



Hoofdstuk 9

Terugkeer, detentie en verwijdering

In 2014 verlieten 10.237 vreemdelingen in irregulier verblijf het grondgebied, al dan niet vrijwillig. Nog in 2014 werden 16.041 administratieve aanhoudingen gedaan. Dat leidde tot 13.034 bevelen om het grondgebied te verlaten en 3.007 vrijheidsberovingen. Niet alleen het aantal vrijwillige terugkeren daalt, ook de repatriëringen. De federale regering heeft aangekondigd dat ze de efficiëntie van de gedwongen terugkeren wil opdrijven. Toch zien de laatste jaren steeds meer alternatieven voor detentie het licht en staan andere in de steigers.

Zo worden onder meer het thuisverblijf en de terugkeerwoningen besproken, het nieuwe detentieregime in gesloten centra (kamerregime) en de samengestelde cijfers van de Klachtencommissie, die tien jaar bestaat. De focus gaat over de analyse van het (niet) rekening houden met de belangen van kinderen in de terugkeerprocedures van gezinnen met minderjarige kinderen.

1. CIJFERS

Inleiding

Bij de gevallen van terugkeer, detentie en verwijdering die in dit hoofdstuk worden besproken, gaat het om vreemdelingen in irregulier verblijf, voor wie de terugkeerprocedure (vrijwillig of gedwongen) loopt of die werden aangehouden. Ze hebben eveneens betrekking op vreemdelingen die België proberen binnen te komen, maar aan wie de toegang tot het grondgebied aan de grens wordt geweigerd. Terwijl de statistieken over de vreemde populatie die hier legaal verblijft en over de legale migratiestromen relatief betrouwbaar zijn, zijn de gegevens voor de irreguliere migratiestromen en over de vreemde populatie in irregulier verblijf heel wat minder volledig (Kader 18).

Kader 18

Administratieve en politionele indicatoren

De **vrijwillige vertrekken** betreffen personen in irregulier verblijf die uit eigen wil beslissen om het Belgische grondgebied te verlaten. Daar zijn geen exhaustieve gegevens over beschikbaar, maar de autoriteiten trachten al enkele jaren om een systeem op poten te zetten om een deel van die vertrekken te registreren.

De **begeleide vrijwillige terugkeer** betreft personen die bijstand wensen om naar hun land van herkomst terug te keren. Die gegevens komen zowel van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) als van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ).

De **verwijderingen** kunnen in kaart worden gebracht op basis van gegevens over het optreden van de politie en de administratie die door de DVZ worden aangeleverd:

- De **terugdrijvingen** geven ons meer informatie over de weigeringen van de toegang tot het grondgebied aan vreemdelingen aan de grens (en worden direct geregistreerd). De effectieve terugdrijvingen leren ons meer over het aantal terugdrijvingen dat effectief werd uitgevoerd na de afgifte van een beslissing tot weigering van toegang tot het grondgebied.
- De **administratieve aanhoudingen** van vreemdelingen hebben betrekking op de aanhouding van vreemdelingen door de politie en op het gevolg dat eraan wordt gegeven door de DVZ, namelijk opsluiting met of zonder de documenten die noodzakelijk zijn voor de repatriëring of de afgifte van een bevel om het grondgebied te verlaten (BGV), met of zonder inreisverbod.
- De **repatriëringen** (of gedwongen verwijderingen) voor wie de terugkeer naar het herkomst- of transitland onder begeleiding wordt uitgevoerd.

Die verschillende indicatoren zijn gebaseerd op het optreden van politiediensten en administraties, elk volgens hun eigen regels. Die regels zijn in de loop der jaren geëvolueerd, wat de interpretatie en de vergelijking van de cijfers doorheen de tijd bemoeilijkt. Uiteindelijk zijn die cijfers eerder een weergave van de politiepraktijken die tot doel hebben om toezicht te houden op de irreguliere migratie en die te beheersen dan van de omvang van de irreguliere migratie.

Tabel 16. Evolutie van het aantal zelfstandig vrijwillig vertrekken, begeleidde vrijwillige terugkeer, terugdrijvingen en repatriëringen , 2000-2014 (Bronnen: DVZ en IOM)⁴⁷⁸

Jaar	Zelfstandig vrijwillig vertrek (A)	Begeleide vrijwillige terugkeer			Terugdrijvingen		Repatriëringen			TOTAAL	
		Begeleide vrijwillige terugkeer IOM	Begeleide vrijwillige terugkeer DVZ	Totaal aantal gevallen van begeleidde vrijwillige terugkeer (B)	Totaal aantal terugdrijvingsbesissingen	Totaal aantal effectieve terugdrijvingen (C)	Dublin gevallen	Bilaterale akkoorden	Andere repatriëringen		Totaal aantal repatriëringen (D)
2000					5.363					3.301	
2001		3.570	63	3.633	4.849					5.994	
2002		3.221	4	3.225	3.674					7.677	
2003		2.816	6	2.822	2.996					7.951	
2004		3.275	-	3.275	1.662					6.616	
2005		3.741	-	3.741	1.187					7.136	
2006		2.811	1	2.812	1.365					7.381	
2007		2.592	3	2.595	1.112		1.037	110	3.771	4.918	
2008		2.669	-	2.669	1.161		907	112	3.072	4.091	
2009		2.659	9	2.668	1.383		856	279	2.656	3.791	
2010		2.957	131	3.088	1.863		1.092	219	2.275	3.586	
2011		3.358	512	3.870	2.735		1.070	218	2.420	3.708	
2012		4.682	962	5.644	2.403	1.895	970	239	2.638	3.847	
2013	1.346 ⁴⁷⁹	4.388	319	4.707	1.897	1.539	748	278	3.167	4.193	11.785
2014	1.510	3.460	204	3.664	1.989	1.544	673	260	2.586	3.519	10.237

478 Hierbij dient te worden opgemerkt dat de gegevens over de vrijwillige terugkeer die in deze tabel zijn opgenomen door de DVZ en de IOM werden aangeleverd en lichtjes verschillen van die welke door Fedasil worden voorgelegd.

479 Dit cijfers heeft geen betrekking tot het volledige jaar 2013, maar alleen tot de vrijwillige vertrekken die plaatsvonden vanaf het moment dat ze werden bijgehouden, namelijk vanaf mei 2013.

1.1. | Blijvende daling van de vrijwillige terugkeer in 2014

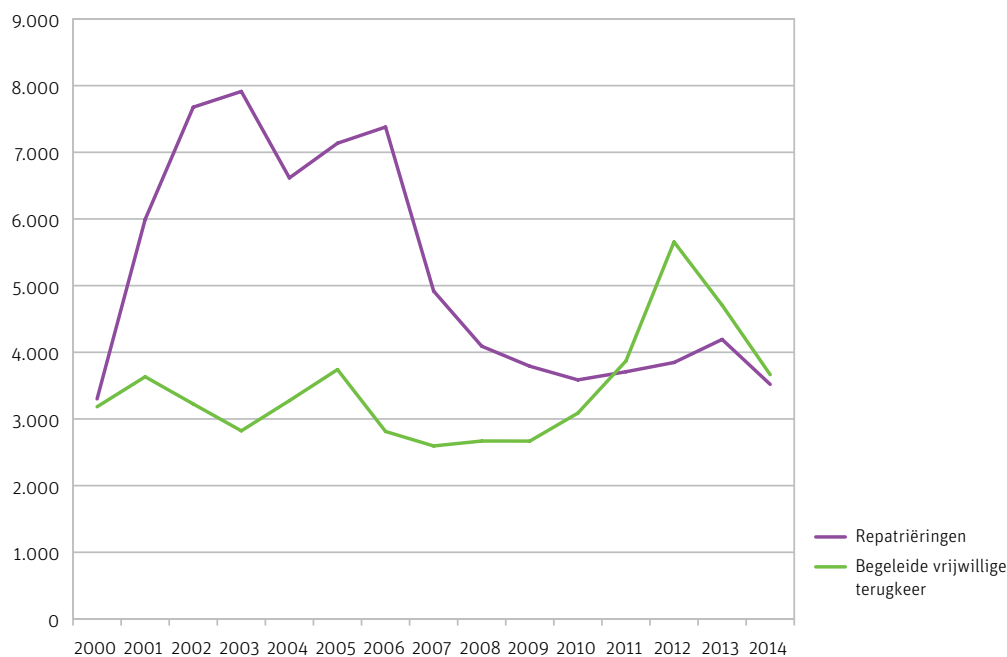
Voor de vreemdelingen in irregulier verblijf zijn twee vormen van terugkeer mogelijk: vrijwillige terugkeer of repatriëring. Bij de vrijwillige terugkeer kunnen eveneens twee categorieën worden onderscheiden: vrijwillig vertrek en begeleide vrijwillige terugkeer.

Vrijwillig vertrek slaat op de situatie van vreemdelingen die besluiten om vrijwillig terug te keren, maar dan wel zonder ondersteuning. Hierover bestaat geen nauwkeurige databank, want het is onmogelijk om al die vrijwillige vertrekkers te registreren. Niettemin heeft de overheid in mei 2013 een campagne gelanceerd om personen ertoe aan te zetten zich kenbaar te maken wanneer ze vrijwillig vertrekken vanuit Belgische luchthavens. In 2014 hebben 1.510 personen de autoriteiten laten weten dat ze het grondgebied zouden verlaten. Aan de hand van deze cijfergegevens kunnen de personen niet worden achterhaald die het grondgebied op andere manieren hebben verlaten, bijvoorbeeld met de auto, de trein of de bus In de informatiebrochure die via de gemeenten wordt afgegeven op het ogenblik van de betekening van een beslissing tot verwijdering⁴⁸⁰

staat nochtans duidelijk vermeld dat de vreemdeling die het grondgebied heeft verlaten hiervan het bewijs moet leveren. Daartoe kan hij kiezen uit verscheidene mogelijkheden, zoals een fotokopie van zijn paspoort met uitreisstempel bezorgen aan het bureau Sefor van de DVZ of zich melden bij de Belgische diplomatieke overheden in zijn land van herkomst. Dankzij dit signalement zouden vreemdelingen moeten kunnen bewijzen dat ze bijvoorbeeld op een correcte manier gevolg hebben gegeven aan het bevel om het grondgebied te verlaten (BGV) dat aan hen werd afgegeven en daardoor vermijden dat hen een inreisverbod wordt opgelegd.

De **begeleide vrijwillige terugkeer** biedt de vreemdelingen in irregulier verblijf die naar hun herkomstland willen terugkeren de mogelijkheid om daarbij ondersteuning te krijgen. Een dergelijke terugkeer wordt meestal georganiseerd door organisaties zoals Caritas en de IOM, maar in sommige gevallen ook door de DVZ⁴⁸¹. Sinds 2007 was het aantal gevallen van begeleide vrijwillige terugkeer onophoudelijk gestegen en bereikte in 2012 een recordaantal van 5.656 vrijwillige terugkeerders. Sindsdien wordt echter een duidelijke daling vastgesteld. In 2013 waren er nog slechts 4.707 gevallen van begeleide vrijwillige terugkeer, met andere woorden een daling van -17% op één jaar tijd. In 2014 is de daling nog uitgesprokener, met 3.664 gevallen van vrijwillige terugkeer, ofwel een vermindering van -35% sinds 2012.

Figuur 46. Evolutie van het aantal repatriëringen en gevallen van vrijwillige terugkeer, 2000-2014 (Bronnen: DVZ en IOM)



480 Dienst Vreemdelingenzaken, *U kreeg een bevel om het grondgebied te verlaten*, beschikbaar op www.sefor.be.

481 Bijvoorbeeld in het kader van de terugkeer per bus naar de Balkanlanden (tot in mei 2012).

1.2. | De verwijderingen

1.2.1. | De terugdrijvingen aan de grens: gestabiliseerd tussen 2013 en 2014

De terugdrijvingen aan de grens hebben betrekking op vreemdelingen aan wie de toegang tot het Schengenzone wordt geweigerd omdat ze niet aan de voorwaarden voldoen om toegang te krijgen tot het grondgebied⁴⁸².

Sinds de piek van 5.363 terugdrijvingen in 2000, werd een sterke daling vastgesteld van het aantal vreemdelingen dat aan de grens werd onderschept, met nog slechts 1.112 terugdrijvingsbeslissingen in 2007. Sinds 2008 wordt daarentegen opnieuw een stijgende tendens vastgesteld. In 2011 werden 2.735 terugdrijvingsbeslissingen geregistreerd, een peil dat sinds 2003 niet meer was bereikt. In 2012 en in 2013 was dit cijfer echter opnieuw aan het dalen. De statistieken voor 2014 tonen aan dat het zich stabiliseert, met iets minder dan 2.000 terugdrijvingsbeslissingen.

Sinds 2012 maakt de DVZ zowel het aantal genomen terugdrijvingsbeslissingen als het aantal effectief uitgevoerde terugdrijvingen over (Tabel 16). In 2014 hebben 1.989 terugdrijvingsbeslissingen tot 1.544 effectieve terugdrijvingen geleid, met andere woorden acht op de tien beslissingen werden uitgevoerd⁴⁸³.

Het verschil tussen het aantal *effectieve terugdrijvingen* en het aantal *terugdrijvingsbeslissingen* was in 2014 voornamelijk opmerkelijk groot voor de Irakezen en de Syriërs, tegen wie respectievelijk 108 en 77 terugdrijvingsbeslissingen werden genomen, terwijl slechts respectievelijk 12 en 6 personen ook effectief werden teruggedreven. Dit zou kunnen worden verklaard door het feit dat de meeste terugdrijvingsbeslissingen betrekking hebben op Irakezen en Syriërs die asiel hebben aangevraagd aan de grens en aan wie in de meeste gevallen een of andere vorm van internationale bescherming wordt toegekend in België. De terugdrijvingsbeslissing tegen hen wordt dan ingetrokken en er wordt hen toegang verleend tot het grondgebied.

⁴⁸² Hierbij dient te worden opgemerkt dat een terugdrijving zelfs mogelijk is wanneer de vreemdeling in het bezit is van de nodige reisdocumenten. Deze terugdrijving kan bijvoorbeeld worden uitgevoerd indien de vreemdeling zijn reismotief niet voldoende kan rechtvaardigen of indien hij niet het bewijs kan leveren dat hij over voldoende middelen beschikt voor de duur van zijn verblijf.

⁴⁸³ Effectieve verwijderingen die in een bepaald jaar worden uitgevoerd, zijn echter niet noodzakelijk het gevolg van een beslissing die in datzelfde jaar is genomen.

De nationaliteiten waarover in 2014 de meeste terugdrijvingsbeslissingen werden genomen, waren de Albanese (met 19% van alle terugdrijvingsbeslissingen), de Marokkanen (7%), de Turken (5%), de Russen (4%), de onderdanen van de DR Congo (4%), die van de Verenigde Staten (3%), van Servië (3%), van Angola (3%), van Macedonië (3%) en van Israël (3%). Samen vertegenwoordigden die tien nationaliteiten 53% van het totaal aantal beslissingen.

1.2.2. | De daling van het aantal administratieve aanhoudingen van vreemdelingen in irregulier verblijf wordt voortgezet in 2014

Wanneer de politiediensten een vreemdeling onderscheppen, nemen ze contact op met de DVZ. Die neemt dan een administratieve beslissing. Indien de vreemdeling wettig in België verblijft of indien een opschortingsprocedure hangende is, dan mag de persoon beschikken. Indien de vreemdeling echter irregulier op het grondgebied verblijft, dan zijn er twee mogelijkheden:

- Hetzij de afgifte van een bevel om het grondgebied te verlaten (BGV), waaraan al dan niet een inreisverbod kan worden gekoppeld. De termijn van deze inreisverboden varieert volgens de reden waarom de overheden dit inreisverbod hebben opgelegd⁴⁸⁴. In 2014 schat de DVZ dat ze 7.497 inreisverboden heeft afgeleverd, maar ze precificeert dat al die beslissingen niet noodzakelijk zijn overgemaakt aan de betrokken personen⁴⁸⁵. Daarvan registreerde DVZ 6.021 inreisverboden voor een duur van twee tot drie jaar, 678 voor een duur van vier of vijf jaar en 798 voor een duur van zes jaar of meer.
- Hetzij de afgifte van een BGV (dat doorgaans gepaard gaat met een inreisverbod) gekoppeld aan een beslissing tot opsluiting in een gesloten centrum met het oog op

⁴⁸⁴ Het inreisverbod is een maatregel die in juli 2012 in werking is getreden na de omzetting in Belgisch recht van de terugkeerrichtlijn. Aan vreemdelingen met een inreisverbod wordt voor een bepaalde periode de toegang tot en het verblijf op het gehele grondgebied van de lidstaten geweigerd. De duur van het inreisverbod bedraagt:

- maximum drie jaar wanneer de vreemdeling geen gevolg heeft gegeven aan een vorig BGV of wanneer hem geen termijn wordt toegestaan voor een vrijwillige terugkeer;
- maximum vijf jaar indien hij fraude heeft gepleegd om tot een verblijf te worden toegelaten of om zijn verblijfsrecht te behouden;
- meer dan vijf jaar wanneer hij een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid.

Voor meer informatie over het inreisverbod, zie *Jaarverslag Migratie 2012, Hfdst. IV, C. Uitdaging onder de loep: het inreisverbod*.

⁴⁸⁵ Het is belangrijk om het totaal aantal BGV's niet te verbinden met het aantal personen dat een inreisverbod heeft gekregen, aangezien deze twee cijfers geen betrekking hebben op dezelfde referentiepopulatie.

een verwijdering. Dan kunnen er zich twee gevallen voordoen:

- de opsluiting⁴⁸⁶ van een persoon die niet over de nodige identiteits- of reisdocumenten beschikt om naar zijn herkomstland of een derde land terug te keren (“**opsluiting zonder documenten**”);
- de opsluiting van een persoon die wel over de nodige documenten beschikt om naar zijn herkomstland of een derde land terug te keren (“**opsluiting met documenten**”).

Kader 19

Methodologische wijziging van de DVZ: van “directe repatriëringen” naar “opsluitingen met documenten”

Tot in 2008 had de DVZ het niet over “opsluitingen met documenten”, maar wel over “directe repatriëringen”. Het ging om dossiers waarin enerzijds personen over de documenten beschikten die nodig waren voor hun verwijdering en waarvoor anderzijds de indieningstermijn voor een beroep bij uiterst dringende noodzakelijkheid op 24 uren was vastgesteld. De waarschijnlijkheid van repatriëring was voor de betrokkenen dan ook bijzonder groot. Die statistieken werden achteraf overigens door de DVZ gecorrigeerd, zodat enkel de effectief gerepatrieerde personen werden meegeteld. In die context hield het dus steek om over “directe repatriëringen” te spreken.

In 2009 werd de indieningstermijn voor het beroep bij uiterst dringende noodzakelijkheid verlengd van 24 uren tot vijf dagen (met een minimum van drie werkdagen). Op dit ogenblik, en sinds 2014, bedraagt hij tien (of vijf dagen wanneer het een tweede verwijderingsmaatregel of een teruggrijping betreft)⁴⁸⁷. Sinds 2009 past de DVZ de gegevens over de directe repatriëringen dus niet meer aan en duidt deze categorie voortaan met de meer passende benaming “opsluitingen met documenten” aan.

