraard verstreken zijn, wat tot gevolg zal hebben dat de toegang tot een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen de verwijderingsmaatregel bij de RvV zal worden geweigerd en de maatregel uiteindelijk zal worden uitgevoerd.

De combinatie van die maatregel met het ontbreken van een opschortende werking van sommige gevallen van beroep tegen de beslissingen van het CGVS (meer bepaald met betrekking tot volgende verzoeken) is van die aard dat er geen sprake is van een daadwerkelijk rechtsmiddel.

## **VI. Het wetsontwerp negeert de informatie van de asielzoekers die door de Europese richtlijn wordt voorzien**

De opvang- en procedurerichtlijnen die het voorwerp uitmaken van deze omzetting voorzien procedurele waarborgen, waarvan er sommige specifiek van toepassing zijn op gevallen van vasthouding. Om een grotere rechtszekerheid te waarborgen, suggereert Myria om al die waarborgen systematisch in de vreemdelingenwet op te nemen.

Zo voorziet **artikel 6** van de procedurerichtlijn: “De lidstaten zorgen ervoor dat deze andere autoriteiten die wellicht verzoeken om internationale bescherming ontvangen, zoals **politie, grenswachters, immigratiediensten en personeel van accommodaties voor bewaring**, beschikken over de **toepasselijke informatie** en dat hun personeel de voor hun taken en verantwoordelijkheden **passende opleiding** ontvangen alsook instructies om verzoekers te informeren over waar en hoe een verzoek om internationale bescherming kan worden ingediend.”

Het wetsontwerp bevat wel informatie over de opleiding van het personeel van het CGVS, maar de kwestie van de opleiding van administratieve medewerkers of van het personeel van gesloten centra en van de grenspolitie komt als dusdanig niet aan bod. De manier waarop die informatie ter beschikking wordt gesteld en het aanbod van opleidingen voor het personeel, die voor sommigen in de praktijk bestaan, zouden in de wet moeten worden verankerd.

Ook zou al hetgeen in **artikel 8** van de procedurerichtlijn wordt bepaald met betrekking tot de informatie en de counseling in accommodaties voor bewaring en aan grensdoorlaatposten in de wet moeten worden vastgelegd, namelijk het aanbieden van informatie over de mogelijkheid om een verzoek om internationale bescherming in te dienen, indien er aanwijzingen zijn dat onderdanen van een derde land of staatlozen die in accommodaties voor bewaring worden vastgehouden of aanwezig zijn aan grensdoorlaatposten dit wensen te doen. Volgens de informatie die al werd meegedeeld aan Myria, wordt informatie over asielaangelegenheden in de dagelijkse praktijk doorgaans gegeven wanneer de verzoeker zijn wens te kennen geeft om een verzoek om internationale bescherming in te dienen of vermeldt dat er voor hem gevaar dreigt in geval van een terugkeer naar zijn land. Myria heeft al gewezen op de leemten in de informatie die aan vreemdelingen wordt gegeven aan de grens, in het bijzonder wat de verstekelingen betreft aan boord van schepen die de Belgische havens aandoen.<sup>45</sup>

Myria suggereert dus om het volgende specifiek in de wet te voorzien: indien er aanwijzingen zijn dat onderdanen van derde landen of staatlozen die aanwezig zijn aan grensdoorlaatposten, met inbegrip van transitzones aan de buitengrenzen, wellicht een verzoek om internationale bescherming zouden willen indienen, wordt hen van bij hun aankomst informatie gegeven over de mogelijkheid om dit te doen in een taal die ze begrijpen.

Verder voorziet dit artikel van de richtlijn ook dat de lidstaten maatregelen moeten nemen om tolkdiensten aan te bieden voor zover dat nodig is om de toegang tot de asielprocedure te vergemakkelijken. Het huidige koninklijk besluit van 2 augustus 2002 over de gesloten centra bepaalt in artikel 17 het volgende: “De centrumdirecteur, zijn plaatsvervanger of het personeelslid dat hij aanwijst, verduidelijkt aan de bewoner de reden van zijn opsluiting, zijn terbeschikkingstelling van de regering of de vasthouding, de wets- en verordeningsbepalingen waaraan hij onderworpen is, alsook de beroepsmogelijkheden die ertegen openstaan. Dit gebeurt in een taal die de bewoner begrijpt. Indien nodig wordt een beroep gedaan op een tolk.” Deze behoefte die verband houdt met de indiening van een verzoek om internationale bescherming wordt in de wet niet vermeld. Het zou nuttig zijn indien de wet een specifieke bepaling zou omvatten over de toegang tot een tolk **aan de grens en in het gesloten centrum** om de toegang tot de asielprocedure te vergemakkelijken en dat het koninklijk besluit ook zou worden herzien om de concrete uitvoeringswijze ervan te bepalen.

Tot slot voorziet ditzelfde artikel 8 van de richtlijn specifiek dat de organisaties en de personen die advies en counseling aanbieden aan verzoekers daadwerkelijk toegang hebben tot verzoekers die zich aan grensdoorlaatposten, met inbegrip van transitzones, aan de buitengrenzen bevinden, in overeenstemming met regels die het voorwerp uitmaken van een overeenkomst en met de veiligheidsvereisten. Myria suggereert dan ook om in de wet het recht op toegang tot de buitengrenzen op te nemen voor de organisaties die hulp verlenen aan verzoekers van internationale bescherming,, evenals voor de voogden van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen en voor de advocaten.

---

<sup>45</sup> Zie in dit verband, MyriaDocs #3. Het juridisch statuut van verstekelingen. Grondrechten, tussen schip en wal?, april 2017.