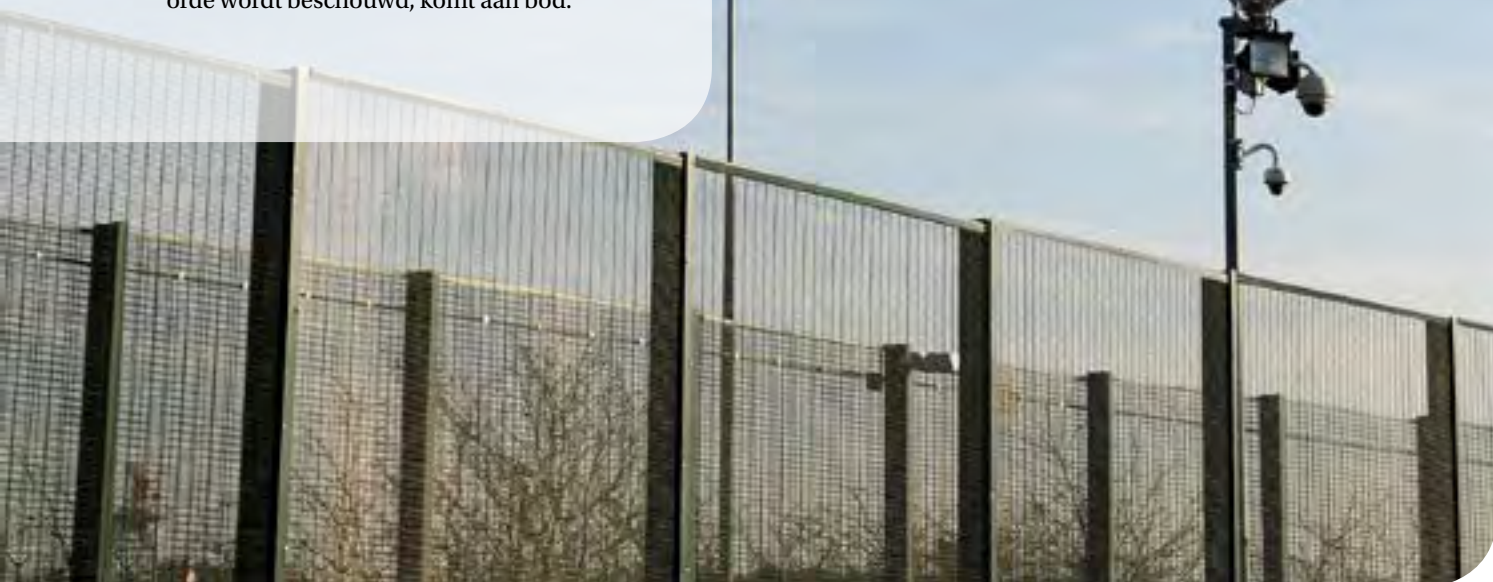


Hoofdstuk 7

Terugkeer, detentie en verwijdering

Het aantal vreemdelingen die in 2015 het grondgebied hebben verlaten, ligt hoger dan in 2014. De stijging van de begeleide vrijwillige terugkeren en repatriëringen ligt mee aan de basis daarvan. Tegelijk is er ook een stijging van het aantal personen die in gesloten centra worden vastgehouden.

Dit hoofdstuk behandelt het terugkeertraject, de detentie van bepaalde groepen (asielzoekers en minderjarigen), de alternatieven voor detentie, het toezicht op de detentievoorwaarden en de wettigheid ervan. Ook de detentie en verwijdering van personen van wie het gedrag in strijd met de openbare orde wordt beschouwd, komt aan bod.



1. CIJFERS

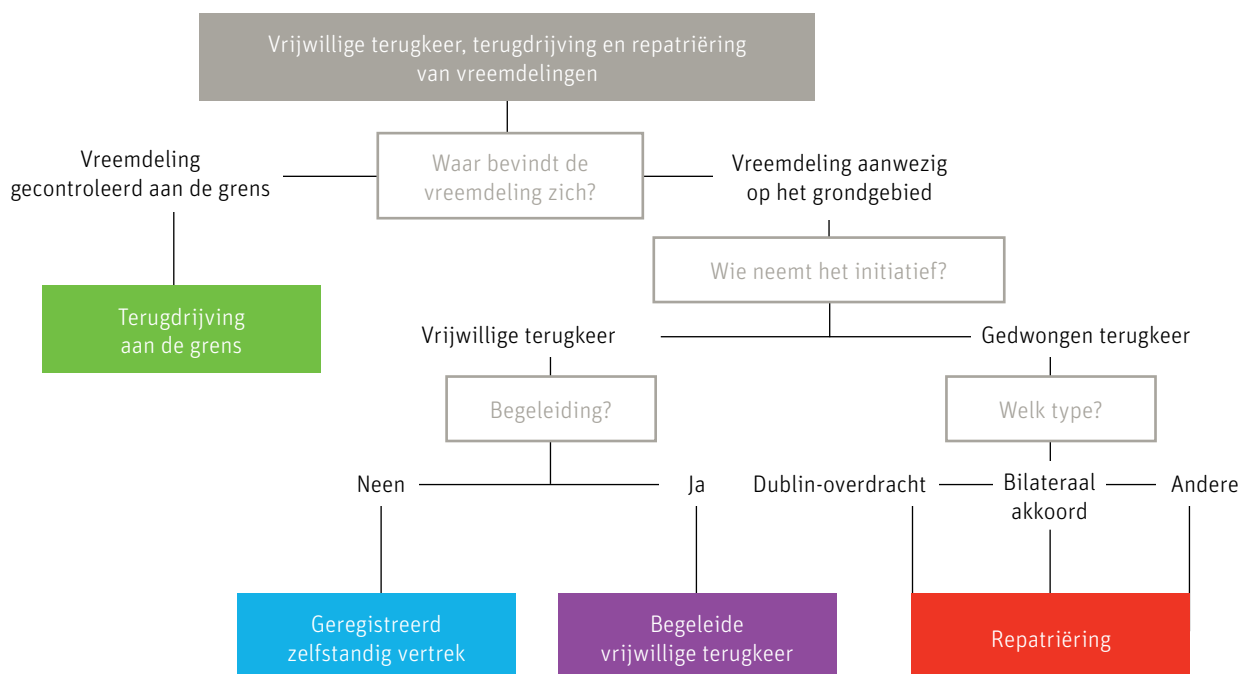
1.1. | Inleiding

De cijfers in dit hoofdstuk hebben in de eerste plaats betrekking op de vreemdelingen die besluiten om uit vrije wil terug te keren naar hun land van herkomst (**terugkeer op vrijwillige basis**). Hier wordt een onderscheid gemaakt tussen de personen die zelfstandig vertrekken (**geregistreerd zelfstandig vertrek**) en de personen die ondersteuning wensen voor de organisatie van hun terugkeer (**begeleide vrijwillige terugkeer**).

Daarna zal dieper worden ingegaan op de cijfers over:

- de **administratieve aanhoudingen**, door de politiediensten, van vreemdelingen die op het grondgebied aanwezig zijn en van de administratieve beslissing die door de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) als gevolg daarvan worden genomen;
- de **administratieve detentie**;
- de **repatriëringen**, met andere woorden de gedwongen terugkeer van vreemdelingen. Bij de repatriëringen wordt een onderscheid gemaakt tussen de **Dublin-overdrachten** (naar een andere EU-lidstaat), de repatriëringen naar een andere EU-lidstaat in het kader van **bilaterale akkoorden** en alle andere repatriëringen (naar het herkomstland of het land waar het individu een verblijfsrecht heeft).

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



Tabel 22. Evolutie van het aantal geregistreerde zelfstandige vertrekkers, begeleide vrijwillige terugkeren, terugdrijvingen en repatriëringen, 2000-2015 (Bronnen: DVZ, IOM en Fedasil)

Jaar	Geregistreerd zelfstandig vertrek (A)				Begeleide vrijwillige terugkeer				Terugdrijvingen		Repatriëringen				TOTAAL Totaal aantal teruggedreven personen en personen die het grondgebied officieel hebben verlaten (A+B+C+D)
	Begeleiding door de IOM	Begeleiding door de DVZ	Begeleiding door Fedasil	Totaal aantal vrijwillige terugkeren (B)	Aantal terugdrijvingsbeslissingen	Aantal effectieve terugdrijvingen (C)	Dublin-overdrachten (EU)	Bilaterale akkoorden (EU)	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	0		3.275	1.662									6.616	
2005	3.741	0		3.741	1.187									7.136	
2006	2.811	1		2.812	1.365									7.381	
2007	2.593	3		2.596	1.112			1.037	110	3.771	4.918			4.918	
2008	2.669	0		2.669	1.161			907	112	3.072	4.091			4.091	
2009	2.659	9		2.668	1.383			856	279	2.656	3.791			3.791	
2010	2.957	131		3.088	1.863			1.092	219	2.275	3.586			3.586	
2011	3.358	512		3.870	2.735			1.070	218	2.420	3.708			3.708	
2012	4.694	962		5.656	2.403	1.895		970	239	2.638	3.847			3.847	
2013	1.346 ⁶⁴²	4.388	319	4.707	1.897	1.539		748	278	3.167	4.193			4.193	11.785
2014	1.510	3.495	204	3.700	1.989	1.544	1	673	260	2.586	3.519			3.519	10.273
2015	1.113	3.870	317	4.274	2.062	1.649	87	828	310	3.107	4.245			4.245	11.281

⁶⁴² Dit cijfer heeft geen betrekking op het volledige jaar 2013, maar enkel op de zelfstandige vertrekkers die werden geregistreerd vanaf het moment dat het mogelijk was om die te tellen, met andere woorden vanaf mei 2013.

1.2. | Meer dan 5.000 vrijwillige terugkeren in 2015

De terugkeerrichtlijn, die betrekking heeft op de situatie van de personen in irregulier verblijf, verplicht de lidstaten ertoe om voorrang te geven aan de vrijwillige terugkeer veeleer dan aan de gedwongen terugkeer. Zo zijn er al meerdere jaren maatregelen van kracht om, in principe, aan elke vreemdeling die geen machtiging tot verblijf krijgt de kans te bieden om vrijwillig te vertrekken. De vreemdeling heeft de mogelijkheid om het Belgische grondgebied uit vrije wil en zonder begeleiding te verlaten (zie verder: geregistreerd zelfstandig vertrek). Indien hij dit wenst, kan hij ook ondersteuning krijgen bij de vrijwillige terugkeer naar zijn land van herkomst (begeleide vrijwillige terugkeer).

De begeleide vrijwillige terugkeer is niet uitsluitend voorbehouden aan vreemdelingen in irregulier verblijf. Sinds 2012 werd er een terugkeertraject ingevoerd voor asielzoekers om hen tijdens hun procedure te informeren over de terugkeermogelijkheden en hen te begeleiden bij de organisatie van hun terugkeer indien hun aanvraag wordt afgewezen⁶⁴³.