Het aantal administratieve aanhoudingen van vreemdelingen in irregulier verblijf is veel geschommeld de laatste vijftien jaar. Het ging daarbij meestal om Noord-Afrikanen (42%), gevolgd door Aziaten (21%), personen uit Sub-Saharaans Afrika (12%), uit de Europese landen van buiten de EU (11%), uit de dertien nieuwe lidstaten van de EU (6%) en de Latijns-Amerikaanse landen (3%). De andere groepen vertegenwoordigen minder dan 5% van het totaal (Figuur 47). Die schommelingen zijn echter moeilijk te interpreteren want ze zijn deels het resultaat van veranderingen in de praktijk die de DVZ heeft ingevoerd inzake de registratie van meervoudige overmakingen van bevelen om het grondgebied te verlaten⁴⁸⁸.

In 2014 werden 16.041 administratieve aanhoudingen uitgevoerd die aanleiding geven tot de afgifte van de 13.034 bevelen om het grondgebied te verlaten, 1.880 opsluitingen zonder documenten en 1.127 met documenten. De administratieve aanhoudingen van vreemdelingen in irregulier verblijf hebben vooral betrekking tot Noord-Afrikanen (42%), gevolgd door Aziaten (21%), personen uit Sub-Saharaans Afrika (12%), uit de Europese landen buiten de EU (11%), uit de dertien nieuwe lidstaten van de EU (6%) en uit de Latijns-Amerikaanse landen (3%). De andere groepen vertegenwoordigen minder dan 5% van het totaal.

⁴⁸⁶ Men heeft het ook over “detentie” of “vasthouding”.

⁴⁸⁷ Voor meer informatie, zie 10.2.2.3. p. 189.

⁴⁸⁸ Sinds 2011 heeft de DVZ de meervoudige notificaties van BGV's effectief anders geregistreerd. Er kunnen drie periodes worden onderscheiden. (1) Tot 01/01/2011 registreerde men het aantal personen voor wie een BGV werd afgeleverd. (2) Vanaf 01/01/2011 en tot halfweg 2013 leidde elke notificatie van een BGV tot een verschillende registratie waardoor het aantal afgeleverde BGV's in 2012 significant steeg terwijl ze in de realiteit dezelfde personen kunnen betreffen. (3) Sinds halfweg 2013 is een andere praktijk van toepassing: als men aan eenzelfde persoon meedeelt dat hij of zij het voorwerp uitmaakt van een BGV, dan gaat het eerder om een herbevestiging van een BGV wat geboekt wordt bij de ontslagen van rechtsvervolging en niet langer als een nieuw BGV. Die nieuwe wijziging is deels de oorzaak van de vermindering van het aantal BGV's, in het bijzonder die van 2014.

Figuur 47. Evolutie van het aantal administratieve aanhoudingen van vreemdelingen in irregulier verblijf en het gevolg dat eraan wordt gegeven, 1998-2014 (Bron: DVZ)

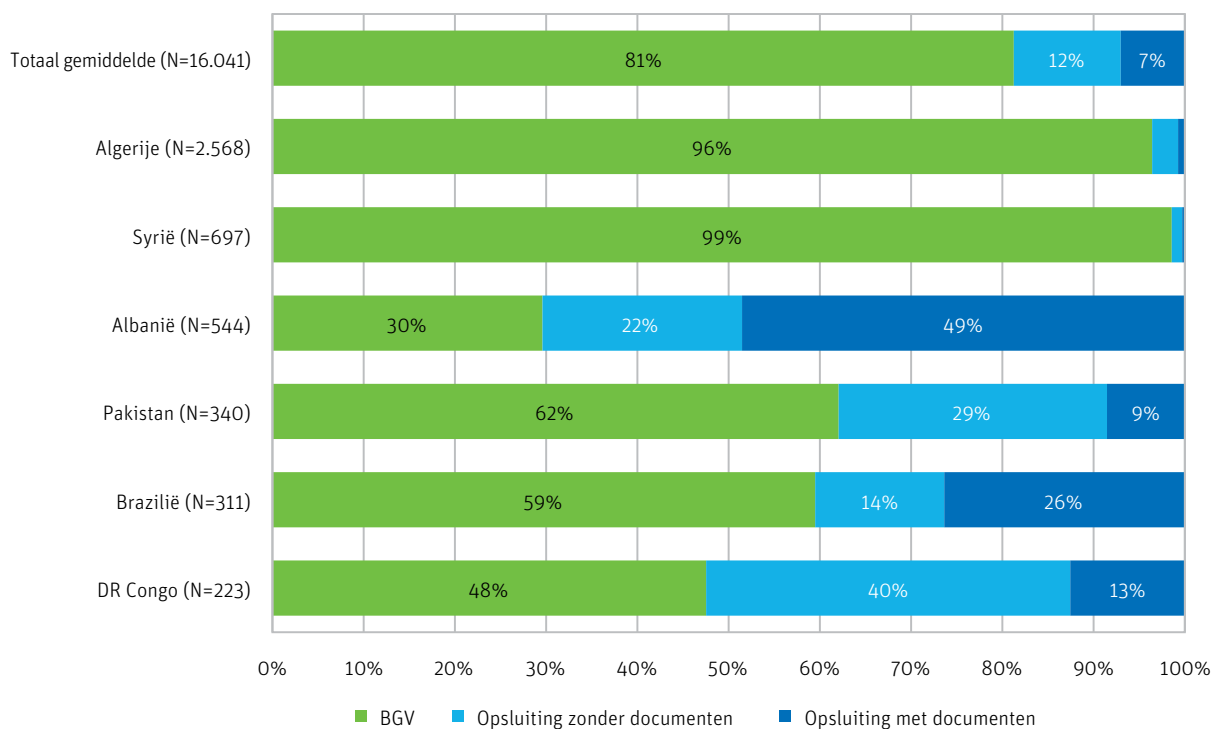


In 2014 hebben 81% van de aanhoudingen tot de afgifte van een BGV geleid, 12% tot een opsluiting zonder documenten en 7% tot een opsluiting met documenten (Figuur 48)⁴⁸⁹. Toch varieert deze verdeling sterk volgens de nationaliteit van de aangehouden vreemdelingen. Dat blijkt duidelijk uit Figuur 48, waarin vijf nationaliteiten zijn opgenomen die in dit opzicht beduidend van elkaar verschillen. Zo kan worden vastgesteld dat de administratieve aanhoudingen van Algerijnen praktisch uitsluitend tot de afgifte van een BGV zonder opsluiting leiden (96%). Die situatie is eveneens kenmerkend voor andere nationaliteiten als Syriërs, Eritreeërs en Palestijnen, die gezien de toestand in hun herkomstland moeilijk verwijderbaar zijn. Wat Algerije betreft bijvoorbeeld, bemoeilijkt het gebrek aan een stabiele samenwerking tussen de DVZ en de Algerijnse overheden soms de identificatie van personen met het

oog op hun repatriëring. De identificatieprocedure duurt immers zeer lang en levert vaak geen resultaat op. Voor de Albanen daarentegen kan worden vastgesteld dat slechts 30% van de administratieve aanhoudingen tot de afgifte van een BGV leiden, tegenover 22% tot een opsluiting zonder documenten en 49% tot een opsluiting met documenten. Dit type verdeling wordt ook vastgesteld voor de Armeniërs en voor de Kosovaren. Die drie landen hebben overnameovereenkomsten gesloten, met de Europese Commissie (Albanië en Armenië) of met de Benelux (Kosovo), wat de repatriëring van hun onderdanen vergemakkelijkt. Met 62% aanhoudingen die tot de afgifte van een BGV leiden, 29% tot een opsluiting zonder documenten en 9% tot een opsluiting met documenten, is Pakistan een ander voorbeeld van de verscheidenheid die zich voordoet. Dit relatieve belang van de opsluitingen zonder documenten wordt eveneens vastgesteld voor enkele andere nationaliteiten, onder andere de Congolezen, de Guineeërs en de Russen. Tot slot ligt het percentage opsluitingen met documenten dan weer hoog voor Albanen en Brazilianen.

⁴⁸⁹ Het is vrij moeilijk om de factoren te onderscheiden die deze verschillende ontwikkelingen kunnen verklaren. Hoewel het mogelijk is dat die tendensen daadwerkelijk schommelingen in de aanwezigheid van personen in irregulier verblijf weerspiegelen, kan het ook zijn dat ze voornamelijk overeenkomen met perioden waarin de politiediensten hun activiteiten opdrijven of verminderen. Zoals de DVZ benadrukt, kunnen sommige vreemdelingen ook herhaalde keren worden aangehouden in de loop van hetzelfde jaar zonder dat ze worden opgesloten, onder andere omdat ze moeilijk verwijderbaar zijn of wegens plaatsgebrek in de gesloten centra op het ogenblik dat ze worden onderschept.

Figuur 48. Verdeling van het gevolg dat aan administratieve aanhoudingen wordt gegeven voor enkele nationaliteiten, 2014 (Bron: DVZ)



1.2.3. | Daling van het aantal repatriëringen in 2014

Repatriëringen zijn gevallen van gedwongen terugkeer onder begeleiding die door de Belgische administratieve overheden worden uitgevoerd. Deze repatriëringen worden vanuit gesloten centra, woonunits of gevangenissen georganiseerd. Binnen het geheel van repatriëringen kunnen nog twee verwijderingswijzen worden onderscheiden die samenhangen met specifieke administratieve situaties. Enerzijds is er de overdracht van een asielzoeker naar een andere lidstaat overeenkomstig de Dublin-verordening⁴⁹⁰. Anderzijds zijn er de terugleidingen over land in het kader van bilaterale terugnameovereenkomsten met andere lidstaten van de EU (Tabel 16).

Tussen 2002 en 2006 schommelde het aantal repatriëringen tussen 6.500 en 8.000 (zie Figuur 46 en Tabel 17). In 2007 dook het onder de lat van de 5.000. Die vermindering is te verklaren door de uitgesproken daling van de repatriëring

van Roemenen (-57%), Bulgaren (-48%) en Polen (-45%). Samengeteld zijn die drie nationaliteiten goed voor bijna 70% van de vermindering tussen 2006 en 2007.

Van 2007 tot 2010 daalde het aantal repatriëringen minder fel: van 4.918 in 2007 naar 3.586 in 2010. Daarna steeg het licht tot 4.193 repatriëringen in 2013. In 2014 werden 3.519 repatriëringen uitgevoerd, een vermindering van 16% in vergelijking met het vorige jaar. In 2014 waren de drie meest gerepatriëerde nationaliteiten de Albanen (13%), de Marokkanen (12%) en de Brazilianen (4%).

Als we tot slot alle gevallen van effectieve terugdrijving, repatriëring, begeleidde vrijwillige terugkeer en geregistreerd vrijwillig vertrek samentellen, dan komen we uit op een totaal van 10.237 personen die het grondgebied in 2014 hebben verlaten. Dit cijfer ligt lager dan in 2013, toen in totaal 11.785 personen⁴⁹¹ (-13%) België verlieten.

⁴⁹⁰ Voor meer informatie over de cijfers van de Dublin-overdrachten, zie hfst. 4 *Internationale bescherming en staatloosheid*.

⁴⁹¹ Hierbij dient te worden opgemerkt dat de gevallen van vrijwillig vertrek pas vanaf mei 2013 worden geregistreerd.

2. RECENTE ONTWIKKELINGEN

2.1. | Ontwikkelingen op Europees niveau

2.1.1. | Overnameovereenkomsten

De overnameovereenkomsten hebben tot doel de strijd aan te gaan tegen irreguliere immigratie. Dit door met de overeenkomstsluitende staten overeen te komen dat deze laatsten aanvaarden om hun eigen onderdanen terug te nemen als deze niet meer aan de voorwaarden voor binnenkomst of verblijf in een lidstaat voldoen. Die akkoorden kunnen soms ook van toepassing zijn op de terugname van onderdanen van andere derde landen en op staatlozen die, nadat ze op het grondgebied van de overeenkomstsluitende staat hebben verbleven of via hun grondgebied hebben gereisd, rechtstreeks en irregulier in een lidstaat van de EU zouden zijn binnengekomen.

In 2014 heeft de Europese Unie zo'n overnameovereenkomst gesloten met Turkije⁴⁹², Kaapverdië⁴⁹³ en Azerbeidzjan⁴⁹⁴. Gelijktijdig daarmee is een akkoord in werking getreden dat de afgifte van visa voor kort verblijf moet versoepelen voor de onderdanen van de twee laatstgenoemde landen. De overnameovereenkomst die op 11 mei 2011 door België, Luxemburg en Nederland werd gesloten met Kosovo is ook van toepassing sinds 1 april 2014⁴⁹⁵.

De federale regering wil haar beleid tot het afsluiten van overnameovereenkomsten zowel op Europees als op Belgisch niveau voortzetten⁴⁹⁶. De staatssecretaris voor Asiel en Migratie wil in de eerste plaats werk maken van de ondertekening van administratieve akkoorden en/of terugkeerovereenkomsten met de landen waarvan een aanzienlijk aantal onderdanen een

bevel om het grondgebied te verlaten hebben gekregen en waarnaar de terugkeer niet makkelijk verloopt. Hij heeft het hier meer bepaald over Senegal, Kameroen, Ivoorkust en Nigeria. Hij wil ook een zeer nauwkeurige evaluatie maken van de overnameovereenkomsten en de administratieve samenwerkingsakkoorden⁴⁹⁷. Hierover heeft het Europees Migratienetwerk onlangs een rapport gepubliceerd waarin het een vergelijking maakt van het de overnameovereenkomsten binnen de EU⁴⁹⁸.

2.1.2. | De omzetting van de terugkeer-richtlijn in de lidstaten van de EU

In maart 2014 publiceerde de Europese Commissie een mededeling over het terugkeerbeleid van de Europese Unie⁴⁹⁹. Dat document geeft een analyse van de manier waarop de omzetting van de terugkeerrichtlijn⁵⁰⁰ het beleid en de praktijken van de diverse lidstaten heeft beïnvloed (over de redenen en de maximale duur van de detentie, het gebruik van alternatieven voor detentie, het mechanisme dat toezicht houdt op de gedwongen terugkeer ...).

Het Europees Migratienetwerk heeft ook een vergelijkend rapport opgemaakt over het gebruik van de administratieve detentie en de alternatieven voor detentie in de verschillende lidstaten⁵⁰¹. Uit dat document blijkt dat België in 2013 op de vijfde plaats kwam (van 24 lidstaten) wat het aantal gedetineerde personen van derde landen betreft (6.285 personen). Ons land werd alleen voorafgegaan door Frankrijk (38.266), Spanje (9.020), Hongarije (6.496) en Bulgarije (6.303).

492 Overeenkomst van 16 december 2013 tussen de Europese Unie en de Republiek Turkije inzake de overname van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven, in werking getreden op 1 oktober 2014.

493 Overeenkomst van 18 april 2013 tussen de Europese Unie en de Republiek Kaapverdië inzake de overname van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven, in werking getreden op 1 december 2014.

494 Overeenkomst van 29 juli 2013 tussen de Europese Unie en de Republiek Azerbeidzjan inzake de overname van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven, in werking getreden op 1 september 2014.

495 Wet 26 december 2013 houdende instemming met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden (de Benelux-Staten) en de Republiek Kosovo betreffende de terug- en overname van onregelmatig binnengekomen en/of verblijvende personen.

496 Federaal regeerakkoord 9 oktober 2014, pp. 159 en 193.

497 Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Algemene beleidsnota - Asiel en Migratie*, 28 november 2014, DOC 0588/026, p. 40.

498 Europees Migratienetwerk, *Good practices in the return and reintegration of irregular migrants: Member States' entry bans policy and use of readmission agreements between Member States and third countries, Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2014*, december 2014. Beschikbaar op: www.emnbelgium.be.

499 Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende het EU-terugkeerbeleid*, 28 maart 2014, COM(2014) 199 definitief.

500 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.

501 EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies, Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2014*, november 2014. Beschikbaar op: www.emnbelgium.be.

Tot slot wordt in het eindrapport van het project *Contention*⁵⁰² een vergelijkende analyse gemaakt van de omvang van het gerechtelijk toezicht op de detentie in de verschillende lidstaten⁵⁰³.

2.1.3. | Rechtspraak van de Europese Hoven

In 2014 heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens België veroordeeld in de zaak S.J wegens een schending van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel zoals gewaarborgd door artikel 13 (in combinatie met artikel 3) van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden⁵⁰⁴. Het Hof heeft zich over de vordering tot schorsing gebogen die aanhangig was gemaakt bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) in het kader van een beslissing tot weigering van een verblijfsaanvraag gebaseerd op artikel 9ter van de vreemdelingenwet⁵⁰⁵. Beide partijen tekenden beroep aan tegen de beslissing. Nog voor dat de Grote Kamer van het EHRM uitspraak kon doen in de beroepsprocedure, gingen de partijen over tot een minnelijke schikking. Mevrouw en haar kinderen kregen een verblijf van onbepaalde duur en een schadevergoeding van 7.000 euro⁵⁰⁶.

In 2014 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie zich tot vijfmaal toe over de terugkeerrichtlijn gebogen.

In twee arresten onderzoekt het Hof de administratieve detentie van een onderdaan van een derde land in irregulier verblijf in een penitentiaire inrichting in afwachting van zijn verwijdering.

In zijn samengevoegd arrest over de zaken *Bero* en *Bouzalmate*⁵⁰⁷, behandelt het Hof de vraag wat een lidstaat met een federale staatsstructuur moet doen wanneer hij een vreemdeling in irregulier verblijf moet opsluiten met het oog op zijn verwijdering, maar de gefedereerde staat, die bevoegd is om over die plaatsing te beslissen en die uit te voeren, niet over een gespecialiseerd detentiecentrum voor deze personen beschikt. Het Hof herinnert eraan dat de inbewaringstelling met het oog op verwijdering volgens de terugkeerrichtlijn in “gespecialiseerde inrichtingen voor

bewaring” moet plaatsvinden en dat de afwijking van dit principe die zij voorziet strikt moet worden geïnterpreteerd. Het feit dat de gefedereerde entiteit niet over zo’n centrum beschikt, rechtvaardigt geen opsluiting in de gevangenis. In zo’n situatie zou de opsluiting in een gespecialiseerd centrum in een andere deelstaat moeten kunnen plaatsvinden.

In het arrest *Pham*⁵⁰⁸ zet het Hof zijn redenering voort en onderzoekt de kwestie van de instemming van de betrokkene om administratief te worden vastgehouden in een strafinrichting. Het bevestigt dat op de verplichting die door de terugkeerrichtlijn is voorzien om de onderdanen van derde landen in irregulier verblijf gescheiden te houden van de gevangenen van gemeen recht geen enkele uitzondering mogelijk is, zelfs niet als de betrokkene akkoord gaat met die plaatsing. Het voegt eraan toe dat deze verplichting om hen gescheiden te houden een basisvoorwaarde is van de inbewaringstelling. Zonder dat is deze, in beginsel, niet in overeenstemming met de richtlijn.