De gegevens over de begeleide vrijwillige terugkeer zijn zowel afkomstig van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) als Fedasil. In theorie staat Fedasil, de instantie die verantwoordelijk is voor de begeleide vrijwillige terugkeer, in voor de coördinatie van de terugkeerprogramma's. De praktische organisatie van de reis naar het land van herkomst wordt toevertrouwd aan de IOM, die daarvoor met diverse partners samenwerkt (ngo's, CAW,). In sommige gevallen⁶⁴⁴ organiseert de DVZ echter ook terugkeeroperaties, net als Fedasil, dat sinds 2014, in ondergeschikte orde, eveneens begeleide vrijwillige terugkeeroperaties organiseert wanneer de IOM daartoe niet in staat is. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de terugkeer naar landen waarmee de IOM geen akkoord heeft ondertekend (bijvoorbeeld Libië⁶⁴⁵).

Sinds 2007 was het aantal gevallen van **begeleide vrijwillige terugkeer** onophoudelijk gestegen tot een recordaantal van 5.656 begeleide vrijwillige terugkeren in 2012 (Tabel 22 en Figuur 25). Sindsdien ligt het aantal gevallen van begeleide vrijwillige terugkeer lager. Tijdens het jaar 2015 werden 4.274 begeleide vrijwillige terugkeren uitgevoerd met ondersteuning van de IOM, de DVZ of

Fedasil, tegenover 3.700 in 2014 (ofwel +16% tussen 2014 en 2015). In 2015 had de begeleide vrijwillige terugkeer voornamelijk betrekking op drie nationaliteiten, namelijk Irakezen⁶⁴⁶, Oekraïners en Roemenen⁶⁴⁷.

De **geregistreerde zelfstandige vertrekken** hebben betrekking op de situatie van vreemdelingen die uit eigen wil beslissen om vrijwillig terug te keren, zonder bijstand van eender welke organisatie en die dit aan de autoriteiten laten weten. Hierover bestaat er geen nauwkeurige databank, want het is onmogelijk om al die zelfstandige vertrekken te registreren. Toch proberen de autoriteiten al sinds enkele jaren om een systeem op te zetten waardoor een deel van die vertrekken zou kunnen worden geregistreerd. Sinds mei 2013 heeft de overheid een campagne gelanceerd om de personen aan te moedigen zich in de Belgische luchthavens te melden wanneer ze vrijwillig vertrekken.

In 2015 hebben de overheden het zelfstandig vertrek van 1.113 personen geregistreerd, ofwel ongeveer 26% minder dan in 2014.

Aan de hand van die gegevens kunnen echter de personen niet worden achterhaald die het grondgebied op een andere manier hebben verlaten nadat ze een bevel hadden gekregen om het grondgebied te verlaten (BGV), bijvoorbeeld met de auto, de trein de bus of via een buitenlandse luchthaven. In de informatiebrochure die via de gemeenten wordt overhandigd op het ogenblik van de betekening van een BGV⁶⁴⁸ staat nochtans duidelijk vermeld dat de vreemdeling die het grondgebied heeft verlaten hiervan het bewijs moet leveren. Daartoe kan hij kiezen uit verscheidene mogelijkheden, zoals een fotokopie van zijn paspoort met uitreisstempel bezorgen aan het bureau Sefor van de DVZ of zich melden bij de Belgische diplomatieke overheden in zijn land van herkomst. Dankzij die melding zouden vreemdelingen bijvoorbeeld moeten kunnen bewijzen dat ze op een correcte manier gevolg hebben gegeven aan het BGV dat aan hen werd afgegeven en daardoor vermijden dat aan hen een inreisverbod wordt opgelegd⁶⁴⁹.

646 De massale terugkeer van Irakezen in 2015 wordt behandeld in deel 7.2. *Recente ontwikkelingen* van dit hoofdstuk.

647 Op het ogenblik van afsluiting van dit jaarverslag, en omdat wij met gegevens afkomstig uit drie verschillende bronnen hebben gewerkt, was het voor ons onmogelijk om de tendens per nationaliteit aan te geven voor alle gevallen van begeleide vrijwillige terugkeer, aangezien er verschillen bestaan tussen de aangehaalde bronnen. Toch heeft Fedasil een nota voorgesteld die de vertrekken groepeerd waarbij bijstand werd verleend door dit agentschap zelf, de DVZ en de IOM en daarbij kwam dezelfde top drie van nationaliteiten uit de bus.

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

649 Het inreisverbod is een maatregel die in juli 2012 na de omzetting van de terugkeerrichtlijn in Belgisch recht van kracht is geworden. Aan de vreemdelingen tegen wie dit verbod wordt uitgevaardigd, worden de toegang tot en het verblijf op het volledige grondgebied van alle lidstaten geweigerd voor een onbepaalde duur, die kan schommelen naargelang van de aangevoerde reden (zie verder).

643 Zie verder in dit hoofdstuk voor nadere preciseringen over het terugkeertraject en de recente ontwikkelingen in dit verband.

644 De DVZ staat in voor de begeleiding van de vrijwillige terugkeer wanneer de personen die het grondgebied wensen te verlaten, niet over de nodige middelen beschikken om reisdocumenten te bekomen, of om een vliegtuigticket te kopen.

645 FEDASIL, Nieuwsbrief "Vrijwillige terugkeer", maart 2015.

1.3. | De administratieve aanhoudingen van vreemdelingen op het grondgebied: de personen in irregulier verblijf krijgen het vaakst een BGV (zonder opsluiting)

Wanneer de politiediensten een vreemdeling aanhouden om administratieve redenen⁶⁵⁰, nemen ze contact op met de DVZ, die dan een of meer administratieve beslissingen kan nemen ten aanzien van de betrokkene (afhankelijk van zijn verblijfsituatie).

Indien de DVZ beslist een of meerdere administratieve beslissingen te betekenen aan de betrokkene in onwettig verblijf, kan dit gaan om:

- een **BGV**;
- een **BGV** gekoppeld aan een **inreisverbod** (IV);
- een **BGV** (dat in dit geval doorgaans gepaard gaat met een **inreisverbod**) gekoppeld aan een **beslissing tot opsluiting** in een gesloten centrum met het oog op een repatriëring.

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

⁶⁵⁰ Het betreft hier een administratieve aanhouding zoals voorzien door de wet op het politieambt (art.21): "De politiediensten zien toe op de naleving van de wettelijke bepalingen met betrekking tot de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Zij vatten de vreemdelingen die geen houder zijn van de identiteitsstukken of van de documenten vereist door de reglementering op de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en nemen te hunnen opzichte de maatregelen voorgeschreven door de wet of de bevoegde overheid". De vreemdelingenwet (Art. 74/7) bepaalt: "De politiediensten kunnen een vreemdeling die geen houder is van de bij wet vereiste identiteitsstukken of documenten vatten en hem onderwerpen aan een maatregel van bestuurlijke aanhouding, in afwachting van een beslissing van de Minister of zijn gemachtigde. De vrijheidsbeneming mag niet meer dan vierentwintig uur duren."

Merk op dat de gegevens over de gevolgen van een administratieve aanhouding zich als volgt kunnen onderscheiden:

- Ofwel een nieuw BGV (afgeleverd omdat de aangehouden persoon nog geen of niet langer een BGV in handen heeft, of indien de persoon al een BGV in handen kreeg kunnen nieuwe elementen de afgifte van een nieuw BGV verantwoorden). Indien de aangehouden vreemdeling een beslissing tot vasthouding ontvangt, zal deze steeds vergezeld zijn van een nieuw BGV⁶⁵¹;
- Ofwel de bevestiging van een BGV (indien de persoon een niet uitgevoerd BGV in zijn bezit heeft en waarvan de termijn om het grondgebied te verlaten is verlopen). Deze bevestiging gebeurt via de afgifte van een brief die de vreemdeling herinnert aan het BGV in zijn bezit. Voor de DVZ gaat het hier noch om een BGV, noch om een administratieve beslissing.

De gegevens van de DVZ maken verder ook een onderscheid tussen twee types van situaties indien tegen de betrokken persoon een beslissing tot opsluiting (vasthouding) werd genomen met het oog op zijn repatriëring:

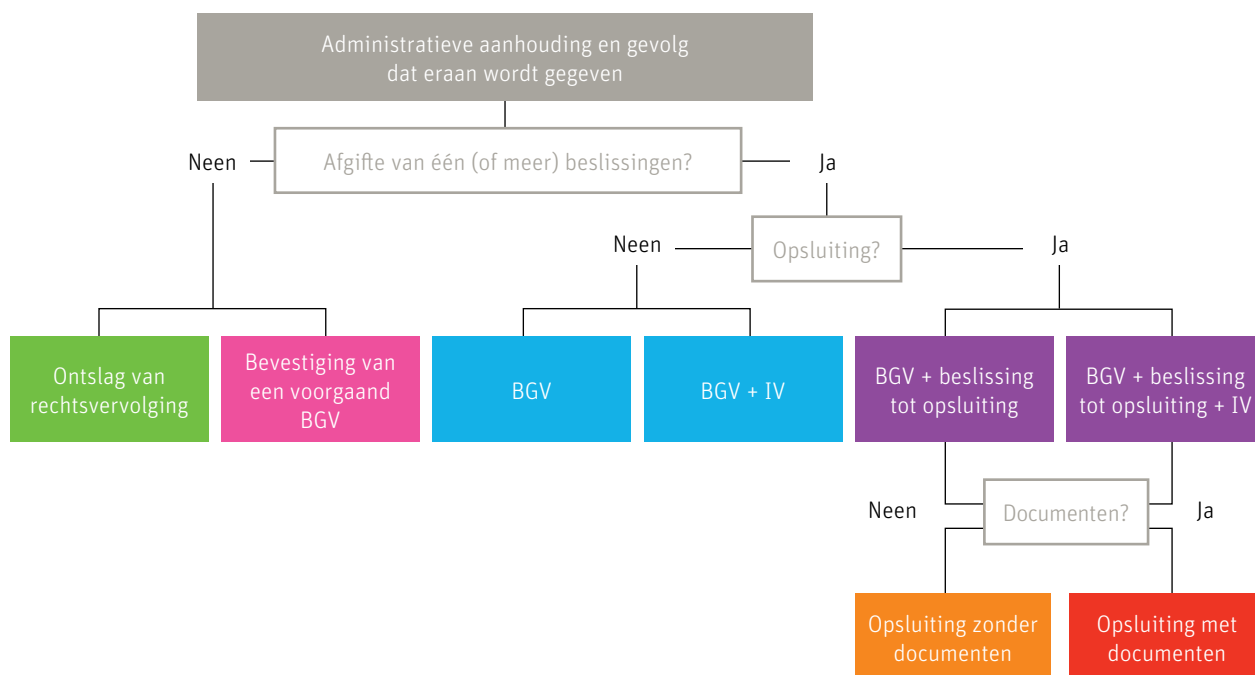
- de opsluiting⁶⁵² van een persoon die niet over de vereiste identiteits- of reisdocumenten beschikt om naar zijn herkomstland of naar een derde land terug te keren (**opsluiting zonder documenten**);
- de opsluiting van een persoon die wel over de vereiste documenten beschikt om naar zijn herkomstland of naar een derde land terug te keren (**opsluiting met documenten**);

De keuze om een vreemdeling op te sluiten, heeft met een combinatie van verschillende factoren te maken: de toepassing van de wettelijke criteria die de opsluiting van een vreemdeling toestaan⁶⁵³, de beschikbaarheid van een plaats in een gesloten centrum (met name een plaats die aangepast is aan het type betrokkene of aan zijn profiel), de nationaliteit (in verband met de reële vooruitzichten dat hij zal kunnen worden verwijderd, op grond van de situatie in het land van herkomst of van akkoorden die met het land werden gesloten, een evenwicht tussen de verschillende nationaliteiten in de gesloten centra, strategische prioriteiten, bijvoorbeeld wanneer een beveiligde vlucht wordt ingelegd naar een bepaald land etc.), het bezit van identiteits- of reisdocumenten etc.