In een derde arrest⁵⁰⁹, onderzoekt het Hof de kwestie van de vorm van een beslissing tot verlenging van de opsluiting met het oog op verwijdering en het gerechtelijk toezicht daarop. In dit arrest verduidelijkt het Hof zes punten:

- de beslissing om de opsluiting na zes maanden te verlengen, moet een schriftelijke en gemotiveerde handeling zijn (in feite en in rechte);
- deze handeling mag niet alleen gemotiveerd zijn door het feit dat de betrokkene niet over identiteitsdocumenten beschikt;
- de gepastheid van de verlenging van de inbewaringstelling moet het voorwerp kunnen uitmaken van een gerechtelijke controle die de bevoegde autoriteit de mogelijkheid biedt te oordelen over alle relevante feitelijke of juridische elementen om te bepalen of de maatregel gerechtvaardigd is;
- de toezichthoudende rechterlijke instantie moet hetzij de verlenging van de opsluiting kunnen bevelen, hetzij een vervangende en minder dwingende maatregel, hetzij de invrijheidstelling;
- zij moet ook nagaan of het feit dat men er niet in slaagt om een identiteitsdocument te verkrijgen al dan niet verband houdt met het gebrek aan medewerking van de betrokkene;
- de lidstaat moet een schriftelijke bevestiging van zijn toestand, maar niet noodzakelijk een verblijfstitel, uitreiken aan de onderdaan van een derde land die door een rechter in vrijheid werd gesteld, omdat er geen redelijk vooruitzicht van verwijdering meer bestaat wegens de onmogelijkheid om een identiteitsdocument voor te leggen.

502 Het project ‘Contention’ (Judicial CONTROL of immigration deTENTION) wordt uitgevoerd door het *Migration Policy Centre at the Robert Schuman Centre for Advanced Studies* in partnerschap met het *Réseau Odysseus* van de ULB. Voor meer informatie, zie: www.contention.eu.

503 P. DE BRUYCKER en S. MANANASHVIL, *The Extent of Judicial Control of Pre-Removal Detention in the EU, European Synthesis Report of the Project CONTENTION*, december 2014. Beschikbaar op: www.contention.eu.

504 EHRM, *S.J. v. België*, nr. 70055/10, 27 februari 2014.

505 Dit arrest heeft het voorwerp uitgemaakt van een analyse in het *Jaarverslag Migratie 2013* (pp. 62-63, 79-80, 186) en zal ook worden behandeld in *hfdst.10. Procedurele waarborgen: het recht om je grondrechten te doen gelden* van dit jaarverslag.

506 EHRM, *S.J. v. België*, 19 maart 2015 (Schrapping).

507 HvJEU, C-473/13, *Adala Bero v. Regierungspräsidium Kassel*, en C-514/13, *Ettayebi Bouzalmate v. Kreisverwaltung Kleve*, 17 juli 2014 (samengevoegde zaken).

508 HvJEU, C-474/13, *Thi Ly Pham v. Stadt Schweinfurt, Amt für Meldewesen und Statistik*, 17 juli 2014.

509 HvJEU, C-146/14, *PPU Bashir Mohamed Ali Mahdi*, 5 juni 2014. Zie ook: *EDEM, Newsletter Juni 2014*, pp. 3-6, beschikbaar op: www.uclouvain.be.

Ten slotte, gaan de laatste twee arresten over het recht om gehoord te worden alvorens een terugkeerbeslissing wordt genomen. In zijn arrest *Sophie Mukarubega*⁵¹⁰ bevestigt het Hof dat de onderdanen van derde landen die behoorlijk werden gehoord over het irreguliere karakter van hun verblijf niet noodzakelijk opnieuw moeten worden gehoord vóór een terugkeerbesluit tegen hen wordt genomen.

In zijn arrest *Boudjlida*⁵¹¹ omkadert het Hof de modaliteiten voor een onderdaan van een derde land in irregulier verblijf om zijn recht om te worden gehoord uit te oefenen alvorens tegen hem een terugkeerbeslissing wordt genomen⁵¹².

2.2. | Ontwikkelingen op Belgisch niveau

De federale regering schoof een reeks prioritaire werkpunten naar voor over detentie, terugkeer en verwijdering van vreemdelingen in irregulier verblijf.

Het regeerakkoord van 9 oktober 2014 voorziet dat een “kwaliteitsvol, humaan en duurzaam” terugkeerbeleid zal worden gevoerd volgens het principe “vrijwillig als het kan, gedwongen als het moet”. De begeleiding en de ondersteuning van de vrijwillige terugkeer zullen worden toevertrouwd aan ngo’s op basis van een overeenkomst met Fedasil. Naast het bestaande terugkeertraject en de terugkeerplaatsen, zal een proefproject worden opgezet waarbij de terugkeer vanuit opvangstructuren wordt georganiseerd.

Daarnaast zal de overheid blijven investeren in de gedwongen terugkeer met een grotere “efficiëntie” en “effectiviteit”⁵¹³. Daartoe zal de overheid optimaal gebruik maken van de Europese terugkeerbondsen en van de Frontex-vluchten en zal ze het aantal plaatsen in de gesloten centra verhogen. Myria zal bijzonder waakzaam blijven toezien op die ontwikkelingen. Indien het aantal gevallen van gedwongen terugkeer wordt verhoogd, in het bijzonder door het inleggen van of de deelname aan beveiligde vluchten, is het absoluut onontbeerlijk om het monitoringsmechanisme van de gedwongen verwijderingen efficiënter en transparanter te maken. De vraag van de financiering en de onafhankelijkheid van de

Algemene Inspectie van de federale politie en van de lokale politie (AIG) – en het feit dat het toezicht wordt uitgeoefend door voormalige politiebeambten of gedetacheerde politieagenten – werd door Myria al aangehaald⁵¹⁴. Wat het streven betreft om het aantal plaatsen in gesloten centra te verhogen, betreurt Myria dat er niet veeleer wordt geïnvesteerd in de invoering van nieuwe alternatieve vormen voor opsluiting⁵¹⁵. Dergelijke alternatieven zijn immers niet alleen veel minder duur⁵¹⁶, maar ze garanderen vooral principieel een grotere eerbiediging van de grondrechten van de vreemdelingen.

Bovendien verklaart de regering dat ze prioriteit wil geven aan de verwijdering van “delinquenten in illegaal verblijf” en ex-gedeteneerden. In dit verband wil Myria hier herinneren aan zijn aanbeveling om criteria voor de bepaling van het begrip openbare orde in een wettekst op te nemen⁵¹⁷. Daardoor zou de overheid immers verplicht zijn om geval per geval een volledige en gedetailleerde evaluatie uit te voeren van de evenredigheid tussen het gedrag van de persoon, zijn grondrechten en de banden die hij met de samenleving heeft opgebouwd. Die criteria zouden concrete elementen vormen die door de hoven en rechtbanken moeten worden onderzocht, onder andere in het kader van de controle van de wettelijkheid van de beslissing tot verwijdering van een persoon die, bijvoorbeeld, een gerechtelijk verleden heeft. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het Hof van Justitie van de EU zich op dit ogenblik over de vraag van de interpretatie buigt die de lidstaten moeten geven aan het begrip “gevaar voor de openbare orde” in het kader van terugkeerprocedures (voor het al of niet toekennen van een termijn voor de vrijwillige terugkeer)⁵¹⁸.

Myria benadrukt dan weer de bereidheid van de regering om een oplossing te vinden voor de personen die, om redenen die onafhankelijk zijn van hun wil, niet naar hun land van herkomst kunnen terugkeren. Dit sluit aan bij de bekommernissen die Myria herhaaldelijk heeft aangegeven in zijn Jaarverslagen Migratie⁵¹⁹. Het betreurt niettemin dat door de overheid geen concrete maatregelen werden

Het is absoluut onontbeerlijk om het monitoringsmechanisme van de gedwongen verwijderingen efficiënter en transparanter te maken.

510 HvJEU, C-166/13, *Sophie Mukarubega v. Préfet de Police, Préfet de la Seine-Saint-Denis*, 5 november 2014. Voor meer informatie, zie ook: EDEM, *Newsletter November-December 2014*, pp. 4-14.

511 HvJEU, C-249/13, *Boudjlida v. Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, 11 december 2014.

512 Die twee arresten worden becommentarieerd in *hfdst. 10. Procedurele waarborgen: het recht om je grondrechten te doen gelden* van dit jaarverslag.

513 Kamer, *Algemene beleidsnota: Asiel en Migratie*, 28 november 2014, DOC 54-0588/026, p. 34.

514 *Jaarverslag Migratie 2012*, p. 159.

515 Wij herinneren eraan dat op dit ogenblik twee types van alternatieven voor opsluiting worden toegepast door de DVZ. Het betreft de terugkeerbouwingen voor gezinnen (momenteel 23 wooneenheden) en de opvolging thuis in het kader van een overeenkomst (zie 9.2.2.2 in dit hoofdstuk).

516 De kostprijs van de opsluiting van een vreemdeling in een gesloten centrum (huisvesting, verblijf en gezondheidszorgen) bedraagt sinds 1 januari 2015 - 186 euro per dag en per persoon (art. 17/7, § 2 KB 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen).

517 *Jaarverslag Migratie 2013*, IV. C. *Uitdaging onder de loep: openbare orde, detentie en verwijdering*.

518 Hangende zaak C-554/13, *Zh. en O.*, 13 december 2013 (datum van het verzoek over de interpretatie van het art. 7 van de terugkeerrichtlijn).

519 *Jaarverslag Migratie 2010*, pp. 112-114, 117, 170 en annex 1; *Jaarverslag Migratie 2009*, pp.42-45.

genomen naar aanleiding van de recente onmogelijkheid om naar bepaalde landen terug te keren wegens de ebola-epidemie (zie verder).

2.2.1. | Ontwikkelingen op gebied van terugkeer

In 2014 heeft Fedasil de toegangscriteria tot het vrijwillige terugkeerprogramma bijgewerkt. Het agentschap heeft zijn overzichtstabel up-to-date gebracht waarin de voorwaarden worden vermeld om de verschillende vormen van steun bij de vrijwillige terugkeer te kunnen genieten⁵²⁰. Verder heeft het ook meerdere veranderingen aangegeven:

- de vereenvoudiging van de toegangsvoorwaarden tot het terugkeerprogramma⁵²¹;
- het opzetten van een specifiek re-integratieproject voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV's) die terugkeren naar de Balkanlanden;⁵²²
- de toegang voor (ex-)NBMV's tot hulp bij de terugkeer tot hun 21ste levensjaar;⁵²³
- de invoering van overgangsmaatregelen voor de toegang tot ondersteuning bij een vrijwillige terugkeer naar Moldavië⁵²⁴ (een land waarvan de onderdanen sinds april 2014 zijn vrijgesteld van de visumplicht om het grondgebied van de EU binnen te komen).

De onderbrenging in het open terugkeercentrum van Holsbeek van gezinnen met minderjarige kinderen in irregulier verblijf die materiële hulp ontvangen (zoals voorzien door het koninklijk besluit van 24 juni 2004)⁵²⁵ werd herhaaldelijk veroordeeld⁵²⁶. Zo oordeelde de arbeidsrechtbank van Brugge⁵²⁷ dat de materiële hulp aan begeleide minderjarigen in irregulier verblijf niet

mag worden beperkt in de tijd en evenmin aan nieuwe voorwaarden mag worden onderworpen. Die hulp moet aan hen worden toegestaan zo lang als dit noodzakelijk is. Het Arbeidshof van Luik⁵²⁸ heeft dit standpunt bevestigd en voegde eraan toe dat de hulp moest worden toegestaan tot aan de uitwijzing van het gezin of tot de verkrijging van een machtiging tot verblijf. Dat is het geval zo lang als het gezin geen gevolg geeft, vrijwillig of gedwongen, aan het bevel om het grondgebied te verlaten. Meerdere beslissingen veroordelen ook de overbrenging naar het terugkeercentrum omdat het de continuïteit van het recht op onderwijs belemmert⁵²⁹. Hierbij dient te worden opgemerkt dat in 2014 87 gezinnen (373 personen) in het centrum van Holsbeek werden ondergebracht⁵³⁰. In juni 2015 kondigde de staatssecretaris de sluiting van het centrum aan.

2.2.2. | Ontwikkelingen in verband met detentie

De mogelijkheid voor gezinnen om in de eigen woning te verblijven als alternatief voor opsluiting

In 2014 werd een koninklijk besluit⁵³¹ uitgevaardigd met de voorwaarden bepaalt waaraan een gezin in irregulier verblijf moet voldoen om in een eigen woning te mogen verblijven als alternatief voor opsluiting⁵³².

We herinneren eraan dat in 2011 een nieuwe bepaling werd opgenomen in de vreemdelingenwet: een gezin met minderjarige kinderen wordt in beginsel niet vastgehouden in een gesloten centrum, tenzij aangepast aan de noden voor gezinnen met minderjarige kinderen en voor een beperkte duur⁵³³. Die bepaling voorziet ook dat de gezinnen in irregulier verblijf de mogelijkheid hebben om, onder bepaalde voorwaarden, in hun eigen woning te verblijven. Die voorwaarden zijn opgenomen in een overeenkomst die werd gesloten tussen het gezin en de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ).

520 FEDASIL, Programma 'vrijwillige terugkeer': Wie komt in aanmerking?, 2014. Beschikbaar op www.fedasil.be.

521 FEDASIL, *Nieuwsbrief 'Vrijwillige terugkeer'*, mei 2014.

522 Bosnië-Herzegovina, Servië, Kosovo, Macedonië, Montenegro en Albanië zijn de zes Balkanlanden waar de opvang en de re-integratie van de (ex-)NBMV's voortaan worden versterkt. Fedasil, *Nieuwsbrief 'Vrijwillige terugkeer'*, mei 2014.

523 FEDASIL, *Nieuwsbrief 'Vrijwillige terugkeer'*, februari 2014.

524 FEDASIL, *Nieuwsbrief 'Vrijwillige terugkeer'*, juli 2014.

525 KB 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.

526 Sinds mei 2013 wordt deze personen ondergebracht in het open terugkeercentrum, na de ondertekening van een nieuw samenwerkingsprotocol tussen de DVZ en Fedasil. Dit protocol heeft veel kritiek te verwerken gekregen van het verenigingswezen, omdat het de onderbrenging van gezinnen beperkt tot 30 dagen (de uitvoeringstermijn van het bevel om het grondgebied te verlaten). Als het gezin na afloop van die opvangperiode niet voor een vrijwillige terugkeer heeft gekozen en er ook geen enkele verblijfstitel aan het gezin kan worden uitgereikt, dan wordt het overgebracht naar een terugkeewoning in afwachting van de gedwongen terugkeer. Voor meer informatie hierover, zie: *Jaarverslag Migratie 2013*, pp. 189-190.

527 Arbrb. Brugge, 13 februari 2014, 13/1179/A.

528 Arbh. Luik (13de Kamer), 21 februari 2014, nr.2014/CN/1. Tegen dit arrest werd cassatieberoep aangetekend. Voor meer informatie, zie ook: L. TSOURDI, "Familles avec enfants mineurs en séjour illégal: La continuité de l'aide matérielle ne peut souffrir d'aucune interruption", *Newsletter EDEM*, mei 2014.

529 Met name Arbrb. Brussel (12de Kamer.), 3 maart 2014, nr.12/14864/A en 13/115339/A; Arbrb. Brussel (12de Kamer.), 13 oktober 2014, nr.14/1857/A.

530 Informatie per mail ontvangen van de DVZ op 20 april 2015.

531 KB 17 september 2014 tot bepaling van de inhoud van de overeenkomst die wordt gesloten en de sancties die kunnen worden opgelegd krachtens artikel 74/9, § 3, van de vreemdelingenwet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

532 In dat verband werd in 2013 een pilootproject opgestart voor thuisbegeleiding in Antwerpen, Charleroi, Gent en Luik. Voor meer informatie, zie *Jaarverslag Migratie 2013*, hfdst. IV. B.2.3.

533 Wet 16 november 2011 tot invoering van een artikel 74/9 in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, inzake het verbod op het opsluiten van kinderen in gesloten centra. Zie hierover ook: *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 144-145.

Het koninklijk besluit bepaalt de inhoud van de overeenkomst alsook de sancties die kunnen worden opgelegd aan een gezin dat die overeenkomst niet naleeft. De (cumulatieve) voorwaarden waaraan het gezin moet voldoen om in zijn woning te kunnen blijven, zijn:

- in een woning verblijven die aan de elementaire vereisten van veiligheid, gezondheid en woonbaarheid voldoet;
- een attest voorleggen dat aantoonbaar is dat het gezin de woning die wordt gebruikt bezit of huurt of de toestemming heeft van de eigenaar van het goed, die bevestigt dat het gezin er mag verblijven;
- in zijn eigen levensonderhoud kunnen voorzien;
- zich bij de overheden melden wanneer dat wordt gevraagd;
- meewerken aan de organisatie van zijn terugkeer en met name aan de identificatieprocedure;
- het vastgelegde tijdschema respecteren (dat door de ondersteunende ambtenaar wordt opgemaakt samen met het gezin en dat zo nodig in onderling overleg kan worden bijgestuurd);
- op met hem overeengekomen momenten toegang verschaffen tot de woning aan de ondersteunende ambtenaar van de DVZ;
- "indien het gezin schade heeft veroorzaakt die ten laste valt van de Belgische Staat, [zal het] de eventuele kosten terugbetalen om de herstelling uit te voeren" (zonder verdere informatie over wat dit concreet betekent);
- een borgsom storten, als de overheid dit vereist, om zijn terugkeer te garanderen.

Indien de overeenkomst door het gezin niet wordt gerespecteerd, kan een van de volgende sancties worden opgelegd:

- de vasthouding van het gezin in een terugkeewoning;
- de vasthouding van een volwassen gezinslid in een gesloten centrum tot aan zijn verwijdering (samen met de rest van het gezin);
- de vasthouding van het hele gezin in een gesloten centrum voor een zo kort mogelijke periode en op voorwaarde dat die plaats aangepast is aan de noden van gezinnen met minderjarige kinderen.

De tekst vermeldt dat de keuze van de sanctie afhangt van de ernst van de overtreding en van het gedrag van het gezin (zonder preciseringen). De toepassing door de DVZ van een van die sancties doet geen afbreuk aan andere maatregelen die zouden kunnen worden genomen om de openbare orde en de nationale veiligheid te beschermen.

Tussen 15 november en eind december 2014⁵³⁴, verbleven 18 families in hun woonst als alternatief voor detentie. Daarvan hebben 12 families een overeenkomst aangegaan met de DVZ. Op de 18 families:

- heeft één familie getekend voor een vrijwilliger terugkeer ;
- heeft één familie een nieuwe verblijfsaanvraag ingediend ;
- werd één familie overgebracht naar een terugkeewoning (als sanctie voor het niet respecteren van de overeenkomst met de DVZ) ;
- werd voor drie families onderzocht welke medische begeleiding mogelijk is bij hun terugkeer (special needs programma);
- zijn twaalf families verdwenen.

Op zich is de goedkeuring van een wetgevend kader dat de invoering van nieuwe alternatieven voor de opsluiting mogelijk maakt een positieve ontwikkeling. Toch blijven meerdere elementen verontrustend. Eerst en vooral maakt de tekst geen enkele gradatie tussen de verschillende sancties en voorziet hij geen enkel systeem van voorafgaande waarschuwing. Het feit dat het belang van het kind uitdrukkelijk in aanmerking wordt genomen, is niet voorzien in de keuze van de sanctie noch in de beslissing om het gezin te scheiden, en evenmin in de beslissing tot vasthouding die daaruit voortvloeit. Tot slot geeft deze tekst de DVZ de mogelijkheid om een ouder van de rest van het gezin te scheiden om zuiver administratieve redenen. Dit roept op minstens twee niveaus vragen op. Enerzijds, is de evenredigheid van de maatregel ten opzichte van de eerbieding van het privé- en het gezinsleven (bekrachtigd in artikel 8 van het EVRM) niet gewaarborgd. Anderzijds, is er het feit dat het koninklijk besluit niet uitdrukkelijk uitsluit dat de sancties van toepassing zijn zelfs wanneer het om een eenoudergezin gaat. Er loopt momenteel een beroepsprocedure tegen dit koninklijk besluit bij de Raad van State⁵³⁵.