⁶⁵¹ Het is in dit geval nochtans niet mogelijk na te gaan of de persoon die in detentie wordt geplaatst voorheen al een BGV ontving.

⁶⁵² Men spreekt ook over "detentie" of "vasthouding".

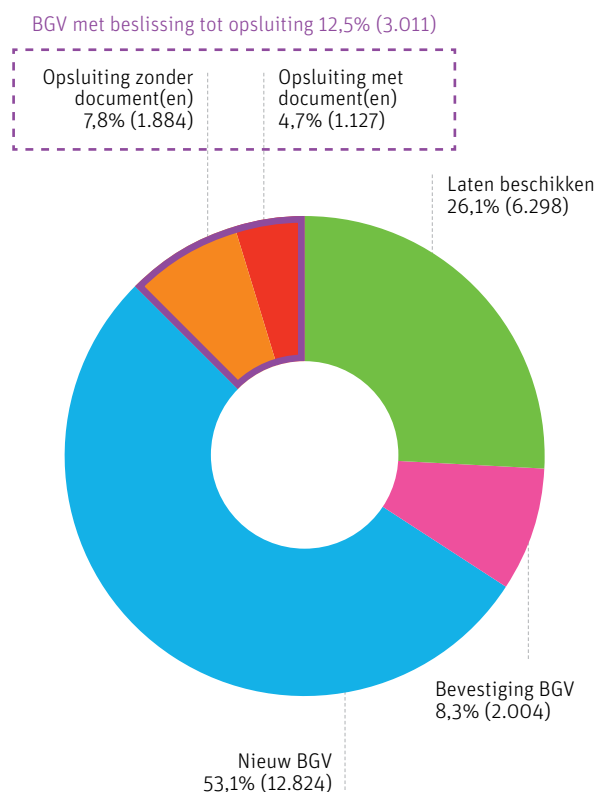
⁶⁵³ Sinds de omzetting van de terugkeerrichtlijn in Belgisch recht wordt opsluiting nog slechts in laatste instantie gebruikt en werden in plaats daarvan alternatieven voorzien.



In 2015 werden er 24.137 administratieve aanhoudingen verricht. Hieronder, leiden een aantal tot een beslissing (nieuw BGV, BGV met beslissing tot opsluiting), terwijl anderen niet leiden tot een beslissing (laten beschikken of bevestiging van een al afgeleverd BGV). In 2015 waren er 6.298 beslissingen van laten beschikken en 2.004 BGV's werden bevestigd, ofwel meer dan 34% van de gevolgen na een administratieve aanhouding. Tegelijkertijd werden 15.835 nieuwe BGV's afgeleverd⁶⁵⁴. Hieronder, werden er 12.824 afgeleverd zonder een beslissing tot vasthouding. Dit BGV vertegenwoordigt dus het grootste aandeel aan mogelijke gevolgen (53%) na een administratieve aanhouding in 2015. Daarentegen, waren 3.011 nieuwe BGV's (of 12% van alle administratieve aanhoudingen) wel gekoppeld aan een beslissing tot opsluiting. Daarvan waren er 1.127 opsluitingen met documenten en 1.884 opsluitingen zonder documenten. Die laatste twee situaties vertegenwoordigden respectievelijk 5% en 8% van de administratieve aanhoudingen in 2015 (Figuur 55).

Figuur 55. Aantal administratieve aanhoudingen van vreemdelingen en de gevolgen die eraan werden gegeven, 2015

(Bron: DVZ)



⁶⁵⁴ Opgelet, dit aantal slaat enkel op de BGV's die afgeleverd worden na een administratieve aanhouding. Dit gaat dus niet over het totaal aantal afgeleverde BGV's in 2015. Het totale aantal omvat ook de BGV's die afgeleverd worden na een negatieve verblijfsbeslissing.

Kader 21.

De inreisverboden

In 2015 werd in 4.215 gevallen een inreisverbod⁶⁵⁵ opgelegd aan vreemdelingen aan wie een BGV werd afgegeven, al dan niet na een administratieve aanhouding. De termijn van het inreisverbod kan variëren. In principe is het maximum 3 jaar geldig wanneer de vreemdeling een vroeger BGV niet heeft nageleefd of wanneer hem geen termijn wordt toegestaan voor een vrijwillige terugkeer. In 2015 was dit het geval voor 3.406 van de 4.215 afgegeven inreisverboden, ofwel 81%. De geldigheidsduur van een inreisverbod kan maximum vijf jaar bedragen wanneer de vreemdeling fraude heeft gepleegd om tot een verblijf te worden toegelaten of om zijn verblijfsrecht te behouden. In 2015 werden 711 inreisverboden (17%) afgegeven voor een duur van 4 of 5 jaar. Wanneer een vreemdeling tot slot een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid, kan hem een inreisverbod van meer dan vijf jaar worden opgelegd. In 2015 was dit het geval voor 98 inreisverboden, geldig voor een duur tussen 6 en 8 jaar, ofwel voor iets meer dan 2% van de 4.215 afgegeven inreisverboden.

De verdeling van de administratieve aanhoudingen en de administratieve beslissingen die door de DVZ in 2015 werden afgegeven, verschilt zeer sterk naargelang van de nationaliteit van de aangehouden vreemdelingen (Figuur 56). Bij wijze van voorbeeld worden hieronder enkele nationaliteiten voorgesteld. Sommige daarvan behoren tot de top van de sterkst vertegenwoordigde nationaliteiten wat de administratieve aanhoudingen betreft. Andere maken daar geen deel van uit, maar vertonen een atypische verdeling van de gevolgen die aan de administratieve aanhoudingen worden voorbehouden.

In 2015 mochten de meeste van de 1.801 aangehouden Roemenen (78%) beschikken. Opgelet, de aanhoudingen van EU-burgers zullen steeds leiden tot een beschikking, uitgezonderd indien het dossier van de vreemdeling elementen van openbare orde bevat.

Voor de andere nationaliteiten die in Figuur 56 worden vermeld, bedraagt het aandeel personen dat mocht beschikken echter minder dan 40%.

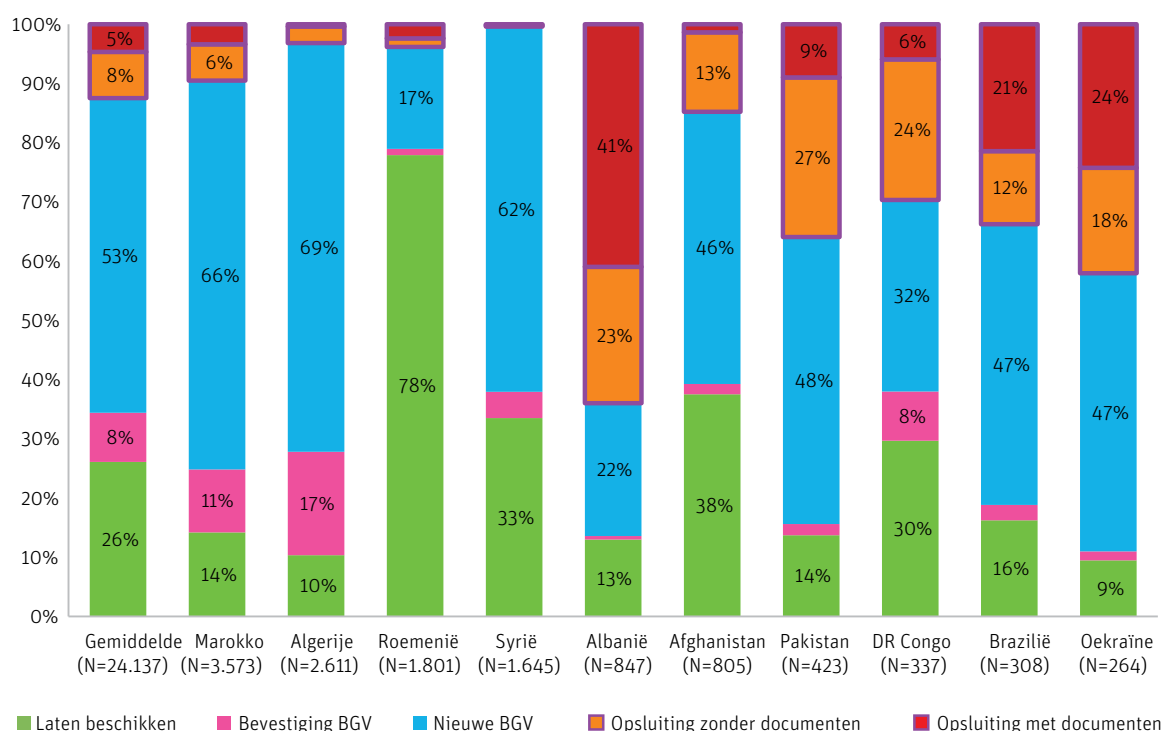
De administratieve aanhoudingen van Algerijnen en Marokkanen monden dan weer zeer vaak uit in de afgifte van een nieuw BGV of een bevestiging van een BGV zonder opsluiting (respectievelijk in 86% en 76% van de gevallen). Voor de Algerijnen is het vooral het ontbreken van een stabiele samenwerking tussen de DVZ en de Algerijnse autoriteiten die de identificatie van de betrokken personen bemoeilijkt met het oog op hun repatriëring. De identificatieprocedure is immers lang en levert vaak geen resultaten op. Die oververtegenwoordiging van BGV's zonder opsluiting wordt eveneens vastgesteld voor de Syriërs (66%), maar ook voor de Libiërs (88%), de Palestijnen (89%), de Iraniërs (84%) en de Irakezen (80%) die wegens de toestand in hun herkomstlanden slechts moeilijk kunnen worden verwijderd.

Voor andere nationaliteiten is de afgifte van een BGV gekoppeld aan een beslissing tot opsluiting met het oog op een repatriëring daarentegen frequenter. Dat is met name het geval voor de Albanezen (64%) maar ook, hoewel in mindere mate, voor de Oekraïners (42%), de Pakistanen (36%) en de Brazilianen (34%). Bij de Albanezen en de Brazilianen gaat het vaker om een opsluiting met documenten, terwijl de beslissing tot opsluiting bij de Pakistanen vaker een opsluiting zonder documenten betreft. Dit kan onder andere worden verklaard door het feit dat de onderdanen van Albanië en Brazilië niet aan de visumplicht zijn onderworpen om het Belgische grondgebied te betreden⁶⁵⁶ (op voorwaarde dat ze in het bezit zijn van een biometrisch paspoort). Het is dus waarschijnlijker dat zij reisdocumenten bij zich hebben of door de autoriteiten kunnen worden geïdentificeerd.