Deze praktijk om gezinnen te scheiden, werd door de DVZ al toegepast voor gezinnen die in terugkeewoningen verblijven, in het bijzonder wanneer de dienst van mening is dat er sprake is van risico op ontsnappen, elementen van openbare orde of relatieproblemen binnen het gezin. De negatieve impact van deze scheiding op het gezin en zijn begeleiding bij de terugkeer werd door een aantal ngo's herhaaldelijk benadrukt⁵³⁶.

Op zich is de goedkeuring van een wetgevend kader dat de invoering van nieuwe alternatieven voor de opsluiting mogelijk maakt een positieve ontwikkeling. Toch blijven meerdere elementen verontrustend.

535 Annulatieberoep ingediend door UNICEF België, DEI-Belgique, Service droit des jeunes, Ligue des Droits de l'Homme Vluchtelingenwerk Vlaanderen, CIRÉ et JRS-Belgium op 24 november 2014.

536 Platform Kinderen op de vlucht, « Unités d'habitation ouverte » et « coaches » pour les familles avec enfants mineurs, comme alternative à l'enfermement, Evaluation après quatre ans de fonctionnement, ["Open woonunits" en "coaches" voor gezinnen met minderjarige kinderen als alternatief voor detentie, Evaluatie na vier jaar werking] oktober 2012, pp. 11-15. Beschikbaar op: www.sdj.be.

De terugkeerwoningen als alternatief voor de opsluiting van gezinnen

In 2014 werden 217 gezinnen ondergebracht in een terugkeerwoning⁵³⁷. In totaal ging het over 754 personen, waarvan 429 minderjarige kinderen. Daaronder bevonden zich:

- 68 families, die werden teruggedreven aan de grens, waarvan 35 in asielprocedure ;
- 33 families in afwachting van een Dublinoverdracht ;
- 84 families, vastgehouden ingevolge een SEFOR-procedure ;
- 11 families overbracht na een verblijf in het open terugkeercentrum van Holsbeek ;
- 2 families overgebracht vanuit een open terugkeerplaats ;
- 14 families overgebracht vanuit een opvangcentrum van Fedasil ('Protocol gezinnen') ;
- 5 families, die werden opgepakt naar aanleiding van een politiecontrole.

Na hun verblijf in een terugkeerwoning:

- hebben 20 families internationale bescherming gekregen ;
- werden 23 families gerepatrieerd ;
- werden 21 families teruggedreven ;
- waren 10 families het voorwerp van een Dublinoverdracht ;
- keerden 15 families vrijwillig terug, waarvan 8 met de ondersteuning van IOM ;
- werden 25 families bevrijd ;
- zijn 91 families verdwenen⁵³⁸.

De opsluiting van gezinnen met minderjarige kinderen in een gesloten centrum

Het regeerakkoord van 9 oktober 2014 voorziet de bouw van woonunits voor gezinnen in het gesloten centrum 127bis in Steenokkerzeel⁵³⁹. De staatssecretaris voor Asiel en Migratie heeft immers aangekondigd dat er in eerste instantie vijf eengezinswoningen zijn voorzien, die plaats bieden aan in totaal 34 personen⁵⁴⁰. Nogmaals vijf modules zouden in een latere fase op dezelfde site kunnen worden bijgeplaatst.

Als gevolg van de veroordelingen van België door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wegens de

opsluiting van kinderen in het centrum 127 bis⁵⁴¹ werd de wet⁵⁴² gewijzigd. Ze stelt dat een gezin met minderjarige kinderen in beginsel niet wordt vastgehouden in een gesloten centrum, tenzij aangepast aan de noden voor gezinnen met minderjarige kinderen en voor een beperkte duur. Niettemin worden die twee begrippen niet uitdrukkelijk gedefinieerd. Aangezien de huidige infrastructuur als onaangepast werd beschouwd, werden gezinnen sindsdien in principe niet meer vastgehouden in gesloten centra⁵⁴³, maar wel in terugkeerwoningen.

Myria heeft al zijn bezorgdheid geuit over de wettelijke verankering van de opsluiting van kinderen in een gesloten centrum⁵⁴⁴. Het betreft op dit ogenblik ten eerste de wil van de regering om die woonstructuren in het centrum 127bis te voorzien en de opsluiting van kinderen die daaruit zal voortvloeien. Voor Myria is dit onmiskenbaar een stap terug voor de eerbiediging van de grondrechten van de vreemdelingen. Het zal de praktische uitvoering van dit project dus van zeer nabij volgen. Op dit moment blijven talrijke vragen onbeantwoord, meer bepaald welke het profiel zal zijn van de gezinnen die er zullen worden vastgehouden, hoe het recht op onderwijs van de kinderen zal worden gewaarborgd, welke maatregelen zullen worden genomen om de woning aan de noden van de kinderen aan te passen. We merken op dat het Grondwettelijk Hof in 2013⁵⁴⁵ enkele elementen betreffende de opsluitingsomstandigheden van kinderen nader had bepaald. Het had met name opgemerkt dat "elk familielid de woonunit dagelijks zonder voorafgaande toestemming mag verlaten en (...) dat de mogelijkheid om de ouders van hun vrijheid te beroven (...) in werking moet worden gesteld zonder dat de minderjarige kinderen er nadeel van ondervinden". We herinneren er ten slotte aan dat opsluiting, sinds de omzetting van de terugkeerrichtlijn, een maatregel moet zijn die pas in laatste instantie wordt genomen, wanneer andere afdoende maar minder dwingende maatregelen niet doeltreffend kunnen worden toegepast⁵⁴⁶.

Myria betreft ten eerste de wil van de regering om woonstructuren in het centrum 127bis te voorzien en de opsluiting van kinderen die daaruit zal voortvloeien. Voor Myria is dit onmiskenbaar een stap terug voor de eerbiediging van de grondrechten van de vreemdelingen.

537 Sinds 2008 worden gezinnen die onwettig in het land verblijven en op een gedwongen terugkeer worden voorbereid of die aan de grens asiel hebben aangevraagd en aan wie een beslissing tot vasthouding werd betekend, ondergebracht in terugkeerwoningen die door de DVZ worden beheerd. Dit vormt een alternatief voor hun opsluiting in een gesloten centrum. Op dit ogenblik zijn er 23 woonunits. Zie hierover: *Jaarverslag Migratie 2010*, pp. 178-180.

538 Informatie per briefwisseling ontvangen van de DVZ op 9 april 2015. 12 families waren nog altijd gehuisvest in een terugkeerwoning op 31/12/2014.

539 Federaal regeerakkoord 9 oktober 2014, p. 159.

540 Kamer, *Algemene Beleidsnota - Asiel en Migratie*, 28 november 2014, DOC 54-0588/026, p. 38.

541 EHRM, *Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga v. Belgique*, nr. 13178/03, 12 oktober 2006; EHRM, *Muskhadzhiyeva en anderen v. België*, nr. 41442/07, 19 januari 2010; EHRM, *Kanagaratnam en anderen v. België*, 15297/09, 13 december 2011.

542 Art. 74/9 vreemdelingenwet.

543 Ondanks dit verbod op opsluiting in de huidige structuren, gebeurt het niettemin regelmatig dat gezinnen met minderjarige kinderen bij hun aankomst of vóór hun gedwongen verwijdering gedurende enkele uren, of zelfs een nacht, in de gesloten centra Caricole en 127bis worden opgesloten. Zie hierover: *Jaarverslag Migratie 2013*, p. 190.

544 Zie ook: *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 144-145.

545 GwH 19 december 2013, nr. 166/2013. Zie hierover: *Jaarverslag Migratie 2013*, p. 190.

546 Art. 7 vreemdelingenwet.

Een nieuw opsluitingsregime in gesloten centra: het kamerregime

In mei 2014 werd het koninklijk besluit over de werking van de gesloten centra gewijzigd⁵⁴⁷ om er een nieuw opsluitingsregime in op te nemen: het kamerregime. Dit regime is een uitzondering op het groepsregime (het regime dat van kracht is in alle gesloten centra). Het kamerregime is bestemd voor personen die zich niet lijken te kunnen aanpassen aan het groepsregime, wegens hun gedrag voorafgaand aan of tijdens hun opsluiting in het gesloten centrum. De directeur van het gesloten centrum neemt de beslissing om het kamerregime al dan niet toe te passen. Het KB voorziet een minimumuitrusting voor deze kamers (meubilair, sanitaire voorzieningen, ontspanningsmateriaal en een oproepsysteem). Personen in het kamerregime hebben recht op minimum drie uur activiteiten per dag (waarvan een gedeelte in open lucht). De directeur kan deze activiteiten stopzetten als de persoon een gevaar vormt voor zijn eigen veiligheid, de veiligheid van de andere gedetineerden of van de personeelsleden, of wanneer hij de goede werking van het centrum in gevaar brengt. We merken op dat het koninklijk besluit wel voorziet dat de beslissing om de betrokkene in een kamerregime op te sluiten ter kennis wordt gebracht van de gedetineerde, maar dat het geen enkele verplichting bevat om de betrokkene hieromtrent te horen noch om deze beslissing te formaliseren en schriftelijk te motiveren. Er is geen enkele procedure voorzien om beroep aan te tekenen tegen die beslissing. De enige mogelijkheid voor een gedetineerde die deze beslissing wil betwisten, bestaat erin om een klacht in te dienen bij de Klachtencommissie of bij de directeur van het gesloten centrum (zie verder).

De invoering van dit regime viel samen met de opening, in de zomer van 2014, van de beveiligde vleugel van het gesloten centrum van Vottem. Dit deel van het gebouw werd onlangs gerenoveerd om er cellen te bouwen die een kamerregime mogelijk maken. De vleugel bestaat uit twaalf cellen, die ingericht zijn om er telkens twee personen in op te sluiten. De deur van de cellen blijft permanent gesloten en de maaltijden worden in de cel opgediend. In dit deel van het gesloten centrum werd de sterkte van het (veiligheids)personeel opgedreven. Myria heeft geen statistieken gekregen over het aantal personen die in 2014 werden vastgehouden in het kamerregime.

547 KB 8 mei 2014 tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op 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.

Systeem voor het indienen van klachten in gesloten centra en voor het toezicht op de detentieplaatsen

In het koninklijk besluit over de werking van de gesloten centra werd een nieuwe klachtenprocedure opgenomen voor de personen die opgesloten zijn in een gesloten centrum⁵⁴⁸. Voortaan kunnen de gedetineerden een klacht ook per brief indienen rechtstreeks bij de directeur van het centrum, die binnen de tien werkdagen een antwoord moet geven. De klacht kan worden ingediend in een van de landstalen, in het Engels of in de taal van het land van oorsprong van de gedetineerde. Een kopie van de klacht en van het antwoord worden aan de Directeur-generaal van de DVZ en aan het Permanent Secretariaat van de Klachtencommissie bezorgd. De klacht moet worden ingediend “binnen de 24 uur”, maar het koninklijk besluit preciseert niet op welk moment die termijn ingaat (vanaf de feiten? de betekening van een beslissing? etc.). Het vermeldt evenmin waarop die klacht betrekking kan hebben, noch welke de behandelingsprocedure is (verhoor van de gedetineerde, bemiddeling etc.) of de eventuele resultaten van een klacht. De aansluiting op en de band tussen dit nieuwe systeem en het klachtenmechanisme dat nu al bestaat bij de Klachtencommissie wordt evenmin duidelijk gemaakt.

Tot slot is er niets voorzien met betrekking tot de toepassing van dit systeem op de INAD-centra (detentiecentra aan de grens voor passagiers die niet tot het grondgebied kunnen worden toegelaten) van de regionale luchthavens en op de terugkeerwoningen (waar het klachtenmechanisme van de Commissie het enige blijft). We merken op dat de gesloten centra het aantal klachten dat door de gedetineerden bij de directeur en de Klachtencommissie wordt ingediend voortaan in hun jaarverslag moeten vermelden.

In de loop van 2014 werden 28 klachten ingediend bij de Klachtencommissie in de gesloten centra⁵⁴⁹. Daarvan werden er acht onontvankelijk verklaard door het Permanent Secretariaat. Van de twintig klachten die ontvankelijk werden verklaard:

- hebben vijf klachten tot een minnelijke schikking geleid of werden ingetrokken;
- werden er tien verworpen bij gebrek aan actueel legitiem belang;
- werden er vijf ongegrond verklaard.

548 KB 7 oktober 2014 tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op 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.

549 Informatie doorgegeven door het Permanent Secretariaat aan het Centrum via elektronische post op 14 januari 2015.

Die klachten hebben voornamelijk betrekking op het personeel (11 klachten), de medische dienst (7 klachten) en de juridische bijstand (2 klachten). Ze gaan hoofdzakelijk uit van personen die zijn opgesloten in de gesloten centra van Merksplas (8 klachten) en Vottem (9 klachten waarvan er 4 werden ingediend door personen die in de beveiligde vleugel zijn opgesloten). Er dient te worden opgemerkt dat voor de achttien klachten die tot midden september werden ingediend, minstens zes beslissingen werden genomen na de effectieve verwijdering van de betrokkene⁵⁵⁰.

In oktober 2014 heeft de Kamer van Volksvertegenwoordigers⁵⁵¹ een voorstel van resolutie ingediend waarbij de regering wordt verzocht om een Comité D (Detentie) op te richten dat belast is met het toezicht - extern, onafhankelijk en effectief - op de verschillende plaatsen in België waar mensen van hun vrijheid zijn beroofd. Het voorstel beoogt om de opdrachten van de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen zo aan te passen dat ze kunnen worden uitgebreid naar alle plaatsen waar mensen van hun vrijheid zijn beroofd (met inbegrip van

de gesloten centra). Net als het Comité P (Vast Comité van Toezicht op de politiediensten) en het Vast Comité I (Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten) zou een Comité D onder het toezicht van het Federaal Parlement staan. Het zou als voornaamste opdracht hebben om regelmatig alle detentieplaatsen te bezoeken, het zou adviezen en aanbevelingen formuleren voor de overheidsinstanties en wijzigingen van de toepasselijke wet- en regelgeving voorstellen. Zijn jaarlijks activiteitenverslag zou openbaar worden gemaakt. Volgens het voorstel zou de oprichting van dit comité het mogelijk maken om in te gaan op de aanbevelingen van de internationale organisaties en

van de federale Ombudsman en zou het risico van een schending van de grondrechten van de gedetineerden verminderen. Myria verheugt zich over dit voorstel dat aansluit bij zijn aanbevelingen over de invoering van een dergelijk mechanisme. Het moedigt de goedkeuring en de snelle invoering van een dergelijke voorziening aan.

Myria verheugt zich over de voorstel om een Comité op te richten dat belast is met het toezicht - extern, onafhankelijk en effectief - op de verschillende plaatsen in België waar mensen van hun vrijheid zijn beroofd. Het moedigt de goedkeuring en de snelle invoering van een dergelijke voorziening aan.

Het klachtenmechanisme in de gesloten centra, dat regelmatig met de vinger wordt gewezen door internationale instellingen en door de actoren van de sector, zou grondig moeten worden hervormd om alle punten van kritiek die aan zijn adres worden geuit in zijn werking op te nemen.

550 Finale opmerkingen bij het derde periodiek rapport van België, Inlichtingen ontvangen van België omtrent de opvolging van de finale opmerkingen, november 2014, bijlage 1, beschikbaar op: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/029/64/PDF/G1502964.pdf?OpenElement>.

551 Kamer, Voorstel van resolutie om een Comité D op te richten dat toezicht houdt op de verschillende plaatsen in België waar mensen van hun vrijheid zijn beroofd, 21 oktober 2014, DOC 54 0450/001.

552 De procedure voor de indiening van klachten is in werking getreden in januari 2004. De eerste klacht die werd ingediend door een vreemdeling die was opgesloten in een gesloten centrum dateert van 15 januari 2004.

553 Het Permanent Secretariaat moet het Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding in kennis stellen van elke ingediende klacht en van het gevolg dat het aan de klacht heeft gegeven (art.131 KB 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op 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).

554 Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *De Klachtencommissie als verantwoordelijke instantie voor de behandeling van de klachten van de gedetineerden in de gesloten centra (2004-2007): Analyse en evaluatie van een ontoereikende maatregel*, januari 2008, beschikbaar op: www.diversiteit.be.

555 Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden.

556 Noch het KB van 2 augustus 2002, noch het MB van 23 januari 2009 tot vaststelling van de procedure- en werkingsregels van de Commissie en het Permanent Secretariaat, bedoeld in het artikel 130 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op 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.

557 Het jaar van inwerkingtreding van de wettelijke mogelijkheden voor de personen die zijn opgesloten in terugkerwoningen en die welke zijn opgesloten in INAD-centra om een klacht in te dienen bij de Klachtencommissie.

558 Finale opmerkingen bij het derde periodiek rapport van België, Inlichtingen ontvangen van België omtrent de opvolging van de finale opmerkingen, november 2014, p. 26, beschikbaar op: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/029/64/PDF/G1502964.pdf?OpenElement>.

559 Meer bepaald: Comité tegen Foltering van de Verenigde Naties, *Afsluitende opmerkingen betreffende het derde periodiek rapport van België*, 1 januari 2014, p. 5; Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing, *Rapport aan de Regering van België met betrekking tot het bezoek aan België (van 28 september tot 7 oktober 2009) door het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing*, 23 juli 2010, p. 31 en EHRM, *Muskhadzhiyeva v. België*, nr. 41442/07, 10 januari 2010, § 50.

560 Aide aux personnes déplacées, Caritas International- België, Protestants sociaal Centrum, CIRE, JRS-Belgium, Mouvement contre le racisme, antisémitisme et la xénophobie (Mrax), Point d'appui, Sociale Dienst Socialistische Solidariteit (SESO), Vluchtelingenwerk Vlaanderen, *Recht op recht in de gesloten centra: De toegang tot de juridische bijstand in de gesloten centra voor vreemdelingen in België*, november 2008, p. 60 en pp. 113-118, beschikbaar op: www.kruispuntmi.be.

Kader 20

De Klachtencommissie: 2004-2014: tien jaar later ... dezelfde vaststellingen

In 2014 is het tien jaar geleden dat de Klachtencommissie voor de gesloten centra en haar Permanent Secretariaat werden opgericht⁵⁵². Sinds de invoering van dat systeem en dankzij de informatie die het krijgt⁵⁵³, volgt Myria de werking van dit mechanisme op de voet. In zijn jaarverslagen Migratie geeft het elk jaar een statistisch overzicht van het aantal klachten dat wordt ingediend en maakt het de balans op van de recente ontwikkelingen op dat gebied.

In 2008 heeft Myria, toen nog het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, een analysedocument gepubliceerd met als titel: *De Klachtencommissie als verantwoordelijke instantie voor de behandeling van de klachten van de gedetineerden in de gesloten centra (2004-2007): Analyse en evaluatie van een ontoereikende maatregel*⁵⁵⁴. In dit document waren een aantal aanbevelingen opgenomen die waren geformuleerd op basis van een vergelijkende analyse van het systeem dat van kracht was in de gesloten centra en in de strafinstellingen⁵⁵⁵. De aanbevelingen van het Centrum hadden met name betrekking op de waarborgen voor onafhankelijkheid en onpartijdigheid, de toegankelijkheid van het systeem, de relevantie van het systeem vanuit het standpunt van de klager, de procedurele waarborgen en de transparantie.

Tien jaar na de invoering van dit mechanisme, betreurt Myria te moeten vaststellen dat het slechts zeer weinig is geëvolueerd. Een groot deel van de vaststellingen die het in zijn analyse van 2008 had gedaan, blijven immers nog altijd actueel. Het gaat hierbij meer bepaald om de volgende punten:

- een goede informatieverstrekking aan de gedetineerden over het bestaan van het klachtenmechanisme en de toegankelijkheid van de klachtenprocedure blijven problematisch. Sinds zijn oprichting werd er door het Permanent Secretariaat geen enkele permanentie georganiseerd in de gesloten centra om er de eventuele klachten in te zamelen. Bij gebrek aan dergelijke permanenties – die de zichtbaarheid en de toegankelijkheid van het mechanisme zouden verbeteren –, zijn de gedetineerden dus gedwongen om hun klachten bij de directie in te dienen. Myria is van oordeel dat deze procedure een hinderpaal betekent voor de gedetineerde die zou kunnen gaan twijfelen aan de onafhankelijkheid van de Commissie;

- De ontvankelijkheidsvoorwaarden van de klachten zijn nog altijd bijzonder streng (schriftelijke procedure, redelijk korte indieningstermijn etc.). Dit wordt aangetoond door het aanzienlijk aantal onontvankelijk verklaarde klachten;
- het wettelijk kader⁵⁵⁶ voorziet geen procedure om beroep aan te tekenen tegen een beslissing om een klacht onontvankelijk te verklaren, noch een dwingende termijn voor de behandeling van de klacht en evenmin een verplichting om de klager, zijn advocaat of eventuele getuigen te horen;
- de werking en de activiteit van de Klachtencommissie en van haar Permanent Secretariaat blijven bijzonder ondoorzichtig. Er werd geen enkel echt transparantiebeleid ingevoerd. Dit zou er nochtans kunnen toe bijdragen om de geloofwaardigheid van het klachtensysteem te versterken en zou een ruimer en transparanter toezicht mogelijk maken op de opsluitingsvoorwaarden in een gesloten centrum;
- de inlichtingen die door het Permanent Secretariaat aan Myria worden meegedeeld beperken zich nog altijd tot uitermate summere informatie. Dit beperkt de mogelijkheden van Myria om zijn wettelijke opdracht, namelijk toezicht uitoefenen op de eerbieding van de grondrechten van de vreemdelingen, uit te voeren. Volledige informatie, met een kopie van de klacht, van de genomen beslissing en van het proces-verbaal van verzoening, zou systematisch aan Myria moeten worden bezorgd. Myria zou ook op de hoogte moeten worden gehouden van de aanbevelingen betreffende de toepassing van het koninklijk besluit op de werking van de gesloten centra die door de Commissie worden geformuleerd ter attentie van de directeurs van de gesloten centra en de directie-generaal van de DVZ nadat een gegronde klacht werd ingediend.

In 10 jaar werking (2004-2014), werden 373 klachten ingediend waarvan er 226 ontvankelijk werden verklaard (60,6 %). Van die 226 ontvankelijke klachten, werden er 9 (gedeeltelijk) gegronde verklaard. In diezelfde periode werden in de gesloten centra 77.676 personen opgesloten.

Er dient verder te worden opgemerkt dat sinds 2009⁵⁵⁸, geen enkele klacht werd ingediend door een bewoner van een terugkeerwoning of een INAD-centrum van een regionale luchthaven en dat de Commissie sinds 2011 geen enkele van de voornoemde aanbevelingen meer heeft geformuleerd⁵⁵⁸.

Het klachtenmechanisme in de gesloten centra, dat regelmatig met de vinger wordt gewezen door internationale instellingen⁵⁵⁹ en door de actoren van de sector⁵⁶⁰, zou grondig moeten worden hervormd om alle punten van kritiek die aan zijn adres worden geuit in zijn werking op te nemen.

Tabel 17. Aantal personen die vastgehouden werden in gesloten centra en aantal klachten die bij de Klachtencommissie zijn ingediend⁵⁶¹, 2004-2014

(Bronnen: DVZ en Permanent Secretariaat van de Klachtencommissie)

Jaar	Aantal personen opgesloten in gesloten centra	Aantal ingediende klachten	Aantal niet ontvankelijk verklaarde klachten	Aantal ontvankelijk verklaarde klachten
2004	7.622	40	25	15
2005	8.191	22	13	9
2006	8.742	52	19	33
2007	7.506	59	17	42
2008	6.902	40	17	23
2009	6.439	30	15	15
2010	6.553	35	11	24
2011	7.034	18	5	13
2012	6.797	17	7	10
2013	6.285	32	10	22
2014	5.605	28	8	20
Totaal	77.676	373	147	226

Het beroep tegen de detentie

In zijn vorige jaarverslagen Migratie heeft Myria zich al over het gerechtelijk toezicht op detentie gebogen⁵⁶². Zo beval Myria al aan om het principe van de gerechtelijke controle van de evenredigheid van de administratieve detentie in de wet te verankeren⁵⁶³.

Ontwikkelingen in de rechtspraak

Het gerechtelijk toezicht op de detentie is de afgelopen jaren sterk geëvolueerd, meer bepaald door de omzetting van de terugkeerrichtlijn in Belgisch recht. In 2014 hebben de onderzoeksrechtbanken, waaronder het Hof van Cassatie, zich over de omvang van die controle gebogen.

Zo was het Hof in januari 2014⁵⁶⁴ van oordeel dat een

vreemdeling in irregulier verblijf op het grondgebied, in toepassing van de terugkeerrichtlijn, slechts in twee gevallen kan worden vastgehouden: wanneer dit is ingegeven “door een risico op onderduiken of [dat] de vreemdeling de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert”. In dit geval werd de opsluiting, die door geen van beide criteria was ingegeven, als onwettig beoordeeld. Het betreft hier een ommekeer in de rechtspraak⁵⁶⁵ die voortaan de mogelijkheden zou moeten beperken om een vreemdeling administratief vast te houden en een strengere rechterlijke controle mogelijk maken, in het bijzonder van beslissingen tot vrijheidsberoving die een risico op onderduiken als reden invoeren⁵⁶⁶.

De impact van dit arrest zou echter ondanks alles beperkt kunnen zijn, want het begrip “risico op onderduiken” kan betrekking hebben op tal van verschillende situaties⁵⁶⁷. Dit concept is niet door de wet bepaald. De memorie van toelichting licht dit concept verder toe, waarin het diverse

561 De cijfers over de klachten werden voor dit verslag gecorrigeerd door het Permanent Secretariaat van de Klachtencommissie (e-mail van 23 april 2015). Ze verschillen lichtjes van de cijfers die het Centrum in zijn vorige jaarverslagen heeft gepubliceerd.

562 *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 148-153; *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 160-161; *Jaarverslag Migratie 2013*, pp. 188-189.

563 *Jaarverslag Migratie 2011*, Aanbeveling 2011/8, p. 194.

564 Cass. 21 januari 2014, nr. P.14.0005.N/1.

565 Cass. 20 april 2011, nr. P.11.0609.F.

566 P. D'HUART, “Contrôle de la motivation d’une décision de détention aux fins d’éloignement limitée à deux hypothèses”, *Newsletter EDEM*, augustus 2014.

567 P. D'HUART, “La détention aux fins d’éloignement limitée à deux hypothèses”, *Newsletter EDEM*, mei 2014.

elementen aanhaalt die op een risico op onderduiken kunnen wijzen⁵⁶⁸. Zo kan dit risico onder andere worden afgeleid uit het verblijven op het grondgebied na de termijn die is toegekend in de beslissing tot verwijdering, uit een onrechtmatige binnenkomst of uit een verblijf op het grondgebied zonder te pogen zijn situatie te regulariseren⁵⁶⁹. Dit zijn zeer veel voorkomende situaties die dus betrekking kunnen hebben op een groot aantal vreemdelingen in irregulier verblijf. Gezien het belang van het concept “risico op onderduiken” in het kader van de administratieve opsluiting van vreemdelingen, vragen sommigen zich af of het niet nodig is om dit begrip nader te omschrijven op Belgisch niveau of door het HvJEU⁵⁷⁰. Bovendien blijven sommige beslissingen⁵⁷¹ die in 2014 door gerechtelijke onderzoeksinstanties werden gewezen naar de vroegere rechtspraak van het Hof van Cassatie verwijzen. Volgens die – inmiddels achterhaalde – rechtspraak, zou de terugkeerrichtlijn de mogelijkheid van detentie niet enkel beperken tot risico’s op onderduiken of op onttrekking aan de verwijderingsprocedure.

Sommige beslissingen die in 2014 door de gerechtelijke onderzoeksinstanties werden genomen, hadden ook betrekking op de omvang van hun toezicht, dat nog beperkt en onzeker blijft. Zo was de Kamer van Inbeschuldigingstelling van Brussel⁵⁷² van oordeel dat de gerechtelijke onderzoeksinstanties krachtens het beginsel van de scheiding der machten de detentiemaatregel niet kunnen censureren vanuit het “oogpunt van zijn verdiensten, van zijn relevantie of van zijn doeltreffendheid”. Nu is het wel zo dat door de omzetting van de terugkeerrichtlijn sommige elementen die verband houden met de gepastheid van de opsluiting of met de noodzaak ervan net in het toezicht op de wettelijkheid werden opgenomen⁵⁷³.

Bovendien is de rechtspraak van de onderzoeksgerechten soms nog in tegenspraak met het arrest dat door het Hof van Cassatie in 2012⁵⁷⁴ werd gewezen en dat het subsidiariteitsbeginsel bekrachtigt. Krachtens dit beginsel schrijft de Belgische wet voor om een detentiemaatregel slechts te nemen wanneer andere afdoende maar minder dwingende maatregelen niet doeltreffend kunnen worden

toegepast om een vreemdeling naar de grens terug te leiden. Sommige gerechtelijke instanties zijn nog altijd van oordeel dat de administratie vreemdelingen mag opsluiten, ook al zouden andere en minder dwingende maatregelen kunnen worden toegepast⁵⁷⁵.

In 2014 heeft het Hof van Cassatie zich ook uitgesproken⁵⁷⁶ over het feit dat een brief die de termijn van een bevel om het grondgebied te verlaten verlengt (uitgereikt na de afwijzing van een asielaanvraag door het CGVS, maar ingetrokken nadat daartegen beroep was aangetekend bij de RvV) kon worden beschouwd als een bevel om het grondgebied te verlaten. Die brief die werd verstuurd na de afwijzing van het beroep door de RvV heeft immers tot gevolg dat het aanvankelijke bevel om het grondgebied te verlaten opnieuw van kracht wordt. De rechters van de Kamer van Inbeschuldigingstelling hebben derhalve geoordeeld dat er geen minder dwingende maatregelen bestonden dan de opsluiting, aangezien de betrokkene geen gevolg had gegeven aan vroegere bevelen om het grondgebied te verlaten.

Het Hof van Cassatie heeft zich ook uitgesproken over de detentie van een asielzoeker die zijn asielaanvraag op het grondgebied had ingediend. De administratie had geoordeeld dat het in dit soort situaties de mogelijkheid niet moest nagaan om terug te grijpen naar minder dwingende maatregelen. Het Hof heeft benadrukt dat de administratie de verplichting heeft om de omstandigheden met betrekking tot het gezinsleven van de betrokkene nader te onderzoeken wanneer ze een beslissing tot vrijheidsberoving neemt⁵⁷⁷.

Tot slot heeft het Hof van Cassatie⁵⁷⁸ zich over het recht van de vreemdeling gebogen om voorafgaand aan de detentie te worden gehoord. Het heeft geoordeeld dat het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie niet vereiste dat de vreemdeling zou worden gehoord alvorens de vrijheidsberovende maatregel te nemen⁵⁷⁹.

Tot besluit zouden we er willen op wijzen dat het federaal regeerakkoord van 9 oktober 2014 een gerechtelijke controle overweegt die betrekking heeft “op zowel de verwijdering als de vrijheidsberovende maatregel, in eerste en laatste aanleg op de wettigheid van de beslissing tot verwijdering”. Die controle zou binnen een termijn van ten hoogste één maand moeten kunnen worden afgerond.

568 Kamer, 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, DOC 53 1825/001, pp. 16-17.

569 Federaal Migratiecentrum, *Een nieuw kader voor het Belgisch terugkeerbeleid*, juni 2014, pp. 6-10.

570 P. D’HUART, “La détention aux fins d’éloignement limitée à deux hypothèses”, *Newsletter EDEM*, mei 2014.

571 Zie bijvoorbeeld: Brussel (KI) 28 maart 2014, nr. 1146; Brussel (KI) 28 mei 2014, nr. 1906.

572 Brussel (KI) 13 juni 2014, nr. 2083. In dezelfde zin, Brussel (KI) 13 augustus 2014, nr. 2703.

573 P. D’HUART, “Le contrôle de légalité de la détention afin d’éloignement du point de vue de ses mérites, de sa pertinence ou de son efficacité”, *Newsletter EDEM*, oktober 2014.

574 Cass. 27 juni 2012, P.12.1028.F/3. Voor meer informatie, zie: *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 160-161.

575 Brussel 30 oktober 2013; Brussel 7 augustus 2013; Brussel 7 mei 2013; Brussel 5 maart 2013; Brussel 15 februari 2013; Brussel 28 maart 2014, Luik 4 maart 2014. Zie ook P. D’HUART, “La réception du droit européen de l’asile en droit belge: la directive retour”, *EDEM*, december 2014, pp. 106-111.

576 Cass. 23 april 2014, nr. P.14.0586.F/1.

577 Cass. 1 oktober 2014, nr. P.14.1415.F/4.

578 Cass. 15 oktober 2014, nr. P.14.1399.F/4.

579 Voor meer informatie hierover, zie: *hfdst. 10. Procedurele waarborgen: het recht om je grondrechten te doen gelden*.

Myria zal toezien op de overeenstemming van de geplande ontwikkelingen met de vereisten van de terugkeerrichtlijn en met die betreffende het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel.

Bijdragen van Myria aan de vaststelling van normen op internationaal niveau

In het kader van zijn werk rond de administratieve detentie werd Myria uitgenodigd om deel te nemen aan de globale consultatie die in september 2014 werd georganiseerd door het Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties over het recht om de wettelijkheid van de detentie voor een rechtbank te betwisten. Naar aanleiding daarvan heeft het – samen met het Interfederaal Gelijkekansencentrum – een schriftelijke bijdrage gerealiseerd ter attentie van de Werkgroep over willekeurige detentie⁵⁸⁰. Dit document bevat de opmerkingen van Myria over het project van die Werkgroep om “fundamentele beginselen en richtlijnen vast te stellen betreffende de rechtsmiddelen en de rechtsprocedures van elke persoon die ingevolge een aanhouding of een opsluiting van zijn vrijheid is beroofd om beroep aan te tekenen voor een rechtbank met het doel om de wettelijkheid van die detentie te betwisten”.

Myria heeft ook een informatierapport opgesteld ter attentie van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties. Dit document bevat de commentaren van Myria over het ontwerp van algemeen commentaar betreffende artikel 9 (willekeurige detentie) van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten⁵⁸¹.

2.2.3. | Ontwikkelingen in verband met verwijdering

De procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) werd

onlangs herzien⁵⁸². Die wijzigingen geven gevolg aan het arrest van het Grondwettelijk Hof⁵⁸³ dat oordeelde dat dit geen daadwerkelijk rechtsmiddel was.

De vreemdeling die het voorwerp is van een verwijderings- of terugdrijvingsbeslissing waarvan de tenuitvoerlegging imminent is (in het bijzonder als hij van zijn vrijheid is beroofd) kan bij de RvV de schorsing van de tenuitvoerlegging van deze beslissing vorderen bij uiterst dringende noodzakelijkheid. De wet⁵⁸⁴ voorziet dat het beroep voortaan moet worden aangetekend binnen een termijn van tien dagen die wordt verminderd tot vijf dagen als het een tweede verwijderings- of terugdrijvingsmaatregel betreft. Tijdens die beroepstermijn kan geen enkele verwijdering worden uitgevoerd, behalve mits toestemming van de betrokkene. Als het beroep is ingediend, kan de persoon in kwestie slechts gedwongen worden verwijderd wanneer het beroep door de RvV wordt verworpen. Als er al een gewone vordering tot schorsing was ingediend bij de RvV, kan de vreemdeling, onder dezelfde voorwaarden, als voorlopige maatregel verzoeken dat zijn vordering tot schorsing binnen de kortste keren wordt onderzocht.

Die nieuwe termijnen roepen meerdere vragen op over de overeenstemming ervan met de vereiste van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel. Dit punt wordt aangesneden in *Hoofdstuk 10: Procedurele waarborgen: het recht om je grondrechten te doen gelden*. Dit hoofdstuk behandelt verder ook recente arresten van de RvV betreffende de gevolgen van de schending van het recht om te worden gehoord over de wettigheid van een terugkeerbesluit en van een inreisverbod.

Sinds oktober 2014,⁵⁸⁵ is het trouwens wettelijk voorzien dat de advocaat van een vreemdeling die in een gesloten centrum is opgesloten minstens 48 uur voor een eerste uitzettingspoging moet worden verwittigd, tenzij wanneer de gedetineerde zich tegen deze uitwisseling van informatie verzet. Die praktijk, die in het federaal regeerakkoord van de vorige regering⁵⁸⁶ was opgenomen, werd in de regel al toegepast door de DVZ. Hij wordt voortaan dwingend opgelegd bij elke eerste verwijderingspoging. De niet-

580 Federaal Migratiecentrum en Interfederaal Gelijkekansencentrum, Globale consultatie over het recht om de wettigheid van de detentie voor een rechtbank te betwisten, georganiseerd in Genève op 1 en 2 september 2014, Schriftelijke bijdrage voor de Werkgroep over willekeurige detentie, september 2014, beschikbaar op: www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/Consultation2014/JointSubmission.pdf.

581 Federaal Migratiecentrum, *Ontwerp van Algemeen Commentaar, Artikel 9 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, Informatie ter attentie van het Mensenrechtencomité, mei 2014*, beschikbaar op: www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/GConArticle9/Submissions/CentreFederalMigration.pdf.

582 Wet 10 april 2014 houdende diverse bepalingen met betrekking tot de procedure voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en voor de Raad van State.

583 GwH 16 januari 2014, nr. 1/2014. Zie hierover: *Jaarverslag Migratie 2013*, pp. 81-82.

584 Art. 39/82, §4 en 39/85 vreemdelingenwet.

585 KB 7 oktober 2014 tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op 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.