655 Voor meer informatie over het inreisverbod, zie: *Jaarverslag Migratie 2012, C. Een uitdaging onder de loep: het inreisverbod.*

656 Voor de volledige en bijgewerkte lijst van derde landen waarvan de onderdanen vrijgesteld zijn van de visumplicht voor België (en de voorwaarden daarvoor), zie: <https://sif-gid.ibz.be/NL/default.aspx?pg=d30317ea-e08c-419b-a8c7-e54f0bf9d801>.

Figuur 56. Verdeling van de gevolgen die aan administratieve aanhoudingen worden gegeven voor enkele nationaliteiten,⁶⁵⁷ 2015 (Bron: DVZ)



Tabel 23. Aantal administratieve aanhoudingen voor de top vijftien van de belangrijkste nationaliteiten, 2015 (Bron: DVZ)

	Nationaliteit	Aantal	Aandeel
1	Marokko	3.573	15%
2	Algerije	2.611	11%
3	Roemenië	1.801	7%
4	Syrië	1.645	7%
5	Irak	1.253	5%
6	Iran	948	4%
7	Tunesië	862	4%
8	Albanië	847	4%
9	Afghanistan	805	3%
10	Servië	595	2%
11	Polen	471	2%
12	Pakistan	423	2%
13	India	384	2%
14	DR Congo	337	1%
15	Brazilië	308	1%
	Overige landen	7.274	30%
	Totaal	24.137	100%

Sinds 2011 zijn er grote schommelingen geweest in het aantal BGV's dat werd afgegeven na een administratieve aanhouding. Die schommelingen kunnen door verschillende factoren worden verklaard, onder andere: belangrijke methodologische wijzigingen betreffende de meervoudige notificaties van BGV's⁶⁵⁸; de evolutie van de administratieve logica en praktijken; een schommeling van het aantal vreemdelingen in irregulier verblijf op het grondgebied; perioden waarin de politiediensten hun controles opdrijven of verminderen.

⁶⁵⁷ Die cijfers tonen alleen welke nationaliteiten worden verondersteld te zijn aangehouden door de bevoegde diensten en hangen dus af van het kader waarbinnen de controles door de politiediensten werden uitgevoerd. Het betreft de nationaliteit die door de vreemdeling werd opgegeven op het ogenblik van de aanhouding, Deze nationaliteit is echter niet altijd zijn echte nationaliteit.

⁶⁵⁸ Sinds 2011 heeft de DVZ de meervoudige notificaties van BGV's effectief anders geregistreerd. Tussen 2011 en midden 2013 werd elke notificatie van een BGV apart geregistreerd, waardoor het aantal in 2012 afgegeven BGV's significant steeg terwijl ze in werkelijkheid dezelfde personen kunnen betreffen. Sinds halfweg 2013 wordt er echter een andere praktijk toegepast: als men aan eenzelfde persoon mededeelt dat hij of zij het voorwerp uitmaakt van een BGV, dan gaat het eerder om een herbevestiging van een BGV, die onder 'laten beschikbaar' wordt geboekt en niet langer als een nieuw BGV. Die nieuwe wijziging verklaart ten dele de vermindering van het aantal BGV's die sindsdien wordt vastgesteld, in het bijzonder in 2013 en 2014. In 2015 maken de beschikbare cijfers een onderscheid tussen een nieuwe BGV's, een bevestiging van een BGV en laten beschikbaar (zonder afgifte of bevestiging van een BGV). Die cijfers worden hieronder uitputtend weergegeven.

Tabel 24. Evolutie van het aantal afgegeven BGV's (met of zonder beslissing tot opsluiting) na administratieve aanhoudingen van vreemdelingen, 2011-2015⁶⁵⁹ (Bron: DVZ)

	BGV zonder beslissing tot opsluiting		BGV met beslissing tot opsluiting	
	Nieuw BGV	Bevestiging van een BGV	Opsluitingen zonder documenten	Opsluitingen met documenten
2011	15.373		2.150	1.458
2012	17.163		1.928	1.655
2013	14.284 ⁶⁶⁰		1.884	1.594
2014	13.034	niet beschikbaar	1.880	1.127
2015	12.824	2.004	1.884	1.127

Bij wijze van indicatie wordt in Tabel 24 de evolutie weergegeven van het aantal BGV's met of zonder beslissing tot opsluiting die werden afgegeven na administratieve aanhoudingen van vreemdelingen. Gezien de belangrijke methodologische veranderingen tussen de verschillende jaren in de manier waarop die beslissingen werden berekend, zijn de in deze tabel vermelde gegevens niet vergelijkbaar onder elkaar. Niettemin tonen ze aan dat de BGV's zonder opsluiting, ondanks de methodologische veranderingen, het meest voorkomende gevolg zijn dat sinds 2011 aan de administratieve aanhoudingen wordt voorbehouden.

1.4. | Het aantal opgesloten vreemdelingen: stijging in de gesloten centra en daling in de terugkeewoningen

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

- ofwel nadat hij op het grondgebied werd aangehouden (doorgaans nadat aan hem een BGV met een beslissing tot opsluiting werd afgegeven)⁶⁶¹,
- ofwel indien hem aan de grens de toegang tot het grondgebied werd geweigerd (terugdrijvingsbeslissing, zie verder),
- ofwel wanneer een vreemdeling in irregulier verblijf reeds vastgehouden wordt in de gevangenis en het voorwerp uitmaakt van een verwijderingsprocedure⁶⁶².

Die detentie kan in principe gebeuren in een gesloten centrum, een INAD-centrum (*Inadmissible Passengers*) in een van de regionale luchthavens⁶⁶³, een terugkeewoning (wanneer het een gezin met minderjarige kinderen betreft) of een gevangenis (voor een bepaalde termijn in afwachting van zijn verwijdering of overdracht naar een gesloten centrum, indien de vreemdeling al in de gevangenis verbleef toen de beslissing tot opsluiting werd afgegeven).

659 Deze figuur vermeldt enkel de administratieve aanhoudingen, zonder de te laten beschikken. De totalen en aandelen van 2015 verschillen dus van die in de andere figuren.

660 Gezien de methodologische wijzigingen die in de loop van het jaar 2013 werden aangebracht, worden onder het aantal BGV's zonder opsluiting verschillende situaties samengebracht. Tot in mei 2013 omvat dit cijfer zowel de nieuwe BGV's als de bevestigingen van een BGV, terwijl de bevestigingen van een BGV vanaf juni 2013 onder de laten beschikken worden geboekt (die in deze tabel niet zijn opgenomen en niet onder de BGV's zonder opsluiting).

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

662 Zie verder in dit hoofdstuk: 6.2.B) Evoluties terugkeer, detentie asielzoekers.

663 Opgelet, in de praktijk worden de INAD-centra van de regionale luchthavens niet langer gebruikt. De terug te drijven personen worden door de DVZ overgebracht naar een gesloten centrum of een terugkeewoning.

	Gesloten centra	Terugkeerwoningen	INAD-centra
Voor wie?	Administratieve detentie van meerderjarige vreemdelingen met het oog op een repatriëring, een terugdrijving of tijdens de asielprocedure ⁶⁶⁴	Administratieve detentie van gezinnen met minderjarige kinderen met het oog op een repatriëring of een terugdrijving	Administratieve detentie met het oog op een terugdrijving, wanneer de toegang tot het grondgebied aan de grens van een regionale luchthaven wordt geweigerd
Waar?	<ul style="list-style-type: none"> - Transitcentrum Caricole in Steenokkerzeel - Repatriëringscentrum 127bis in Steenokkerzeel - Centrum voor illegalen in Vottem - Centrum voor illegalen in Merksplas - Centrum voor illegalen in Brugge 	Gevestigd in 5 gemeenten: <ul style="list-style-type: none"> - Bevekom - Sint-Gillis-Waas - Tielt - Tubeke - Zulte 	Gevestigd in de luchthavens van: <ul style="list-style-type: none"> - Gosselies - Bierset - Deurne - Oostende - Wevelgem
Aantal beschikbare plaatsen in 2015	452 plaatsen	27 terugkeerwoningen met in totaal 169 bedden	Niet gebruikt ⁶⁶⁵

In 2015 werden 6.229 personen vastgehouden in **gesloten centra**. Dit cijfer komt overeen met het aantal eerste inschrijvingen in een gesloten centrum, de overdrachten van het ene gesloten centrum naar het andere worden hier dus niet in meegerekend. De in de gesloten centra vastgehouden personen die vrijgelaten worden, daarna opnieuw aangehouden en opgesloten worden echter wel meegerekend, elke keer zij opnieuw in een gesloten centrum terecht komen na hun vrijlating⁶⁶⁶.

Van de 6.229 personen die in 2015 werden gedetineerd, werden er 4.800 verwijderd (repatriëring, bilaterale overname, effectieve terugdrijving of begeleide terugkeer met het IOM), 1.083 in vrijheid gesteld en 27 zijn ontsnapt.

Terwijl het aantal personen dat in een gesloten centrum werd opgesloten sinds 2011 elk jaar verminderde, wordt in 2015 een toename van de populatie in vergelijking met 2014 (+11%) vastgesteld. De piek in de afgelopen tien jaar was het jaar 2006, met 8.742 gedetineerde personen. Tussen de verschillende jaren worden beduidende schommelingen vastgesteld. In 2014 werd het laagste aantal gedetineerde personen opgetekend, namelijk 5.602, of -36% tegenover 2006. Die schommelingen doorheen

de tijd kunnen door verschillende factoren worden verklaard, zoals veranderingen in de infrastructuur⁶⁶⁷ of in het personeelsaantal, of wijzigingen van de wetgeving of de administratieve praktijken (met name betreffende de mogelijkheden om personen vast te houden⁶⁶⁸ of de termijn van hun opsluiting).

In 2015 werden 342 (minderjarige en meerderjarige) personen in **terugkeerwoningen** geplaatst. De terugkeerwoningen, die bedoeld zijn voor gezinnen met minderjarige kinderen, werden ingevoerd in oktober 2008, meer bepaald nadat België door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens was veroordeeld wegens de detentie van kinderen in gesloten centra⁶⁶⁹. Naarmate er meer dergelijke woningen werden opgericht⁶⁷⁰, nam ook het aantal bewoners steeds meer toe, met een piek in het jaar 2014, toen er 754 personen (kinderen en volwassenen) verbleven. De daling van het aantal personen dat in 2015 werd vastgehouden in terugkeerwoningen kan worden verklaard door het feit dat sinds de zomer van 2015 en de sluiting van het terugkeercentrum van Holsbeek een

664 Zie verder in dit hoofdstuk: 6.2.B) *Ontwikkelingen in verband met terugkeer, De detentie van asielzoekers*.

665 In 2013 waren er: 22 bedden te Gosselies, 12 bedden te Bierset, 4 bedden te Deurne, 0 bedden te Wevelgem en 1 mannenkamer te Oostende, in totaal 38 bedden. Zie Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *De regionale INAD-centra en de grondrechten van vreemdelingen*, juni 2013, beschikbaar op: www.myria.be.

666 Voor een vreemdeling kan er tijdens zijn detentie een verandering optreden van de tegen hem genomen beslissing tot opsluiting en van de reden van zijn opsluiting (bijvoorbeeld indien hij een asielaanvraag indient nadat hij in detentie is geplaatst).

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

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

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

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

deel van de terugkeewoningen nu wordt bestemd voor de opvang van gezinnen in irregulier verblijf met minderjarige kinderen aan wie opvangrecht werd toegestaan⁶⁷¹.

In 2015 werd geen enkele persoon vastgehouden in een INAD-centrum in een regionale luchthaven. Voor hetzelfde jaar bevonden 1.434 personen zich in administratieve detentie in een gevangenis⁶⁷².

Tabel 25. Aantal personen opgesloten in gesloten centra en terugkeewoningen, 2004-2015 (Bron: DVZ)

Jaar	Aantal personen opgesloten in gesloten centra	Aantal personen opgesloten in terugkeewoningen
2004	7.622	niet beschikbaar
2005	8.191	niet beschikbaar
2006	8.742	niet beschikbaar
2007	7.506	niet beschikbaar
2008	6.902	28
2009	6.439	206
2010	6.553	221
2011	7.034	463
2012	6.797	485
2013	6.285	590
2014	5.602	754
2015	6.229	580

1.5. | Het grootste aantal repatriëringen sinds 2007

Onder repatriëringen wordt de gedwongen terugkeer verstaan van vreemdelingen die zich op het grondgebied bevinden. Ze worden uitgevoerd door de Belgische administratieve autoriteiten (met of zonder begeleiding)

671 In overeenstemming met het koninklijk besluit van 24 juni 2004 tot bepaling van de voorwaarden en de modaliteiten voor het verlenen van materiële hulp aan een minderjarige vreemdeling die met zijn ouders illegaal in het Rijk verblijft. Zie hierover ook: 7.2. *Recente ontwikkelingen* in dit hoofdstuk.

672 Informatie per mail bekomen van de DVZ op 27 mei 2016. Voor meer informatie over de detentie in de gevangenis, zie verder in dit hoofdstuk (Kader: Openbare orde, detentie en verwijdering). Betreffende de INAD-centra, zie Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, De regionale INAD-centra en de grondrechten van vreemdelingen, juni 2013.

vanuit gesloten centra, INAD-centra, terugkeewoningen of gevangenissen. De gegevens over repatriëringen van de DVZ maken een onderscheid tussen:

- de overdrachten van asielzoekers naar een andere EU-lidstaat in toepassing van de Dublin-verordening (*Dublin-overdrachten*);
- de repatriëringen van vreemdelingen in irregulier verblijf in het kader van *bilaterale terugnameakkoorden* met andere lidstaten van de EU;
- alle andere repatriëringen van vreemdelingen in irregulier verblijf, naar hun herkomstland of een ander land waar zij verblijfsrecht hebben (Tabel 26).

In 2015 vonden in totaal 4.245 repatriëringen plaats, ofwel een toename van +21% in vergelijking met 2014. Daardoor is 2015 het jaar met de meeste repatriëringen sinds 2007. Van die 4.245 repatriëringen hadden er 828 (of 20%) betrekking op Dublin-overdrachten, terwijl er 310 (of 7%) repatriëringen waren in het kader van bilaterale terugnameakkoorden met andere lidstaten van de EU. Onder de nationaliteiten in de top tien van alle repatriëringen in 2015, nemen de burgers van landen van het Europese continent een belangrijke plaats in met 13% Albanen, 10% Roemenen, 4% Kosovaren, 3% Serviërs en 3% Oekraïners. Op de derde plaats staan de Marokkanen, die 10% van alle uitgevoerde repatriëringen vertegenwoordigen. Ook de Afghanen (4%) en de Pakistanen (3%) behoren tot de voornaamste nationaliteiten.

Tabel 26. Top tien van de repatriëringen per nationaliteit, 2015 (Bron: DVZ)

	Nationaliteit	Aantal repatriëringen	% repatriëringen van het totaal
1	Albanië	572	13%
2	Roemenië	435	10%
3	Marokko	409	10%
4	Kosovo	154	4%
5	Afghanistan	148	3%
6	Servië	148	3%
7	Pakistan	140	3%
8	Oekraïne	127	3%
9	Brazilië	107	3%
10	Algerije	102	2%
	Overige landen	1.903	45%
	Totaal	4.245	100%

1.6. | De terugdrijvingen: ongeveer 2.000 betekende beslissingen en 1.649 effectieve terugdrijvingen

De gegevens over de terugdrijvingsbeslissingen geven ons informatie over de beslissingen om vreemdelingen de toegang tot het Belgisch grondgebied te weigeren aan een Belgische grens omdat ze niet aan de voorwaarden voldoen om toegang te krijgen tot het grondgebied⁶⁷³.

Na de piek van 5.363 terugdrijvingsbeslissingen in het jaar 2000 zijn er grote schommelingen opgetreden. Sindsdien was 2007 het jaar met de minste terugdrijvingsbeslissingen (1.112 beslissingen). In 2015 werden in totaal 2.062 terugdrijvingsbeslissingen genomen (Tabel 12). Die hadden vooral betrekking op enkele nationaliteiten, namelijk Albanese (17%), Syriërs (7%), Marokkanen (6%) en Congolezen (van de DRC) (5%).

Naast het aantal afgegeven terugdrijvingsbeslissingen, deelt de DVZ sinds 2012 ook de jaarlijkse gegevens over het aantal effectief uitgevoerde terugdrijvingen mee (het terugsturen naar het land waar het vliegtuig vandaan kwam waarin de betrokken persoon zich bevond)⁶⁷⁴ (Tabel 12). Toch moet worden opgemerkt dat de effectieve terugdrijvingen van een bepaald jaar soms het gevolg kunnen zijn van terugdrijvingsbeslissingen die in de loop van het voorgaande jaar werden genomen. Daarnaast kunnen sommige vreemdelingen aan wie een terugdrijvingsbeslissing werd afgegeven later toch toestemming krijgen om het grondgebied te betreden (de terugdrijvingsbeslissing wordt dan ingetrokken). Dat is bijvoorbeeld het geval voor personen die aan de grens asiel hebben aangevraagd en aan wie internationale bescherming (en dus ook een verblijfsrecht) wordt toegestaan. Indien die personen nadat ze het grondgebied zijn binnengekomen, later toch het voorwerp uitmaken van een gedwongen terugkeer, dan zal het in hun geval om een repatriëring gaan (en niet om een terugdrijving). Verder is de effectieve terugdrijving van een persoon naar een land waar hij het risico loopt op een onmenselijke of

vernederende behandeling krachtens het beginsel van *non-refoulement* verboden. Zelfs indien aan de betrokkene een terugdrijvingsbeslissing werd afgegeven, zal die in dit geval in principe niet mogen worden uitgevoerd.

Voor 2015 kan worden vastgesteld dat 1.649 terugdrijvingen effectief werden uitgevoerd voor 2.062 afgegeven terugdrijvingsbeslissingen. Dit komt neer op ongeveer 8 effectieve terugdrijvingen per 10 afgegeven beslissingen (met inachtneming van de hierboven vermelde opmerking).

In 2015 is het verschil tussen het aantal effectieve terugdrijvingen en het aantal terugdrijvingsbeslissingen voor enkele nationaliteiten bijzonder groot, onder andere voor de Syriërs (139 beslissingen tegenover 45 effectieve terugdrijvingen), de Palestijnen (60 beslissingen tegenover slechts 2 effectieve terugdrijvingen) en de Irakezen (62 beslissingen tegenover 25 effectieve terugdrijvingen). Die vaststelling kan worden verklaard door het feit dat die nationaliteiten zeer sterk vertegenwoordigd zijn onder de asielzoekers die bescherming krijgen. Het gaat dus vermoedelijk om personen die aan de grens asiel hebben aangevraagd, aan wie bescherming werd verleend waardoor de terugdrijvingsbeslissing werd ingetrokken en die uiteindelijk tot het grondgebied werden toegelaten.

1.7. | Wat is er tot slot geweten over de vreemdelingen die het grondgebied in 2015 officieel hebben verlaten?

Door het aantal geregistreerde zelfstandige vertrekkers, gevallen van begeleide vrijwillige terugkeer, effectieve terugdrijvingen en repatriëringen samen te tellen, kan een raming worden gemaakt van het aantal vreemdelingen dat officieel het Belgisch grondgebied heeft verlaten (of werd teruggedreven net voor hun binnenkomst op het grondgebied).

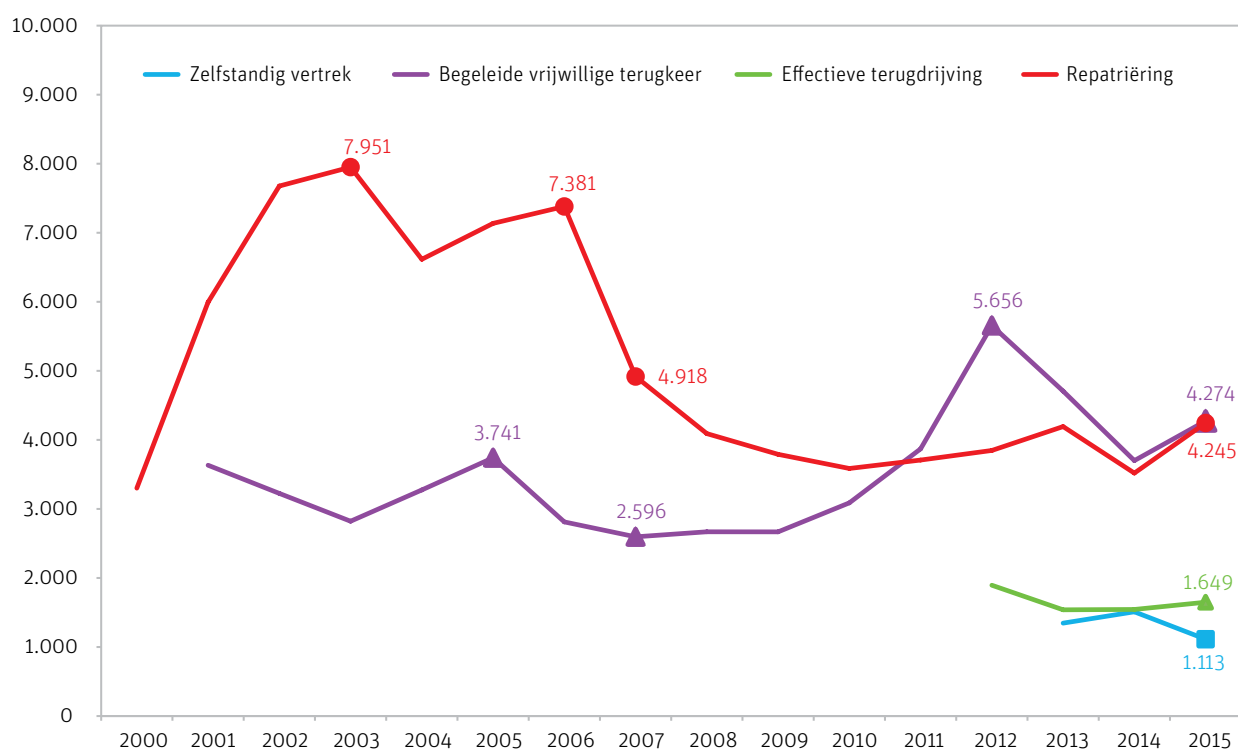
Zo verlieten in 2015 in totaal 11.281 personen – uit vrije wil of gedwongen – het grondgebied. Van die 11.281 personen werden er 1.649 aan de grens onderschept en effectief teruggedreven, ofwel 15% van alle terugkeren in 2015. Daarnaast werden 1.113 personen die vrijwillig het grondgebied hebben verlaten geregistreerd door de