586 Federaal regeerakkoord van 1 december 2011, pp. 132-133.

naleving van die verplichting gaat echter met geen enkele sanctie gepaard. Verder is er ook niets voorzien voor gedetineerden die geen advocaat hebben noch voor daaropvolgende uitzettingspogingen. Die bepaling is niet van toepassing voor personen in een terugkeerwoning.

Op 17 maart 2014 werd een speciale vlucht naar Guinee op het allerlaatste moment geannuleerd omdat de Guineese autoriteiten weigerden toestemming te geven voor de landing⁵⁸⁷. Na een procedure in kort geding over de situatie van de acht vreemdelingen van wie de verwijdering met die vlucht was voorzien, verbood de Voorzitter van de Rechtbank van Eerste Aanleg van Luik de DVZ op straffe van een dwangsom om over te gaan tot hun uitzetting⁵⁸⁸. Hoewel het vonnis niet vaststelt dat het hier om een collectieve uitzetting gaat, geeft hij toch toe dat ze “als collectief zou kunnen worden bestempeld in die zin dat een aanzienlijk aantal Guineeërs op hetzelfde moment en in hetzelfde vliegtuig worden uitgezet, zonder dat hun individuele situaties op het ogenblik van de uitzetting in aanmerking worden genomen (instelling van beroep, lopende asielaanvraag, lopende huwelijksprocedure, ontbreken van aanvaarding door Guinee)”. Hij voegt eraan toe dat de uitzetting van de betrokkenen ondanks de instelling van beroep bij de RvV of andere gerechtelijke instanties, een inbreuk zou betekenen op hun recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel.

In 2014 werden sommige landen in West-Afrika getroffen door de epidemie van het ebolavirus. Dit heeft ook gevolgen gehad voor de detentie en de verwijdering van sommige vreemdelingen. De DVZ heeft immers sinds augustus 2014 tijdelijk de gedwongen terugkeer opgeschort naar de landen die door de epidemie zijn getroffen (Guinee, Liberia en Sierra Leone)⁵⁸⁹. Zo heeft de Raadkamer van de Rechtbank van Eerste Aanleg van Brugge in de maand augustus om die reden de invrijheidstelling bevolen van een Guineese onderdaan⁵⁹⁰. De overheidsinstanties hebben aangegeven dat ze bevelen om het grondgebied te verlaten zouden blijven afleveren aan onderdanen van die landen, omdat ze van oordeel zijn dat een vrijwillige terugkeer mogelijk blijft. Als een vrijwillige terugkeer niet mogelijk is, zou de termijn om het grondgebied te verlaten geval per geval moeten worden verlengd op verzoek van de betrokkene⁵⁹¹.

587 *La Guinée empêche le retour de 27 demandeurs d'asile déboutés en Belgique*, Belga, 17 maart 2014.

588 Beschikking Voorzitter Rb. van Luik nr. 14/4790, 13 maart 2014 (niet gepubliceerd).

589 Kamer, *Integraal Verslag van de Commissie voor de Binnenlandse Zaken*, 4 februari 2015, CRIV 54 COM 080, p. 21; BCHV, *Contactvergadering*, september 2014, p. 14; BCHV, *Contactvergadering*, november 2014, p. 5 en KRUISPUNT MIGRATIE-INTEGRATIE, *Nieuwsbrief Vreemdelingenrecht & IPR* nr. 9, 26 september 2014.

590 Raadkamer Rb. Brugge, 27 augustus 2014.

591 Art. 74/17 §2 vreemdelingenwet; BCHV, *Contactvergadering*, 18 november 2014, p. 5.

Kader 21

Beveiligde vluchten en controle van de verwijdering

In 2014 organiseerde België drie beveiligde vluchten (twee naar de DR Congo en één naar Albanië). Bovendien, organiseerde België één vlucht naar DR Congo in samenwerking met Frontex en ondersteunde ze vijf vluchten georganiseerd door een andere lidstaat in samenwerking met Frontex (drie naar Albanië, één naar Pakistan en één naar Nigeria). Met deze vluchten, werden 101 personen verwijderd van het grondgebied.

We merken op dat de staatssecretaris voor Asiel en Migratie duidelijk heeft aangegeven dat hij het aantal beveiligde vluchten wil verhogen. In de pers heeft hij verklaard dat hij elke maand een beveiligde vlucht wil organiseren om bij voorrang wat hij “criminelen” in irregulier verblijf noemt te verwijderen⁵⁹².

De laatste publieke cijfers die beschikbaar zijn over de activiteiten van de Algemene Inspectie (AIG) als officieel controleorgaan van de gedwongen terugkeer van derdelanders staan in het *Jaarverslag Migratie 2012*. Sindsdien ontving Myria geen cijfers over het onderwerp.

Toch moet de AIG elk jaar rapporteren over de uitvoering van zijn opdrachten aan de minister van Binnenlandse Zaken. Die rapportage, aangevuld met eventuele opmerkingen van de minister, moet ingediend worden bij de Kamer van volksvertegenwoordigers en bij de Senaat. Sinds de AIG zijn nieuwe taken heeft gekregen inzake de controle van de gedwongen verwijderingen in 2012 heeft de minister van Binnenlandse Zaken nagelaten om die procedure op te starten. Toen hij daar op 2 april 2014 over werd aangesproken door het Centrum, verklaarde hij dat het rapport onverwijld naar de Kamer en naar de Senaat zou gestuurd worden.

Myria heeft de huidige minister van Binnenlandse Zaken hierover geïnterpelleerd. Die verklaarde geen mededeling te overwegen van die gegevens, behalve in het kader van de antwoorden op eventuele parlementaire vragen. Myria benadrukt dus voor het tweede jaar op rij het volledige gebrek aan transparantie rond de monitoring van de gedwongen verwijderingen die in België worden uitgevoerd. Boven op dat gebrek komt de bedenkelijke onafhankelijkheid van dat externe controlesysteem.

592 *Francken wil elke maand een chartervlucht met illegale criminelen*, Belga, 18 december 2014.



FOCUS: HET BELANG VAN HET KIND IN HET TERUGKEER-PROCES

Inleiding

In deze focus analyseren we welke plaats het belang van het kind inneemt in het terugkeerproces van gezinnen met minderjarige kinderen in irregulier verblijf. Het begrip belang van het kind vloeit voort uit internationale normen en verplichtingen. Het werd in het Belgisch recht opgenomen als een fundamenteel beginsel dat moet worden geëerbiedigd, in het bijzonder in de terugkeerprocedures van vreemdelingen in irregulier verblijf.

Het terugkeerproces is een moment dat bijzondere risico's inhoudt voor de grondrechten van alle betrokkenen en vooral van kinderen. Hoewel de overheid het soevereine recht heeft om de vreemdelingen die irregulier op zijn

grondgebied verblijven te verwijderen, zelfs onder dwang, is hij daarnaast ook verplicht om hun rechten te eerbiedigen. De huidige praktijk roept in dit verband nochtans ernstige vragen op.

Het is absoluut noodzakelijk dat de rechten en het belang van het kind de eerste overweging vormen in elke stap van het terugkeerproces en dit voor alle betrokken autoriteiten en actoren. Dit is des te belangrijker in de huidige context, waarin de nieuwe federale regering in

haar regeerakkoord duidelijk de wil te kennen geeft om de dwingende maatregelen te versterken die de terugkeer van gezinnen in irregulier verblijf moeten bevorderen⁵⁹³.

Daarom herhaalt Myria hier zijn ruimere aanbeveling om in het nieuwe Migratiewetboek dat de regering wil schrijven⁵⁹⁴ een transversale bepaling op te nemen die alle actoren ertoe verplicht om in de allereerste plaats rekening te houden met het belang van het kind in elk van de stappen van hun migratietraject en in elke beslissing die hen rechtstreeks of onrechtstreeks aanbelangt. Myria beveelt ook aan dat de

actoren die bij deze procedures betrokken zijn een specifieke opleiding zouden volgen over de rechten van het kind en de manier waarop die rechten in de praktijk optimaal kunnen worden geëerbiedigd.

3.1. | Rekening houden met het belang van het kind: een nationale en internationale wettelijke verplichting

Het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind, dat in 2014 zijn 25^{ste} verjaardag heeft gevierd, is het internationaal referentie-instrument wanneer het gaat om de rechten die aan kinderen worden toegekend, zelfs als ze in irregulier verblijf zijn⁵⁹⁵.

Sommige rechten die voortvloeien uit deze internationale verplichting zijn opgenomen in de Belgische Grondwet. Die voorziet dat elk kind het recht heeft zijn mening te uiten in alle aangelegenheden die het aanbelangt en het recht dat met die mening rekening wordt gehouden in overeenstemming met zijn leeftijd en zijn onderscheidingsvermogen. Het belang van het kind moet de eerste overweging zijn bij elke beslissing die het kind aangaat⁵⁹⁶.

Ook de terugkeerrichtlijn, die het kader vormt van de terugkeerprocedures voor onderdanen van derde landen in irregulier verblijf, bevat hierover een specifieke bepaling. Ze voorziet dat de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van de richtlijn rekening moeten houden met het belang van het kind, het familie- en gezinsleven en de gezondheidstoestand van de betrokken onderdaan van een derde land⁵⁹⁷.

Als gevolg van de omzetting van de richtlijn in Belgisch recht, werd een dergelijke bepaling opgenomen in de vreemdelingenwet, maar die heeft enkel betrekking op het moment van de afgifte van een bevel om het grondgebied te verlaten. Deze bepaling stelt immers het volgende: "Bij het nemen van een beslissing tot verwijdering houdt de minister of zijn gemachtigde rekening met het belang van het kind, het gezins- en familieleven en de gezondheidstoestand van de betrokken onderdaan van een

595 Voor een meer volledige voorstelling van de nationale en internationale regelgeving met betrekking tot het belang van het kind, zie: hfdst. 4, kader 15.

596 Art. 22bis Grondwet.

597 Art. 5 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.

593 Federaal regeerakkoord 9 oktober 2014, p. 38.

594 Federaal regeerakkoord 9 oktober 2014, p. 157.

derde land.^{598, 599} Volgens de richtlijn zou daaraan echter in alle stappen van het terugkeerproces aandacht moeten worden geschonken. Daaruit vloeit voort dat het belang van het kind dus ook de eerste overweging moet zijn in de procedures die verband houden met de tenuitvoerlegging van de verwijderingsbeslissing (meer bepaald bij de goedkeuring van een alternatieve maatregel voor opsluiting, de overbrenging naar en huisvesting in een terugkeewoning, een beslissing om het gezin te scheiden wanneer de voorwaarden die werden opgelegd voor het verblijf in een eigen woning als alternatief voor de vasthouding niet worden nageleefd⁶⁰⁰ en bij de eigenlijke verwijdering als dusdanig.

3.2. | Het belang van het kind in de terugkeer-, detentie- en verwijderingsprocedure: de huidige praktijk

De afgifte van een bevel om het grondgebied te verlaten

Volgens de wet⁶⁰¹ moet de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) rekening houden met het belang van het kind en met het gezins- en familieleven wanneer hij beslist om al dan niet een bevel om het grondgebied te verlaten (hierna een BGV genoemd) af te leveren aan de ouders van minderjarige kinderen in irregulier verblijf. In de praktijk zijn begeleide minderjarige kinderen meestal in de administratieve documenten en beslissingen van hun moeder vermeld (of van hun vader als het om een eenoudergezin gaat). Het zijn dus de ouders die in het kader van de verblijfsprocedures het voorwerp zullen uitmaken van verhoren en gesprekken met de autoriteiten, en zelden de kinderen. Het lijkt nochtans van essentieel belang dat hun specifieke situatie aan een bijzondere beoordeling wordt onderworpen, aangezien de beslissingen die door de autoriteiten met betrekking tot hun ouders worden genomen ook hen rechtsreeks aanbelangen. De analyse van de gezinssituatie op het ogenblik van de keuze om al dan niet een BGV af te leveren, zou dus ook systematisch de elementen met betrekking tot de situatie van de minderjarige kinderen en de beoordeling van hun specifieke belang moeten bevatten. Meerdere arresten

van de RvV⁶⁰² herinneren er trouwens aan dat, hoewel de wet voorziet dat de DVZ in sommige gevallen⁶⁰³ een BGV moet afgeven aan een vreemdeling in irregulier verblijf, die verplichting niet moet worden begrepen als iets wat automatisch en onder alle omstandigheden aan de administratie wordt opgelegd. Het feit alleen dat de persoon irregulier op het grondgebied verblijft volstaat op zich niet om een BGV af te geven. De administratie beschikt dus over een zekere appreciatiebevoegdheid die zij geval per geval moet aanwenden.

Indien de autoriteiten beslissen om een BGV af te geven, zijn zij wettelijk verplicht om rekening te houden met het belang van het kind bij de bepaling van de modaliteiten ervan. Onder modaliteiten wordt hier verstaan: het BGV al dan niet koppelen aan een termijn voor vrijwillige terugkeer, een beslissing tot opsluiting en/of een inreisverbod. De BGV's worden doorgaans alleen gemotiveerd op basis van elementen die te maken hebben met het migratietraject en de situatie van de ouders, maar slechts zelden of nooit op basis van specifieke elementen met betrekking tot de situatie van de kinderen (schoolbezoek, integratie, gezondheidstoestand ...). Wanneer aan het gezin een termijn voor vrijwillige terugkeer wordt toegestaan, kan dit gezin vragen om die te verlengen indien de kinderen naar school gaan⁶⁰⁴. De DVZ beschikt in dit geval over een discretionaire bevoegdheid.

Meerdere recente arresten van de RvV veroordelen het feit dat een specifieke motivering ontbreekt betreffende het belang van het kind bij de afgifte van een BGV aan een gezin met minderjarige kinderen⁶⁰⁵.

De arbeidshoven en -rechtbanken, van hun kant, hebben gewezen op de verplichting van de overheden die betrokken zijn bij het terugkeertraject (Fedasil, OCMW's en de DVZ) om rekening te houden met het belang van het kind wanneer zij beslissen om een gezin over te brengen naar een opvangstructuur met het oog op zijn terugkeer of verwijdering. De administratie moet namelijk rekening houden met het schoolbezoek van de kinderen en met de onderwijstaal, de specifieke noden van het kind (medische en psychologische opvolging, aangepaste huisvesting, ...) evenals met de eerbiediging van de eenheid van het gezin bij de overbrenging zowel naar een terugkeerplaats⁶⁰⁶ als naar

598 Art. 74/13 vreemdelingenwet.

599 Over de kwestie van het belang van het kind in de procedures in verband met het gezinsleven, zie: Focus: *het belang van het kind en zijn recht op gezinsleven* in hfdst. 5.

600 Zie hierover in hetzelfde hoofdstuk: 9.2.2.2. *De mogelijkheid voor gezinnen om in de eigen woning te verblijven als alternatief voor opsluiting.*

601 Art. 74/13 vreemdelingenwet.

602 RvV 25 juni 2014, nr. 126.183; RvV 27 juni 2014, nr. 126.481; RvV 20 november 2014, nr. 133.544, RvV 17 december 2014, nr. 135.296.

603 Art. 7 vreemdelingenwet.

604 Art. 74/14, §1, lid 4 vreemdelingenwet.

605 Met name: RvV 27 juni 2014, nr. 126.481; RvV 8 december 2014, nr. 134.659, RvV 17 december 2014, nr. 134.659.

606 Arbrb, Brussel, 28 april 2013, K.G. nr. 13/27/C. Zie hierover ook: CIRÉ, *Fiche pratique de l'accueil-08, Trajet de retour, places ouvertes de retour, centre ouvert de retour et maison de retour*, bijgewerkt op 16/01/2015.

een terugkeewoning⁶⁰⁷ of naar het open terugkeercentrum van Holsbeek⁶⁰⁸.

De uitvoering van het bevel om het grondgebied te verlaten

Wanneer de overheid beslist om het bevel om het grondgebied te verlaten uit te voeren en het gezin vast te houden in een terugkeewoning, dan moet in het bijzonder aandacht worden geschonken aan het belang van de kinderen en wel op minstens drie niveaus.

De aanhouding van het gezin

Een aanhouding met het oog op een verwijdering is een bijzonder kritiek moment voor de eerbiediging van de grondrechten en heeft een enorme emotionele en psychologische impact op de minderjarigen. Daarom zou de eerste overweging van alle actoren die bij de uitvoering ervan betrokken zijn (met name het bureau SEFOR van de DVZ⁶⁰⁹ en de lokale politie) altijd de kinderen moeten betreffen. Het Kinderrechtencomité van de Verenigde Naties⁶¹⁰ heeft België trouwens aanbevolen om alle actoren die met kinderen werken systematisch een opleiding over de rechten van het kind te doen volgen⁶¹¹. Myria is van oordeel dat alle personen die bij de terugkeer van gezinnen met minderjarige kinderen betrokken zijn prioritair een dergelijke opleiding zouden moeten volgen. Er zouden ook gedragsregels moeten worden opgesteld om de praktijken en de beslissingen van de betrokken actoren zo goed mogelijk in te kaderen.

Vóór elke aanhouding in de eigen woning, zouden de politieambtenaren contact moeten opnemen met de DVZ om zich te informeren over de specifieke gezinssituatie en alle noodzakelijke maatregelen moeten nemen om de

impact van de aanhouding op de kinderen zoveel mogelijk te beperken. Behalve wanneer gezinsleden tijdens de aanhouding geweld gebruiken, zouden de politieagenten geen handboeien mogen gebruiken. Er dient te worden opgemerkt dat de politieagenten zich op dit ogenblik niet met geweld toegang mogen verschaffen tot de woonplaats van de personen in irregulier verblijf om over te gaan tot hun aanhouding met het oog op hun verwijdering⁶¹². De DVZ pleit voor een wijziging in de wetgeving die de politiediensten zou toelaten om in de woning van een vreemdeling in irregulier verblijf binnen te gaan wanneer ze hem willen arresteren⁶¹³. De staatssecretaris zou dit voorstel aan het onderzoeken zijn⁶¹⁴. Dit voorstel is bijzonder verontrustend vanuit het oogpunt van de eerbiediging van de grondrechten van de vreemdelingen (recht op privéleven) en van de negatieve impact die deze indringing in de familiale privésfeer kan hebben op de kinderen.

Sommige gezinnen getuigen van de omstandigheden van hun aanhouding in de eigen woning: voor dag en dauw, met de aanwezigheid van een aanzienlijk – en dus indrukwekkend – aantal politieagenten, waarbij de ouders worden geboeid, zonder hen de tijd te geven om hun koffers te pakken en afscheid te nemen van hun burens, vrienden, klasgenootjes...⁶¹⁵ Dit soort situaties is zonder enige twijfel een traumatiserende ervaring voor de kinderen, die vaak niet weten wat er gebeurt en in paniek slaan. Dit is des te meer het geval daar de ouders soms zelf helemaal van hun stuk zijn en niet altijd in staat om de situatie te ontzenuwen en de kinderen gerust te stellen. Het feit dat de ouders hun kinderen dit gevoel van veiligheid niet kunnen geven, kan een belangrijke psychologische impact op hen hebben⁶¹⁶.

Dit voorstel is bijzonder verontrustend vanuit het oogpunt van de eerbiediging van de grondrechten van de vreemdelingen (recht op privéleven) en van de negatieve impact die deze indringing in de familiale privésfeer kan hebben op de kinderen.