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

674 Volgens de regels die zijn vastgelegd in het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (Verdrag van Chicago) van 1944.

autoriteiten. Zij vertegenwoordigen 9% van alle terugkeren in 2015. Tegelijkertijd werd de begeleide vrijwillige terugkeer uitgevoerd voor 4.274 personen, of 38% van het totaal. Tot slot werden 4.245 personen gerepatriëerd, wat eveneens 38% van het totale aantal terugkeren in 2015 vertegenwoordigt.

Figuur 57. Evolutie van het totaal aantal geregistreerde zelfstandige vertrekken⁶⁷⁵, gevallen van begeleide vrijwillige terugkeer, effectieve terugdrijvingen en repatriëringen van vreemdelingen, 2000-2015 (Bronnen: DVZ en IOM)



⁶⁷⁵ Hierbij dient te worden opgemerkt dat de geregistreerde zelfstandige vertrekken pas vanaf mei 2013 worden bijgehouden.

2. RECENTE ONTWIKKELINGEN

2.1. | Op Europees niveau

2.1.1. | De acties van de Europese Commissie op het gebied van terugkeer

In 2015 heeft de Europese Commissie verschillende maatregelen aangenomen op het gebied van de terugkeer van migranten in irregulier verblijf. Eerst en vooral heeft ze in september 2015 een mededeling gepubliceerd met als titel "EU-actieplan inzake terugkeer"⁶⁷⁶. Dat actieplan volgt op de aanneming van een Europese Migratieagenda⁶⁷⁷ en heeft tot doel om de doeltreffendheid van het Europese terugkeersysteem te verhogen. Het gaat uit van de premisse dat een van de oorzaken van irreguliere migratie het onvoldoende doeltreffende terugkeersysteem is (in 2014 hebben minder dan 40% van de migranten in irregulier verblijf tegen wie een beslissing tot verwijdering werd genomen, de EU ook effectief verlaten). Het Actieplan stelt een reeks maatregelen voor (onmiddellijk en op middellange termijn) om het hele terugkeersysteem van de EU te versterken. Die maatregelen omvatten een strengere toepassing van de terugkeerrichtlijn (en van de EU-regels) door de lidstaten (zo nodig met de mogelijkheid om inbreukprocedures in te leiden), een versterking van de rol van Frontex in de terugkeerprocedures (en van zijn financiële middelen) en een nauwere samenwerking met derde herkomst- of doorreislanden voor de overname van hun onderdanen.

In dezelfde optiek heeft de Europese Commissie in oktober 2015 een aanbeveling tot vaststelling van een "terugkeerhandboek"⁶⁷⁸ uitgebracht. Die gemeenschappelijke praktische gids is een instrument dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten zouden moeten gebruiken voor taken die gerelateerd zijn aan terugkeer.

Tot slot heeft de Europese Commissie in december 2015 beslist om een "Europese grens- en kustwacht op te richten"⁶⁷⁹. Die zal bestaan uit een Agentschap voor de Europese grenswacht (het huidige Agentschap Frontex met uitgebreide opdrachten) en uit de instanties van de lidstaten die met het grensbeheer zijn belast. Het zal worden ingezet aan de buitengrenzen van Europa om een "krachtig gezamenlijk beheer" van die grenzen te verzekeren. Een van zijn opdrachten zal betrekking hebben op de terugkeer van derdelanders in irregulier verblijf. Daartoe zal binnen het nieuwe agentschap een "Europees terugkeerbureau" worden opgericht dat Europese interventieteams met begeleiders, toezichthouders en terugkeerspecialisten kan inzetten. Het project voorziet ook de invoering van een Europees standaardreisdocument om de repatriëring naar derde landen te vergemakkelijken.

2.1.2. | Rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie over de terugkeerrichtlijn

Sinds begin 2015 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) zich viermaal over de terugkeerrichtlijn gebogen.

In een eerste arrest *Zaizoune*⁶⁸⁰ oordeelde het dat een nationale wetgeving die het irregulier verblijf bestraft met een geldboete of een verwijdering in strijd is met het EU-recht. Volgens het Hof brengt de financiële sanctie de doelstelling in het gedrang die door de richtlijn wordt nagestreefd, namelijk de effectieve terugkeer garanderen van buitenlanders die irregulier op het grondgebied verblijven⁶⁸¹.

In zijn arrest *Celaj*⁶⁸² is het Hof van oordeel dat het daarentegen niet in strijd is met de richtlijn om een gevangenisstraf op te leggen aan een derdelander op wie de terugkeerprocedure werd toegepast en die ondanks een inreisverbod terugkeert naar het grondgebied van een lidstaat⁶⁸³. Het herinnert er op grond van zijn eerdere

676 COM(2015) 453 final, EUROPESE COMMISSIE, *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, EU-actieplan inzake terugkeer*, 9 september 2015.

677 COM(2015) 240 final, EUROPESE COMMISSIE, *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees economisch en sociaal Comité en het Comité van de regio's, Een Europese migratieagenda*, 13 mei 2015. Zie hierover eveneens *Focus: Europa in (asiel)crisis*.

678 COM(2015) 6250, EUROPESE COMMISSIE, *Aanbeveling van de Commissie tot vaststelling van een gemeenschappelijk "terugkeerhandboek" voor gebruik door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten bij het uitvoeren van terugkeergelateerde taken*, 1 oktober 2015.

679 Europese Commissie, *Een Europese grens- en kustwacht voor de bescherming van de Europese buitengrenzen*, Persbericht, 15 december 2015.

680 HvJEU, *Subdelegación del Gobierno en Gipuzkoa – Extranjería t. Samir Zaizoune*, 23 april 2015, C-38/14.

681 Het opleggen van een boete en de overeenstemming van die sanctie met de terugkeerrichtlijn werd door het HvJEU al onderzocht in andere arresten. Voor meer informatie, zie *Jaarverslag Migratie 2013*, hfst. IV.

682 HvJEU, *Skerdjan Celaj*, 1 oktober 2015, C-290/14.

683 Daarmee wijkt het Hof af van de conclusies van de advocaat-generaal, zie: *Conclusies van de advocaat-generaal*, in de zaak *Skerdjan Celaj*, C-290/14, 28 april 2015.

rechtspraak⁶⁸⁴ aan dat een gevangenisstraf wegens irregulier verblijf:

- niet mag worden opgelegd vóór de goedkeuring of de uitvoering van de terugkeerprocedure;
- mag worden opgelegd wanneer de vreemdeling na afloop van de terugkeerprocedure irregulier op het grondgebied verblijft;
- mag worden opgelegd aan een vreemdeling die, nadat hij werd teruggestuurd naar zijn land van herkomst, ondanks een inreisverbod terugkeert op het grondgebied.

Het Belgisch recht is niet in overeenstemming met die rechtspraak, aangezien het een bepaling⁶⁸⁵ bevat die een strafrechtelijke gevangenisstraf kan opleggen aan een derdelander in irregulier verblijf, ongeacht of die al dan niet in een terugkeerprocedure heeft gezeten.

In een derde arrest, *Z.Zh*⁶⁸⁶, heeft het Hof zich over de interpretatie gebogen die aan het begrip 'gevaar voor de openbare orde' moet worden gegeven. Het feit dat een vreemdeling wordt verdacht van of strafrechtelijk werd veroordeeld voor het plegen van een naar nationaal recht als misdrijf strafbaar gesteld feit is volgens het Hof weliswaar een element waarmee rekening mag worden gehouden om het gevaar voor de openbare orde in te schatten, maar volstaat echter niet op zich. De autoriteiten moeten geval per geval nagaan of de persoonlijke gedragingen van de vreemdeling een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormen die een fundamenteel belang van de samenleving aantasten. Daartoe moeten alle elementen in aanmerking worden genomen: de aard en de ernst van het feit, het tijdsverloop sinds het plegen van dat feit, de omstandigheid dat de betrokken vreemdeling het grondgebied aan het verlaten was en de gegrondheid van de verdenking van het aan de betrokken derdelander verweten misdrijf. Het begrip 'gevaar voor de openbare orde' (waardoor de termijn voor vrijwillig vertrek kan worden verkort) mag dus niet automatisch worden ingeroepen, maar moet geval per geval worden bekeken in het licht van de grondrechten van de betrokken vreemdeling.

In zijn arrest *JN*⁶⁸⁷ buigt het Hof zich tot slot over een bepaling van de opvangrichtlijn⁶⁸⁸ die het mogelijk maakt om een asielzoeker in bewaring te houden "wanneer

de bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde dat vereisen". Het is van oordeel dat dat in overeenstemming is met artikel 6 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie dat iedereen het recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon waarborgt⁶⁸⁹. Het bepaalt ook dat het begrip "openbare orde" op dezelfde manier moet worden geïnterpreteerd als in de terugkeerrichtlijn (*zie* arrest *Z.Zh* hierboven). Bovendien oordeelde het Hof dat een terugkeerprocedure die werd onderbroken als gevolg van de indiening van een verzoek om internationale bescherming, moet worden hervat in het stadium waarin zij is onderbroken zodra dit verzoek om bescherming in eerste aanleg is afgewezen. Zo niet zou dit de doelstelling van de terugkeerrichtlijn, namelijk de invoering van een doeltreffend verwijderings- en terugkeerbeleid van derdelanders in irregulier verblijf, in gevaar brengen.

2.2. | Op Belgisch niveau

2.2.1. | Ontwikkelingen op het gebied van terugkeer

Operatie Medusa

Op 22 september 2015 werd op initiatief van de minister van Binnenlandse Zaken, in samenwerking met de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, het actieplan Medusa opgestart. Dat wil met specifieke en gerichte politiecontroles de aandacht vestigen op de transitmigratie in België. De controles worden uitgevoerd in de onmiddellijke omgeving van autosnelwegen, internationale treinen, havens en luchthavens. Tussen 22 september en 29 november 2015 werden ongeveer 950 migranten in irregulier verblijf onderschept, van wie de meesten bij controles in treinen (418) en in voertuigen (385). Het ging overwegend om Syriërs (360), Irakezen (177), Afghanen (130) en Iraniërs (56)⁶⁹⁰.

Na de ontmanteling van een deel van de jungle van Calais in februari 2016 werden, ook in het kader van de Medusa-

684 HvJEU, *Hassen El Dridi*, 28 april 2011, C-61/11 en *Alexandre Achughbabian t. Préfet du Val-de-Marne*, 6 december 2011, C-329/11, geanalyseerd in het *Jaarverslag Migratie 2011*, hfst. 6.

685 Art. 75, lid 1 vreemdelingenwet.

686 HvJEU, *Z.Zh. t. Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie en Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie t. I.O.*, 11 juni 2015, C-544/13.

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

688 Art. 8 § 3 van de opvangrichtlijn.

689 Het Hof buigt zich eveneens over de overeenstemming met artikel 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Dit heeft recent namelijk de draagwijdte van artikel 5 van het EVRM nader bepaald voor wat de detentie van asielzoekers betreft. *Zie* verder.

690 KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Integraal Verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken, Commissie voor de binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt*, CRIV 54 COM 290, 9 december 2015, p. 72.

actie, systematische politiecontroles uitgevoerd aan de Frans-Belgische grens. Die controles vonden plaats in toepassing van een tijdelijke afwijking die is voorzien in de Schengengrenscodes⁶⁹¹.

De terugkeerbeslissingen en het inreisverbod: ontwikkelingen in de rechtspraak

De Raad van State (RvS) heeft verscheidene zaken behandeld die verband hielden met het recht om gehoord te worden⁶⁹². De Raad is van oordeel dat de administratie een positieve plicht heeft om de vreemdeling de kans te bieden zijn standpunt kenbaar te maken waarom het onmogelijk is tegen hem een beslissing tot verwijdering te nemen⁶⁹³. Hij is van mening dat dit beginsel ook van toepassing is op het uitvaardigen van een inreisverbod. Dat verbod heeft immers een eigen juridische draagwijdte, ook al gaat het om een bijkomende maatregel bij een bevel om het grondgebied te verlaten (BGV)⁶⁹⁴.

De Raad van State heeft zich ook uitgesproken over de afgifte van BGV's in geval van een weigering om internationale bescherming toe te kennen⁶⁹⁵. Hij heeft geoordeeld dat de administratieve overheden moeten toezien dat de grondrechten van de vreemdeling worden geëerbiedigd vóór ze een BGV uitvaardigen en niet pas op het ogenblik van de uitvoering ervan⁶⁹⁶. De autoriteiten zijn dus niet verplicht om een dergelijke beslissing te nemen, zelfs niet na afloop van de procedure met het oog op het verkrijgen van internationale bescherming. Wanneer een vreemdeling om een verblijfsvergunning heeft verzocht, moeten de administratieve overheden ook dat verzoek behandelen vóór ze een BGV kunnen uitvaardigen.

Tot slot is er nog de kwestie van de doeltreffendheid van het beroep tegen een BGV, met name met betrekking

tot het arrest *V.M.*⁶⁹⁷ dat in 2015 door het EHRM werd gewezen⁶⁹⁸. Het gaat hier om een problematiek die niet nieuw is en die reeds tot meerdere veroordelingen van België heeft geleid⁶⁹⁹. In 2014 werd een nieuwe wijziging van de procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid ingevoerd bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV)⁷⁰⁰. In juni 2015 heeft het Grondwettelijk Hof een beroep verworpen dat werd ingediend tegen de wet van 2014 betreffende de procedure uiterst dringende noodzakelijkheid voor de RvV⁷⁰¹. Het Hof stelde dat in het voorliggend geval, bij een afgeleverd BGV, de DVZ "niet dient te beoordelen of de tenuitvoerlegging van het bevel om het grondgebied te verlaten de artikelen 3 en 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens in acht neemt". Het lijkt erop dat het Hof meent dat die controle enkel moet gebeuren op het moment van de effectieve uitvoering van het BGV. In dat stadium, oordeelde het Hof, voldoet de versoepeling van de notie moeilijk te herstellen ernstig nadeel, wanneer de artikelen 3 en 8 EVRM in het gedrang zouden kunnen zijn, voldoende aan de in het beroep geformuleerde kritieken.

Nochtans beantwoorden de aangebrachte wijzigingen door de wet van 2014 volgens Myria onvoldoende aan de eisen van het EHRM. Ze regelen het fundamentele probleem niet: de vreemdeling die dringend een risico inroept op onmenselijke en vernederende behandeling of op schending van zijn grondrechten in geval van een terugkeer moet de waarborg krijgen dat hij niet zal worden verwijderd voordat een rechter zijn argumenten tegen de beslissing tot verwijdering grondig heeft onderzocht. De schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid, die vereist dat de tenuitvoerlegging van de verwijdering "imminent" is, is in de praktijk alleen mogelijk wanneer de vreemdeling opgesloten is, ook al sluit de wet niet uit dat die procedure in andere gevallen wordt opgestart. Indien niet kan worden aangetoond waarom "de schorsing van de uitvoering van dit BGV volgens de gewone schorsingsprocedure te laat zal komen en niet effectief zal zijn"⁷⁰², zal de procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden afgewezen. Zo

691 Art. 23 en 24 verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodes).

692 Zie over deze kwestie ook: *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, hfst. 10, Focus: Het recht om gehoord te worden. Daarin beveelt Myria aan dat de DVZ op het moment dat ze een BGV of een inreisverbod uitvaardigt, de migrant nog de gelegenheid geeft om zijn situatie uiteen te zetten (familiale situatie, belang van het kind, gezondheid...). Myria beveelt in het algemeen aan dat de overheid het recht om gehoord te worden garandeert aan iedere vreemdeling die een BGV ontvangt maar nog geen procedure heeft opgestart, of die over nieuwe elementen beschikt sinds het einde van een asiel- of verblijfsprocedure.

693 RvS, 19 februari 2015, nr. 230.257.

694 RvS, 15 december 2015, nr. 233.257.

695 RvS, 4 juni 2015, nr. 231.443.

696 In dezelfde zin, betreffende de aflevering van een BGV voor vreemdelingen in irregulier verblijf, zie: RvS, 19 februari 2015, nr. 230.251; RvS, 26 juni 2015, nr. 231.762.

697 EHRM, *V.M. en anderen t. België*, 7 juli 2015.

698 Voor meer informatie over dit arrest, zie Hfst.3 Internationale bescherming en staatloosheid.

699 Zie met name: EHRM, *Conka t. Belgique*, 5 februari 2002; *M.S.S. t. België en Griekenland*, 31 januari 2011; *Yoh-Ekale Mwanje t. België*, 20 december 2011; *Singh en anderen t. België*, 2 oktober 2012; *S.J. t. België*, 27 februari 2014. Voor een samenvatting in het Frans van sommige van die arresten, zie S. DATOUSSAID, H. GRIBOMONT, S. SAROLEA, *La réception du droit européen de l'asile en droit belge: la directive procédure*, Louvain-la-Neuve, december 2014, pp. 128-141.

700 Wet van 10 april 2014 houdende diverse bepalingen met betrekking tot de procedure voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en voor de Raad van State. Voor meer details over deze wet, zie: *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, hfst. 10, 2.2.

701 GwH, 11 juni 2015, nr. 89/2015.

702 RvS, 25 mei 2015, nr. 146.105.

heeft de RvS geoordeeld dat er geen sprake was van uiterst dringende noodzakelijkheid voor een gezin dat in een open terugkeercentrum was geplaatst vanwaar het naar een gesloten unit kon worden overgebracht⁷⁰³ of voor een zieke vreemdeling die geen beroep kon doen op sociale bijstand omdat zijn verblijfsvergunning was ingetrokken en die bedreigd was met uitzetting uit zijn woning⁷⁰⁴.

Voor vreemdelingen die niet opgesloten zijn op het ogenblik dat ze een BGV krijgen, geldt dus nog altijd de procedure die door het EHRM al is veroordeeld wegens haar uitermate grote complexiteit⁷⁰⁵. Om de rechtspraak van het EHRM uit te voeren, beveelt Myria aan om de beroepsprocedure tegen verwijderingsbeslissingen te herbekijken zodat een beroep in volle rechtsmacht wordt voorzien en een automatisch opschortend effect wordt toegekend aan de gewone schorsing als de verwijderingsbeslissing de grondrechten van de vreemdeling dreigt te schaden, in het bijzonder bij een risico op foltering of op onmenselijke of vernederende behandeling.

Het terugkeertraject

In 2015 werd het terugkeertraject op bepaalde punten aangepast. De individuele terugkeerbegeleiding werd in 2012 ingevoerd en heeft tot doel asielzoekers tijdens hun procedure te informeren over de vrijwillige terugkeer en hen te begeleiden bij de organisatie van hun terugkeer als hun asielaanvraag wordt afgewezen. Die begeleiding vindt eerst plaats in de opvangstructuur en daarna, in geval van afwijzing van de asielaanvraag, in een terugkeerplaats tijdens de termijn van het BGV. Werkt de betrokkene niet mee aan zijn vrijwillige terugkeer, dan wordt een gedwongen terugkeer georganiseerd⁷⁰⁶.

In oktober 2015 heeft Fedasil nieuwe instructies opgesteld met praktische regelingen van de terugkeerbegeleiding⁷⁰⁷. De nieuwigheden hebben voornamelijk betrekking op wijzigingen van de begeleidings- en opvolgingsprocedure, nieuwe voorwaarden om niet aan terugkeerplaatsen

te worden toegewezen (medische contra-indicaties, zwangere vrouwen) en een nieuw doelpubliek (in sommige gevallen gezinnen in irregulier verblijf met minderjarige kinderen, zie verder).

In 2014 werden 4.364 personen aan een open terugkeerplaats toegewezen, van wie er 692 (16%) ook effectief daar naartoe zijn gegaan. Uiteindelijk zijn 85 (12%) van hen vrijwillig teruggekeerd, hebben 381 (55%) uit eigen wil de open terugkeerplaats verlaten, werden 160 (23%) naar een andere opvangstructuur overgebracht en hebben 52 (8%) een oproeping gekregen van de politie om hun gedwongen verwijdering te organiseren. In hetzelfde jaar hebben ook 460 mensen een terugkeerplaats toegewezen gekregen nadat ze een aanvraag tot vrijwillige terugkeer hadden ingediend bij een terugkeerloket. Bijna 427 (93%) van hen zijn ook effectief naar die terugkeerplaats gegaan. Van hen zijn 336 personen (79%) vrijwillig teruggekeerd en 72 (17%) hebben op eigen initiatief de terugkeerplaats verlaten.