De principes en basisregels van het optreden van de politiediensten in scholen bij de aanhouding van minderjarige schoolgaande kinderen zijn sinds 2003

607 Arbrb. Luik (KG), 27 mei 2014, A.R. nr. 14/4/K en Arbrb. Luik (KG), 31 juli 2014, A.R. nr. 14/6/K-14/9/K. Zie hierover ook: L. TSOURDI, "Contestation du transfert vers une maison de retour: l'intérêt du mineur doit primer", *Newsletter EDEM*, september 2014.

608 Met name Arbrb. Charleroi (Voorz.), RG13/21/K – REP 13/14573, 12 december 2013; Arbrb. Brussel (12de Kamer), 3 maart 2014, A.R. nr. 12/14864/A en 13/115339/A; Arbrb. Brussel (12de Kamer), 13 oktober 2014, A.R. nr. 14/1857/A. Zie hierover ook 2.1. *Ontwikkelingen in verband met terugkeer*, in dit hoofdstuk.

609 Het bureau SEFOR ("sensibilize, follow up and return") werd binnen de DVZ opgericht om een betere opvolging te verzekeren van de BGV's. Het werd in het leven geroepen na de aanneming van de omzendbrief van 10 juni 2011 betreffende de bevoegdheden van de burgemeester in het kader van de verwijdering van een onderdaan van een derde land.

610 Het Kinderrechtencomité is een orgaan samengesteld uit onafhankelijke deskundigen dat toeziet op de goede toepassing van het Verdrag inzake de rechten van het kind en van zijn facultatieve protocollen door de Staten die partij zijn.

611 Kinderrechtencomité, Onderzoek van de rapporten die werden voorgesteld door de Staten die partij zijn in toepassing van artikel 44 van het Verdrag, Slotbemerkingen: België, 18 juni 2010, bemonstering 26.

612 Zie hierover ook: M. BEYS, *Quels droits face à la police? Manuel juridique et pratique*, Couleurs Livres, Jeunesse & Droit edition, 2014, p. 419.

613 K. BERGANS, W. CRUYBERGHS, G. VERBAUWHEDDE, K. STRALEN, B. VERSTRAETE et al., "Het verwijderingsbeleid", in M.C. FOBLETS en D. VANHEULE (eds.), *Migratie- en migrantenrecht*, 2010, p. 212; *Huiszoekingsbevel schrappen voor illegalen: hoe wettelijk is het?*, www.dereactie.be, 22 december 2014.

614 Kamer, Integraal Verslag, Commissie voor de Justitie, 14 januari 2015, CRIV 54 COM 055, p. 29.

615 Getuigenissen verzameld uit eerste en tweede hand door Myria in de context van de uitoefening van zijn wettelijke opdrachten.

616 Zie hierover: Rapport d'expertise dans l'affaire Awada/État belge élaboré par le Centre de Guidance de l'ULB le 24 septembre 1999, pp. 24-29.

vastgelegd in een omzendbrief⁶¹⁷. Die omzendbrief bepaalt onder andere dat het de politiediensten niet toegestaan is om een kind in de school aan te houden tijdens de schooluren. Er wordt hen aanbevolen om (in burger) op te treden aan de schoolpoort of in de nabijheid van de school. In dergelijke gevallen moet de schooldirectie in elk geval worden ingelicht en betrokken bij de uitvoering van de opdracht om een betere begeleiding van het kind te kunnen verzekeren. De omzendbrief geeft ook aan dat de DVZ kan beslissen om de uitvoering van een verwijderingsmaatregel genomen in de periode vanaf het begin van de paasvakantie tot het einde van het schooljaar op te schorten. Ook hier betreft het een discretionaire bevoegdheid van de DVZ.

De onderbrenging in een terugkerwoning

De vraag naar aandacht voor minderjarige kinderen die met hun gezin in een terugkerwoning zijn ondergebracht, situeert zich op twee niveaus.

Ten eerste is er de vraag van de eerbiediging van het recht op onderwijs en de leerplicht voor kinderen. Ongeacht zijn administratieve status en zelfs indien het op een terugkeer wordt voorbereid, heeft elk kind recht op onderwijs. Ouders moeten ervoor zorgen dat kinderen tussen de leeftijd van 6 en 18 jaar aan de leerplicht voldoen⁶¹⁸. Het koninklijk besluit over de terugkerwoningen voorziet dat de ondersteunende ambtenaren van de DVZ (de coaches) elke familie kunnen helpen met de inschrijving van de kinderen in een school⁶¹⁹. In de praktijk gaan de kinderen die samen met hun ouders in een woonunit verblijven echter niet altijd naar school⁶²⁰. In 2014 liepen op de 429 minderjarige kinderen die in een terugkerwoning verbleven 59 school⁶²¹. Hoewel er overeenkomsten bestaan tussen de DVZ en sommige lokale kleuter- en lagere scholen voor de tijdelijke opvang van die leerlingen in hun instelling, is dit niet het geval in alle gemeenten waar zich terugkerwoningen bevinden. Er bestaan trouwens geen overeenkomsten met middelbare scholen. De adolescenten gaan dus over het algemeen niet naar school tijdens hun verblijf in een woonunit, dat

soms verscheidene maanden duurt. Bovendien zijn er voor de kinderen geen specifieke activiteiten voorzien, toch niet op een structurele manier. Er zijn geen opvoeders of animatoren en er wordt slechts zeer weinig educatief en recreatief materiaal ter beschikking gesteld van de kinderen.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat de Franstalige *Délégué général aux droits de l'enfant* dit probleem van het schoolbezoek heeft aangekaart voor de kinderen van de gezinnen die in het terugkeercentrum van Holsbeek verblijven⁶²². Hij heeft erop gewezen dat het in vele opzichten onwettig is dat geen enkel kind naar school gaat en dat het feit dat de minderjarigen slechts gedurende een korte periode in Holsbeek verblijven, niet kan rechtvaardigen dat er daar geen enkel onderwijs wordt ingericht. Het volstaat niet om te zeggen dat de ouders altijd de mogelijkheid en de keuze hebben om al dan niet contact op te nemen met een school in de buurt⁶²³.

Ten tweede gebeurt het regelmatig dat de DVZ beslist om een van de ouders (of een meerderjarig kind) op te sluiten in een gesloten centrum terwijl de rest van de familie zich in een terugkerwoning bevindt. Tot die scheiding wordt beslist hetzij op het ogenblik van de aanhouding, hetzij in de loop van het verblijf in de woonunit. In 2014 werden zo 21 gezinnen gescheiden.

Volgens de DVZ gebeurde dat voor 5 gezinnen omdat ze daarvoor waren ontsnapt; 8 gezinnen (of gezinsleden) hadden problemen rond openbare orde; bij 4 gezinnen konden de gezinsleden niet gelijktijdig worden aangehouden; bij 4 gezinnen was er sprake van intrafamiliaal geweld⁶²⁴. Hoewel die praktijk in sommige uitzonderlijke gevallen wellicht gerechtvaardigd kan zijn, doet zij toch talrijke vragen rijzen.

Eerst en vooral wordt die praktijk in geen enkele specifieke wettelijke bepaling vastgelegd. Het koninklijk besluit over de woonunits voorziet geen enkele mogelijkheid voor de overheid om een gezin te scheiden⁶²⁵. In de praktijk worden

617 Omzendbrief van 29 april 2003 betreffende de verwijdering van gezinnen met schoolgaand(e) kind(eren) van minder dan 18 jaar. Optreden van de politiediensten in de scholen.

618 Wet 29 juni 1983 betreffende de leerplicht.

619 Art. 45 KB 14 mei 2009 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de woonunits, als bedoeld 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.

620 Informatie gekregen tijdens een onderhoud met de DVZ in Tubeke op 30 oktober 2013. Zie hierover ook: Platform Kinderen op de vlucht, *Open woonunits" en "coaches" voor gezinnen met minderjarige kinderen als alternatief voor detentie, evaluatie na vier jaar werking*, oktober 2012, pp. 29-30, beschikbaar op www.sdj.be.

621 Van de 59 kinderen die school liepen, zijn er 24 naar de kleuterklas, 32 naar de lagere school en 3 naar het middelbaar onderwijs gegaan. Informatie via e-mail gekregen van de DVZ op 9 april 2015.

622 Na hun bezoek aan het centrum van Holsbeek in juni 2013, hebben de *Délégué général aux droits de l'enfant*, de Kinderrechtencommissaris en de federale ombudsmannen een verslag opgemaakt waarvan de voornaamste opmerkingen en aanbevelingen (meer bepaald met betrekking tot de vraag van het schoolbezoek van de kinderen) opgenomen zijn in het jaarverslag 2012-2013 van de *Délégué général aux droits de l'enfant* (pp. 37-38), beschikbaar (in het Frans) op www.dgde.cfwb.be

623 *Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant*, *Jaarverslag 2012-2013*, p. 37.

624 Informatie gekregen via e-mail van de DVZ op 9 april 2015.

625 Enkel het KB van 17 september 2014 (tot bepaling van de inhoud van de overeenkomst die wordt gesloten en de sancties die kunnen worden opgelegd krachtens artikel 74/9, § 3, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen) maakt het wettelijk en onder bepaalde voorwaarden mogelijk om een gezin te scheiden dat in een eigen woning verblijft als alternatief voor de vasthouding. Zie hierover 9.2.2.2. *De mogelijkheid voor gezinnen om in de eigen woning te verblijven als alternatief voor opsluiting*.

door de DVZ daarvoor de volgende redenen aangehaald⁶²⁶:

- fraude tijdens een verblijfsprocedure;
- feiten van intrafamiliaal geweld;
- een incident tijdens het verblijf in een terugkeewoning;
- elementen van openbare orde;
- ontsappingsgevaar van het gezin.

De aanwending door de DVZ van die maatregel en de manier waarop hij dat doet, zijn bijzonder vaag.

Over welk type fraude heeft men het hier (van welke aard, van wanneer dateert ze)? Wat verstaat men onder elementen van openbare orde (moet het over actuele feiten gaan? hoe ernstig moeten ze zijn? gebaseerd op veroordelingen)? Naar welk type incidenten in de terugkeewoning wordt verwezen (lichamelijk of verbaal geweld, beschadiging van materiaal)? Welke zijn de objectieve criteria om het ontsappingsgevaar vast te stellen? Krijgt het gezin een (schriftelijke) waarschuwing alvorens tot scheiding wordt overgegaan? Op basis van welke criteria beslist de DVZ om het gezin op het ogenblik van de aanhouding of tijdens het verblijf in de terugkeewoning te scheiden? Hoe kan het gezin die beslissing aanvechten? In de praktijk wordt aan een volwassene die van het gezin wordt gescheiden een beslissing tot detentie in een gesloten centrum betekend die de reden van de scheiding en de vasthouding zou moeten vermelden. Tegen die beslissing kan beroep wordt ingesteld bij de raadkamer.

Voorts heeft die beslissing niet alleen rechtstreekse gevolgen wat de eerbiediging van het privé- en familielevens van het gezin betreft, maar ook in termen van de traumatiserende impact die een dergelijke scheiding kan hebben op de kinderen. Die ondergaan en dragen rechtstreeks de gevolgen van die maatregel en worden in zekere zin gestraft voor het gedrag van hun ouders zonder dat ze er zelf verantwoordelijk voor zijn. Die soms dramatische situatie voor hen komt bovenop alle stress die samenhangt met de imminente verwijdering en de terugkeer naar een land dat ze soms weinig of niet kennen. In de praktijk wordt geen enkele psychosociale hulp of psychologische ondersteuning geboden aan de kinderen of aan het gezin. Het gezin dat in de terugkeewoning is gebleven, kan op zijn verzoek treintickets krijgen om het familielid te bezoeken dat in een gesloten centrum wordt vastgehouden. Het is aan de coach om te beslissen of het gezin al dan niet in aanmerking komt voor die tickets en met welke frequentie⁶²⁷. De DVZ garandeert trouwens niet altijd dat de hele familie op dezelfde vlucht zal worden gerepatriëerd. Dit schept een bijzonder moeilijke situatie voor de kinderen, die vrezen voor de verdwijning van het familielid dat van het gezin werd gescheiden en

voor de volwassene die de kinderen begeleidt en die de bijkomende stress onder controle moet houden. Dit alles komt trouwens bovenop de soms moeilijke ervaringen die de kinderen tijdens het migratietraject hebben meegemaakt en bij de beproevingen die ze hebben moeten doorstaan.

Tot slot dient te worden opgemerkt dat de DVZ bij intrafamiliaal geweld contact moet opnemen met de gespecialiseerde diensten van jeugdhulp en niet zelf en alleen mag beslissen over en overgaan tot de scheiding van het gezin.

Tijdens de verwijdering van het gezin

De verwijdering van een gezin na zijn – regulier of irregulier – verblijf in België is een bijzonder kritiek moment in zijn migratietraject. Sommige kinderen zijn hier geboren, andere hebben hier het grootste deel van hun kindertijd of hun jeugd doorgebracht.

De dag van de verwijdering wordt het gezin naar de luchthaven begeleid door een van de coaches van de DVZ. Het kan niet worden verzekerd dat die coach degene is die het gezin tijdens zijn verblijf in de terugkeewoning heeft gevolgd. Indien het om een tweede verwijderingspoging gaat en indien hij van oordeel is dat er een risico bestaat dat het gezin zich zal verzetten, doet de DVZ een beroep op de lokale politie om het gezin tot aan de luchthaven te begeleiden⁶²⁸. Indien de vlucht heel vroeg 's morgens is voorzien, dan brengt de DVZ het gezin op de vooravond over naar het gesloten centrum 127bis waar het de nacht zal doorbrengen. Volgens de DVZ wordt dit gedaan om te vermijden dat het gezin de terugkeewoning midden in de nacht moet verlaten. Die handelswijze is onwettig en werd reeds eerder door Myria aangeklaagd⁶²⁹. Vanuit het oogpunt van het belang van het kind is de passage via een gesloten centrum, dat niet aan de noden van kinderen is aangepast, bijzonder verontrustend.

Bij aankomst in de luchthaven en voor de duur van de administratieve procedures vóór de inscheping, wordt het gezin vergezeld door een sociaal assistent van de federale politie en eventueel door de coach. Op zijn verzoek en in uitzonderlijke gevallen, kan het gezin tot op zijn bestemming door de coach worden vergezeld. Indien het gezin door politieambtenaren wordt begeleid, zal de vader bij zijn aankomst in de luchthaven van de rest van het gezin worden gescheiden en in een isoleercel worden geplaatst. De moeder blijft dan bij de kinderen in een aparte zaal. Indien de begeleiders van oordeel

626 Informatie gekregen tijdens een onderhoud met de DVZ in Tubeke op 30 oktober 2013.

627 Informatie gekregen tijdens een onderhoud met de DVZ in Tubeke op 30 oktober 2013.

628 Informatie gekregen tijdens een onderhoud met de DVZ in Tubeke op 30 oktober 2013.

629 *Jaarverslag Migratie 2013*, p. 190.

zijn dat gebruik moet worden gemaakt van handboeien, worden die bij voorrang bij de vader aangebracht⁶³⁰. Geen enkele wettelijke bepaling verbiedt echter het gebruik van dwangmiddelen – met inbegrip van handboeien – bij minderjarigen tijdens verwijderingsoperaties⁶³¹. In dit verband dient te worden opgemerkt dat hoewel de Algemene Inspectie van de politie (AIG) bevoegd is voor het toezicht op de gedwongen verwijderingen, deze dienst bij ons weten sinds de uitbreiding van zijn bevoegdheden in 2012,⁶³² nooit enig toezicht heeft uitgeoefend op de verwijdering van een gezin met minderjarige kinderen. Myria betreurt het gebrek aan onafhankelijk en daadwerkelijk toezicht tijdens deze kritieke procedures met het oog op de eerbiediging van de grondrechten van vreemdelingen en in het bijzonder van kinderen⁶³³.

3.3. | Conclusie

Het terugkeerproces is een bijzonder zwaar traject voor een kind dat vergezeld is door zijn gezin waarvan de autoriteiten het irreguliere verblijf op het grondgebied willen beëindigen. Daarom en om hun internationale verplichtingen na te komen, moet de eerste overweging van de betrokken overheden het belang van het kind zijn en dit in elk van de stappen van dit traject. Zowel op het ogenblik dat de beslissingen worden genomen als tijdens de uitvoering ervan zouden alle actoren systematisch rekening moeten houden met de specifieke situatie van elk van de kinderen en hen de gelegenheid moeten bieden om te worden gehoord vóór elke beslissing die hen - rechtstreeks of onrechtstreeks – aangaat (zie de bijgevoegde checklist rond het belang van het kind).

Die overweging zal ook in het middelpunt moeten staan bij de toepassing van twee recente of aangekondigde ontwikkelingen op dit vlak.

Ten eerste, bij de begeleiding in de eigen woning van gezinnen als alternatief voor de vasthouding⁶³⁴. Hoewel het, in principe, gunstig kan zijn voor het gezin, en met name voor het kind, om in de eigen woning van het gezin te kunnen

blijven tijdens de voorbereidingsperiode van de terugkeer, is dit veel minder het geval wanneer het aan elke sociale, psychosociale en medische begeleiding ontbreekt – en dat is nu net wat de regelgeving voorziet. Bovendien biedt deze maatregel de DVZ de mogelijkheid om te beslissen de leden van eenzelfde gezin om zuiver administratieve redenen van elkaar te scheiden. Het koninklijk besluit bepaalt niet uitdrukkelijk dat de DVZ het belang van het kind geval per geval moet onderzoeken alvorens over te gaan tot een scheiding van het gezin. Niettemin gaat die dienst, indien hij nalaat dit te doen, in tegen de wettelijke en internationale verplichtingen met betrekking tot de rechten van het kind die hij moet eerbiedigen.

Ten tweede, op het niveau van de vasthouding van kinderen in een gesloten centrum, die voortvloeit uit het vaste voornemen van de nieuwe regering om woonunits voor gezinnen te bouwen in het centrum 127bis⁶³⁵. De wet bepaalt dat een gezin in irregulier verblijf met minderjarige kinderen in principe niet in een gesloten centrum wordt vastgehouden, tenzij dit aangepast is aan de noden van het gezin en de vasthouding van korte duur is⁶³⁶. De vrijheidsberoving van de kinderen, ongeacht de rechtvaardiging, de duur en de infrastructuur, is traumatiserend en gaat in tegen talrijke aanbevelingen van nationale⁶³⁷ en internationale instellingen. Zo is de Speciale Rapporteur van de Verenigde Naties voor de mensenrechten van migranten⁶³⁸ van oordeel dat het feit dat een gezin in irregulier verblijf vastgehouden wordt en het feit dat de vasthouding van kinderen wordt gerechtvaardigd door het behoud van de eenheid van het gezin niet alleen een schending kan inhouden van het belang van het kind, maar ook van zijn recht om slechts als uiterste maatregel van zijn vrijheid te worden beroofd en van zijn recht om niet te worden gestraft voor de daden van zijn ouders⁶³⁹. Hij geeft aan dat dit niet wil zeggen dat het in het belang van het kind is om het van zijn gezin te scheiden door de ouders in detentie te plaatsen en de kinderen in alternatieve structuren onder te brengen. De vasthouding van hun ouder heeft een schadelijk effect op het kind en kan niet alleen een schending betekenen van het recht van het kind om niet van zijn ouders te worden gescheiden tegen zijn wil, maar ook van het recht op bescherming van het gezinsleven⁶⁴⁰.

630 Informatie gekregen tijdens een onderhoud met de DVZ in Tubeke op 30 oktober 2013.

631 Noch in de vreemdelingenwet, noch zelfs in art. 37bis (over het gebruik van boeien) van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt.

632 KB 19 juni 2012 tot wijziging KB 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en het KB van 20 juni 2001 betreffende de werking en het personeel van de algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie in het kader van de controle van de gedwongen terugkeer.

633 Voor een kritische analyse van de werking van de AIG, zie *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 156-158 en Federaal Migratie Centrum, *Een nieuw kader voor het Belgisch terugkeerbeleid*, juni 2014, pp. 38-41.

634 Zie hierover in dit hoofdstuk: 9.2.2.2 De mogelijkheid voor gezinnen om in de eigen woning te verblijven als alternatief voor opsluiting.

635 Zie hierover 2.2.3. *De opsluiting van gezinnen met minderjarige kinderen in een gesloten centrum* in dit hoofdstuk.

636 Art. 74/9 vreemdelingenwet.

637 Zie hierover: Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant, rapport annuel 2011-2012, pp. 39-40, beschikbaar op www.dgde.cfwb.be.

638 Mensenrechtenraad, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants*, François Crépeau, 2 april 2012.

639 Art. 3 § 1; 37 b) en 2 §.2 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

640 Art. 9 § 1 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind; artikel 23 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en artikel 10 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.

Het Kinderrechtencomité van de Verenigde Naties, van zijn kant, heeft benadrukt dat de detentie van een kindmigrant wegens zijn administratieve status of die van zijn ouders een schending betekent van de rechten van het kind en altijd in strijd is met het belang van het kind. Om die reden maant het de lidstaten aan om onmiddellijk van die praktijk af te zien⁶⁴¹. Het comité heeft België trouwens specifiek gesommeerd om geen kinderen meer vast te houden in gesloten centra⁶⁴².

Zoals we hebben gezien, is het terugkeerproces een moment dat gevoelig ligt vanuit het oogpunt van de eerbiediging van de grondrechten van de vreemdelingen en meer in het bijzonder van de rechten van het kind. De gezinnen met minderjarige kinderen die irregulier op het grondgebied verblijven, vormen in dit opzicht een bijzonder kwetsbare groep.

Voor deze regeerperiode heeft de nieuwe regering zich ertoe verbonden om van de verdediging van de rechten van kinderen en kwetsbare personen een bijzonder aandachtspunt te maken⁶⁴³. Ze kondigt meer bepaald aan dat ze zoveel mogelijk zal vermijden dat "sommige kwetsbare groepen" in gesloten centra zullen worden vastgehouden⁶⁴⁴. Niettemin kondigt ze paradoxaal genoeg de realisatie aan van woonunits in het gesloten centrum 127bis "zodat aangepaste plaatsen worden voorzien voor sommige kwetsbare doelgroepen, zoals gezinnen met kinderen, zodat zij niet langer in het opvangnetwerk terecht moeten".

Voor Myria moet het feit dat op een billijke manier rekening wordt gehouden met de kwetsbaarheid van gezinnen met minderjarige kinderen tijdens een terugkeerprocedure ertoe leiden dat enerzijds wordt teruggegrepen naar bestaande alternatieven voor opsluiting en naar de ontwikkeling van nieuwe vormen van alternatieven en dat anderzijds systematisch rekening wordt gehouden met het belang van het kind. Uit de erkenning van deze kwetsbaarheid moet een effectievere bescherming van hun grondrechten voortvloeien in plaats van de invoering van meer dwingende en dus restrictievere maatregelen.



Externe bijdrage: Frontex terugkeervluchten



Europese Ombudsman

Het (lopende) onderzoek op initiatief van de Europese Ombudsman betreffende de Frontex-terugkeervluchten

Wat het Europees Parlement vele jaren terug in zijn Rapport over een gemeenschappelijk immigratiebeleid voor Europa stelde, geldt nog steeds: "de Europese Unie kan alleen geloofwaardig zijn als het gaat om legale migratie als ze eerst laat zien dat ze vooruitgang kan boeken op het gebied van de illegale immigratie⁶⁴⁵". Dit houdt in dat er een oplossing moet worden gevonden voor de gedwongen terugkeer van onderdanen van derde landen die alle rechtsmiddelen hebben uitgeput om een wettelijke verblijfsstatus te krijgen in een lidstaat van de EU, van deze lidstaat een negatieve beslissing hebben gekregen waarbij hen werd opgelegd om terug te keren naar hun land van herkomst, maar waarbij zij geweigerd hebben om dit vrijwillig te doen. Migrant tegen wie een gedwongen terugkeerprocedure loopt, zijn bijzonder kwetsbaar en de bescherming van hun mensenrechten en hun menselijke waardigheid is van cruciaal belang. Velen van hen hebben voordien een lange periode in detentie doorgebracht in afwachting van hun terugkeer en zijn getraumatiseerd door het vooruitzicht dat ze naar hun land moeten terugkeren.

Elk jaar sturen de EU-lidstaten een enorm aantal migranten terug⁶⁴⁶ via hun eigen individuele terugkeer-operaties, terwijl Frontex instaat voor een veel kleiner aantal repatriëringen⁶⁴⁷ via de gezamenlijke terugkeeroperaties waaraan verscheidene lidstaten deelnemen. Men zou redelijkerwijs mogen verwachten dat Frontex, een EU-agentschap dat de buitengrenzen van de EU beheert en wettelijk gebonden is aan het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, de beste praktijken inzake mensenrechten toepast bij gedwongen terugkeeroperaties. De informatie over die gezamenlijke terugkeeroperaties die door Frontex openbaar wordt gemaakt is echter heel fragmentarisch.

Daarom besliste de Europese Ombudsman Emily O'Reilly in oktober 2014, in het heetst van een hevig publiek debat over de formulering van een collectief Europees antwoord

641 Committee on the rights of the child, *Report of the 2012 day of general discussion on the rights of all children in the context of international migration*, september 2012, §78. Beschikbaar op: www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion2012/ReportDGDCChildrenAndMigration2012.pdf.

642 Comité des droits de l'enfant, *Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 44 de la Convention, Observations finales: Belgique*, 18 juni 2010, Observation 7.

643 Federaal regeerakkoord van 9 oktober 2014, p. 190.

644 Federaal regeerakkoord van 9 oktober 2014, p. 159.

645 <http://bit.ly/1HA4NP0>.

646 Volgens de Mededeling van de Commissie betreffende het EU-terugkeerbeleid uit 2014 hebben de lidstaten in 2012, bijvoorbeeld, 484.000 niet-onderdanen van de EU het bevel gegeven om hun grondgebied te verlaten en werden meer dan de helft van hen gedwongen teruggestuurd.

647 Tot in 2015 heeft Frontex ongeveer 14.000 migranten teruggestuurd. http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf.

op illegale immigratie na de tragedie van Lampedusa, op eigen initiatief om een onderzoek te starten over de gezamenlijke terugkeeroperaties die door Frontex worden georganiseerd. Haar uitgangspunt was dat de gedeelde verantwoordelijkheid van Frontex en de lidstaten die bij de gezamenlijke terugkeervluchten betrokken zijn Frontex niet verhindert om als coördinator en organisator van die vluchten een proactieve rol te vervullen om de eerbiediging van de grondrechten te verzekeren van de mensen die door terugkeeroperaties worden getroffen.

Het onderzoek op eigen initiatief van de Europese Ombudsman omvat de volgende procedurestappen: een verzoek aan Frontex om zijn standpunt kenbaar te maken over een aantal punten in verband met de gezamenlijke terugkeeroperaties; een publieke consultatie over het standpunt van Frontex; het onderzoek door de Ombudsman van de documenten van Frontex met betrekking tot de gezamenlijke terugkeeroperaties in de hoofdzetel van Frontex in Warschau; de verdere vragen van de Ombudsman; en aanbevelingen en conclusies.

Het meest uitdagende deel van het onderzoek was in feite de bepaling van de exacte draagwijdte ervan. Specifiek over het toezicht op de gedwongen terugkeer werd er totnogtoe immers zeer weinig geschreven. Wat de eerbiediging van de mensenrechten en de menselijke waardigheid van repatrianten betreft, heeft de Ombudsman tijdens de uitoefening van haar andere activiteiten wel feedback gekregen van ngo's die rond de gezamenlijke terugkeeroperaties van Frontex werken, maar heeft ze geen klachten ontvangen van de personen die het voorwerp uitmaakten van die terugkeeroperaties. Uit de contacten met haar collega's nationale ombudsmannen, die regelmatig toezicht uitoefenen op nationale gedwongen terugkeeroperaties, werd echter duidelijk dat het ontbreken van klachten niet betekent dat de gedwongen terugkeer zonder effectieve of potentiële problemen verloopt, maar veeleer dat de kwetsbare positie van de illegale migranten het hen onmogelijk maakt om een klacht in te dienen of om te weten te komen waar ze een klacht kunnen indienen. De Europese Ombudsman heeft ook contacten gelegd met het Europees Agentschap voor Grondrechten (FRA) en met *International Centre for Migration Policy Development* om meer voorafgaande informatie te krijgen.

Dankzij al die contacten heeft zij kunnen vaststellen dat Frontex eerst en vooral een duidelijk standpunt moet innemen met betrekking tot het toezicht op de gezamenlijke terugkeervluchten⁶⁴⁸. Het bleek dat slechts op ongeveer de helft van alle door Frontex gecontroleerde gezamenlijke terugkeeroperaties sinds de inwerkingtreding

van de terugkeerrichtlijn⁶⁴⁹ toezicht werd gehouden door onafhankelijke controleurs die in persoon aanwezig waren vanaf het begin van de operatie tot en met de aankomst op de luchthaven van bestemming. In de Mededeling van de Commissie betreffende het EU-terugkeerbeleid⁶⁵⁰ van 2014 wordt bovendien vermeld: "De controleurs hebben tot op heden geen enkele schending van de grondrechten van repatrianten gemeld⁶⁵¹". Daarom heeft ze aan Frontex gevraagd welke maatregelen het agentschap voorstelt om de aanwezigheid van controleurs bij de gezamenlijke terugkeervluchten en de samenwerking tussen hen te verbeteren. Daarnaast, en nadat ze op de hoogte werd gebracht van het standpunt van de FRA dat het toezicht het hele terugkeerproces moet beslaan, met inbegrip van de fase na de terugkeer, heeft de Ombudsman naar de mening van Frontex hierover gevraagd. Aangezien ombudsmannen in vele lidstaten van de EU betrokken zijn bij het toezicht op de terugkeervluchten, heeft de Europese Ombudsman, tot slot, de gelegenheid van haar eigen onderzoek over Frontex te baat genomen om haar collega's van het Europees Netwerk van Ombudsmannen te vragen om te verduidelijken hoe het toezicht op de terugkeervluchten die door hun respectieve landen worden georganiseerd zou kunnen worden verbeterd, rekening houdende met het feit dat (i) dezelfde controleurs eventueel kunnen deelnemen aan de door Frontex gecoördineerde gezamenlijke terugkeervluchten en de nationale terugkeervluchten, en (ii) een effectief toezicht op de gedwongen terugkeer verplicht is volgens de terugkeerrichtlijn⁶⁵².

Ten tweede, heeft de Ombudsman, als waakhond over de transparantie, Frontex gevraagd naar zijn publieke rapportering over de gezamenlijke terugkeeroperaties en naar de manier waarop het agentschap omgaat met (eventuele) gerapporteerde incidenten in verband met mensenrechten tijdens de gezamenlijke terugkeervluchten.

Ten derde, was de Europese Ombudsman bezorgd over het feit dat er eventueel geen gemeenschappelijke normen bestaan voor het gedrag van de nationale begeleiders die de repatrianten vanuit hun eigen land begeleiden, in het bijzonder rekening houdende met de toenemende betrokkenheid van privébedrijven bij begeleidingstaken. Daarom wenste de Ombudsman te weten of Frontex kon overwegen om normen voor het gedrag van de begeleiders te publiceren als bijlage bij

648 Art. 9(1)b van de Verordening 2004/2007 tot oprichting van Frontex (Verordening 1168/2011) voorziet in een toezicht op de gezamenlijke terugkeeroperaties die worden gecoördineerd door Frontex.

649 Richtlijn 2008/115/EG 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, Pb. L. nr. 348, 24.12.2008, p. 98–107. De Terugkeerrichtlijn is in werking getreden in 2010. Het is het voornaamste document van het EU-*acquis* over de terugkeer en is wettelijk bindend voor alle lidstaten behalve het Verenigd Koninkrijk en Ierland.

650 Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende het EU-terugkeerbeleid, COM(2014) 199 final, Brussel, 28.3.2014.

651 *Ibid.*, p. 5.

652 Art. 8(6) van de terugkeerrichtlijn.

zijn Gedragscode voor gezamenlijke terugkeeroperaties⁶⁵³, en wat het onderneemt om het ongerechtvaardigde gebruik van geweld te voorkomen.

Op de laatste dag van januari 2015 heeft Frontex de vragen van de Ombudsman beantwoord en ook zijn grondrechtenfunctionaris (Fundamental Rights Officer) heeft een aparte, belangrijke bijdrage geleverd aan het onderzoek van de Ombudsman. De FRO heeft de Ombudsman ervan op de hoogte gebracht dat zij occasioneel toezicht houdt op gezamenlijke terugkeeroperaties en specifiek op de zogenoemde «collecting joint return operations» gezamenlijke terugkeeroperaties⁶⁵⁴, en dat zij begeleiders uit derde landen die bij deze operaties betrokken zijn heeft opgeleid. De FRO merkte op dat zij nooit ook maar één klacht met betrekking tot de schending van mensenrechten tijdens een gezamenlijke terugkeervlucht gecoördineerd door Frontex had ontvangen en dat zij graag verslagen zou willen krijgen van nationale controleurs die op deze vluchten aanwezig waren. Ze heeft constructieve voorstellen gedaan, vooruitlopend op de herziening van de beste praktijken voor gezamenlijke terugkeeroperaties door Frontex, zoals de coördinatie tussen het nationale medische personeel dat aanwezig is tijdens de vluchten. Frontex ondersteunde dan weer ten volle het toezicht op elke gezamenlijke terugkeervlucht en verklaarde zich bereid om de samenwerking tussen de controleurs te vergroten (het agentschap zegde dat het op dit ogenblik de controleurs uitnodigt om deel te nemen aan zijn evaluatievergaderingen van gezamenlijke terugkeeroperaties met de lidstaten, en de lidstaten aanmoedigt om een toezichtstelsel in te voeren via de *Direct Contact Points on Return Matters*. Frontex heeft de Ombudsman er ook van op de hoogte gebracht dat de lijsten van dwangmiddelen en uitrustingen waarvan het gebruik toegelaten is tijdens de operaties uiteindelijk door Frontex worden goedgekeurd via een Implementatieplan. Frontex wees er echter op dat elke lidstaat verantwoordelijk is voor zijn eigen contingent aan boord en dat de lidstaat die de vlucht inlegt een uitgebreide verantwoordelijkheid draagt voor het welzijn van alle repatrianten, maar het legde niet duidelijk uit wat de aanwezigheid van zijn eigen vertegenwoordiger aan boord betekent. Frontex was ook terughoudend om op zijn website gedetailleerdere informatie te geven over gezamenlijke terugkeeroperaties. Jammer genoeg gaf Frontex ook zijn mening niet over het toezicht na de terugkeer, hoewel het ten volle het idee ondersteunde dat één controleur toezicht houdt op de terugkeeroperatie in naam van andere lidstaten.

Nationale ombudsmannen en vergelijkbare instanties (Commissie verzoekschriften van de Bundestag, Duitse regionale ombudsmannen) reageerden enthousiast op de

brief van Emily O'Reilly over haar onderzoek op eigen initiatief. Ze zijn van mening dat de effectieve samenwerking tussen nationale toezichtorganen en Frontex, en tussen nationale toezichthoudende instanties onderling van vitaal belang is om de volledige eerbiediging van de mensenrechten van repatrianten te verzekeren en hun slechte behandeling te voorkomen op alle terugkeervluchten, ongeacht het feit of ze onder nationaal toezicht of onder dat van Frontex staan. Ze vinden dat er nog altijd tekortkomingen zijn in deze operaties op nationaal niveau, in het bijzonder wat de detentievoorwaarden vóór het gedwongen vertrek en de invoering van onafhankelijke toezichtsystemen van de gedwongen terugkeer betreft. Velen hebben stappen ondernomen om meer te weten te komen over de situatie van de nationale terugkeervluchten en sommigen zijn al met hun onderzoeken ex officio begonnen om na te gaan of de toezichthoudende instantie die als dusdanig door de nationale overheid werd aangeduid haar werk correct uitvoert en terecht werd gekozen. De Ombudsmannen van Spanje en Denemarken zijn zelf toezichthoudende instanties en zij hebben een gedetailleerd antwoord gegeven op basis van hun ervaringen (met inbegrip van de Frontex-vluchten), terwijl de Ombudsmannen van Malta en Slovenië stappen hebben ondernomen om zelf een dergelijke instantie te worden. De Europese Ombudsman is uitermate tevreden over de reactie van haar collega's uit de lidstaten. Ze hoopt dat een gezamenlijke verklaring over het toezicht op terugkeervluchten zal worden afgelegd door het Europees Netwerk van Ombudsmannen naar aanleiding van zijn 10de Nationaal Seminarie, dat eind april in Warschau zal plaatsvinden. Ze heeft er ook alle vertrouwen in dat de publieke consultatie op een aanzienlijke deelname zal kunnen rekenen (de stap in haar onderzoek die op dit ogenblik bezig is), en haar de mogelijkheid zal geven om tot betekenisvolle conclusies te komen over de houding van Frontex.

Indien ze er immers, samen met haar nationale collega's, zou kunnen voor zorgen dat aan de minimumnormen van evenredigheid, billijkheid en menselijkheid wordt voldaan op nationale en Frontex-terugkeervluchten, en daarnaast mogelijke tekortkomingen en manieren ter verbetering van de bescherming van de rechten van teruggestuurde illegale migranten kunnen worden aangeduid, dan zou dit onderzoek echt iets betekenen voor repatrianten. Maar ook voor de Unie: alle relevante belanghebbende actoren die betrokken zijn bij gezamenlijke terugkeeroperaties zouden zich ervan bewust moeten zijn dat de effectiviteit van gedwongen terugkeeroperaties alleen kan worden gemeten aan de hand van de implicaties voor de mensenrechten en dat op die implicaties toezicht moet worden gehouden. Alleen dan kan de EU van een echt Europees immigratiebeleid spreken. Une authentique politique européenne de l'immigration.

Marta Hirsch-Ziembinska
(Hoofd van Klachten en Onderzoeken Eenheid 1,
Europese Ombudsman)
Straatsburg 11.02.2015

653 Gedragscode voor gezamenlijke terugkeeroperaties gecoördineerd door Frontex, Warschau 2013, beschikbaar op: <http://frontex.europa.eu/publications>.

654 Met andere woorden, gezamenlijke terugkeeroperaties waarbij het derde land waarnaar immigranten worden teruggestuurd het vliegtuig, de begeleiders en het medische personeel ter beschikking stelt. De betaling aan het derde land voor deze kosten wordt uitgevoerd door Frontex via de organiserende lidstaat.