Tussen januari en juni 2015 hebben in totaal 1.490 personen een toewijzing gekregen voor een open terugkeerplaats, van wie 157 via een terugkeerloket. Van die laatsten zijn er 136 personen (87%) naar die terugkeerplaats gegaan en zijn er 97 (71%) daarna vrijwillig teruggekeerd. Voor het overige, hebben op de 1.333 personen zich 178 (13%) aangemeld op de toegewezen terugkeerplaats, van wie 109 personen (61%) die terugkeerplaats verlaten hebben op eigen initiatief, 50 (28%) overgebracht zijn naar een andere structuur en 11 (6%) vrijwillig zijn teruggekeerd⁷⁰⁸.

De opvang van gezinnen met minderjarige kinderen in irregulier verblijf

Gezinnen in irregulier verblijf met minderjarige kinderen die opvang genieten⁷⁰⁹ worden sinds de zomer van 2015 ondergebracht in een terugkeerwoning (onder het opvangregime en niet onder het detentieregime). Wanneer er geen plaats is in een terugkeerwoning, worden die gezinnen – volgens de nieuwe instructies van Fedasil (zie hierboven) – ondergebracht in een open terugkeerplaats.

703 RvS, 9 december 2014, nr. 134 835: De RvS oordeelt dat de mogelijkheid om voorlopige maatregelen te nemen bij uiterst dringende noodzakelijkheid na de eventuele overbrenging naar een woonunit in een gesloten unit volstaat om het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel te eerbiedigen, een uitspraak die tien maanden eerder nochtans door het EHRM was verworpen (EHRM, *S.J. t. België*, 27 februari 2014, §§100-104).

704 RvS, 25 mei 2015, nr. 146 105.

705 EHRM, *S.J. t. België*, 27 februari 2014, nr. 70055/10, §§100-104; *V.M. en anderen t. België*, 7 juli 2015, nr. 60125/11, § 216.

706 Zie in dit verband: *Jaarverslag Migratie 2012*, 2.1. *Het terugkeertraject*, pp. 154-155.

707 Fedasil, *Instructie betreffende het terugkeertraject en de toewijzing aan een open terugkeerplaats*, 20 oktober 2015 (in werking getreden op 9 november 2015). Die instructies annuleren en vervangen alle voorgaande instructies met betrekking tot het terugkeertraject.

708 Informatie via e-mail gekregen van Fedasil op 28 april 2016. Bij de redactie van dit verslag waren de cijfers van juli tot december 2015 nog niet beschikbaar.

709 Op grond van het koninklijk besluit van 24 juni 2004 tot bepaling van de voorwaarden en modaliteiten voor het verlenen van materiële hulp aan een minderjarige vreemdeling die met zijn ouders illegaal in het Rijk verblijft. Ter herinnering, die aanvraag voor materiële hulp moet door de minderjarige zelf (of door een van zijn ouders) worden ingediend bij het OCMW van zijn gewoonlijke verblijfplaats. Het OCMW gaat na of alle wettelijke voorwaarden voor toekenning van de materiële hulp vervuld zijn. Indien dit het geval is, deelt het OCMW het gezin mee dat het materiële hulp kan bekomen in een opvangcentrum. Het is dan Fedasil dat instaat voor de toewijzing van het opvangcentrum.

Die wijzigingen volgen op de sluiting in juni 2015 van het open terugkeercentrum van Holsbeek, dat dit publiek sinds 2013 opving. Volgens de staatssecretaris voor Asiel en Migratie was die sluiting enerzijds ingegeven door de lage bezettingsgraad in de maanden voorafgaand aan de sluiting (gemiddeld een dertigtal personen per dag voor een totale capaciteit van 100 opvangplaatsen, met een daling van 561 personen in 2013 naar 23 gezinnen gedurende de eerste zes maanden van 2015) en anderzijds door de politieke wil om bijkomende middelen toe te wijzen voor de versterking van het personeel en de toename van de capaciteit van de gesloten centra⁷¹⁰, die een strategische prioriteit vormen.

De Raad van State heeft zich in april 2015⁷¹¹ uitgesproken over de overeenkomst die werd gesloten tussen de DVZ en Fedasil betreffende de opvang van de gezinnen in irregulier verblijf in het open terugkeercentrum van Holsbeek⁷¹². In zijn arrest stelt de RvS het feit niet ter discussie dat de gezinnen in irregulier verblijf aan wie materiële hulp wordt toegekend in een open terugkeercentrum zijn ondergebracht, noch het feit dat ze het voorwerp zullen uitmaken van een gedwongen terugkeer als ze weigeren mee te werken aan een vrijwillige terugkeer en indien aan hen geen verblijfstitel kan worden afgeleverd. Het annuleert wel de bepaling van de overeenkomst die deze opvang beperkt tot de duur van het BGV (30 dagen).

De opvang van de gezinnen, zowel in terugkeerbouwingen (onder het opvangregime) als in terugkeerplaatsen mag niet worden beperkt tot de uitvoeringstermijn van het BGV, noch aan andere voorwaarden worden onderworpen (bijvoorbeeld de ondertekening van een vrijwillige terugkeerverklaring). Ook de rechtspraak van de arbeidshoven en -rechtbanken over het centrum van Holsbeek blijft geldig: elke beslissing met betrekking tot de toewijzing van een opvangplaats door Fedasil moet rekening houden met de specifieke noden van het gezin (de continuïteit van het recht op onderwijs, de medische noden, ...) ⁷¹³.

Het gebruik van terugkeerbouwingen als opvangstructuur roept vragen op, voornamelijk ten aanzien van de begeleiding die er geboden wordt aan de families. Deze wordt immers gegeven door de coaches van de DVZ die

normaal gezien verantwoordelijk zijn voor de begeleiding van de families die gedetineerd zijn.

Tussen juli en december 2015 hebben in totaal 21 gezinnen (83 personen van wie 49 minderjarigen) in irregulier verblijf met minderjarige kinderen opvang gekregen in een terugkeerbouwing⁷¹⁴.

De Dublin-plaatsen

Sinds oktober 2015⁷¹⁵, werd door een instructie van Fedasil een nieuw concept van opvangplaatsen in het leven geroepen ter voorbereiding van de terugkeer: de zogenaamde **Dublin-plaatsen**⁷¹⁶. Hun werking is vergelijkbaar met die van de terugkeerplaatsen, maar ze zijn bestemd voor asielzoekers aan wie een BGV werd afgeleverd in het kader van een Dublin-procedure (bijlage 26quater), met uitzondering van de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV). Voortaan wordt aan de personen die opvang genieten en tegen wie een dergelijke beslissing wordt genomen een Dublin-plaats toegewezen in een bijzonder opvangcentrum om hun overdracht voor te bereiden naar de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van hun asielaanvraag. De persoon in kwestie moet zich binnen de 5 dagen daarnaartoe begeven. Doet hij dat niet, dan verliest hij zijn recht op opvang (toekenning van een code 207 *no show*). Een afwijking kan alleen worden gevraagd in geval van medische contra-indicatie (behoorlijk gemotiveerd), een zwangerschap of een recente geboorte (vanaf twee maanden voor en tot twee maanden na de bevalling).

De sociale begeleiding tijdens die opvang is beperkt tot het aanbieden door de sociale assistent van twee opties: ofwel zich op eigen krachten naar de lidstaat in kwestie begeven binnen de termijn van het BGV, ofwel zich voor de organisatie van zijn overdracht laten ondersteunen door een verbindingssambtenaar van de DVZ. Als de persoon niet ingaat op één van beide opties, dan wordt de overdracht door de DVZ gedwongen uitgevoerd. De DVZ kan dan "op elk moment beslissen om over te gaan tot de verwijdering van een bewoner"⁷¹⁷. Indien het BGV als gevolg van het aantekenen van beroep ondertussen door de RvV wordt geannuleerd, voorzien de instructies dat de

710 Kamer van volksvertegenwoordigers, Integraal verslag, Commissie van Binnenlandse Zaken, Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, CRIV 54 COM 195, 17 juni 2015.

711 RvS, 23 april 2015, nr. 230.947.

712 *Overeenkomst tussen Fedasil en de Dienst Vreemdelingenzaken betreffende de materiële hulp aan de minderjarige vreemdeling die met zijn ouders illegaal in het Rijk verblijft en die opgevangen wordt overeenkomstig het KB van 24 juni 2004, 29 maart 2013* (niet gepubliceerd). Zie hierover eveneens: *Jaarverslag Migratie 2013*, pp. 189-190.

713 Zie eveneens: *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, p. 162.

714 Informatie per mail van de DVZ, 27 mei 2016.

715 Bij de redactie van dit jaarverslag beschikte Fedasil nog niet over de cijfers over de Dublin-plaatsen voor 2015.

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

717 Fedasil, *Instructie betreffende de wijziging van de verplichte plaats van inschrijving van asielzoekers die een weigeringsbeslissing ontvingen in het kader van een Dublin-overname*, 20 oktober 2015, p. 3.

betrokken persoon van de opvang kan blijven genieten, in hetzelfde centrum of in een andere structuur.

De inrichting van die plaatsen heeft tot doel om de praktijk in overeenstemming te brengen met de rechtspraak van het HvJEU⁷¹⁸ betreffende de verplichting om opvang te bieden aan de betrokken personen tot het ogenblik van hun effectieve overdracht naar de verantwoordelijke lidstaat.

Die instructies doen minstens op twee vlakken vragen rijzen.

Ten eerste, de overdracht van de personen vindt plaats van zodra ze een BGV hebben ontvangen, onafhankelijk van het feit of ze daartegen al dan niet beroep aantekenen (in tegenstelling tot wat het geval is voor het terugkeertraject van afgewezen asielzoekers). Dit houdt verband met het feit dat het beroep tegen een dergelijke beslissing – nog altijd – geen schorsend effect heeft (in tegenstelling tot wat wordt bepaald door artikel 27 van de Dublin III-Verordening). Daaruit vloeit dus feitelijk voort dat de betrokken personen zich al in een (eventueel zelfs gedwongen) overdrachtsprocedure bevinden nog vóór de RvV zich uitspreekt over de vordering tot schorsing of nietigverklaring van die beslissing. Een dergelijk beroep zou enkel schorsend zijn indien de uitvoering van de overdracht nakend is, wat in de praktijk dus betekent dat de persoon die een beroep in uiterst dringende noodzakelijkheid indient al in detentie zit. Myria heeft al herhaaldelijk gewezen op de ondoeltreffendheid van dit beroep⁷¹⁹.

Ten tweede is het verontrustend dat de DVZ een gedwongen verwijdering op elk moment en zonder een voorafgaande verwittiging van het precieze tijdstip kan uitvoeren. Dat kan ertoe leiden dat de betrokken personen in een toestand van permanente stress leven en in situaties die bijzonder traumatiserend zijn, zeker in het geval van gezinnen met minderjarige kinderen. Keert een afgewezen asielzoeker in het kader van het terugkeertraject (zie hierboven) niet vrijwillig terug na afloop van zijn terugkeertraject, dan kan de DVZ aan de politie vragen om een oproeping te sturen om de gedwongen verwijdering te organiseren. Die moet worden verstuurd twee dagen voor het einde van de uitvoeringstermijn van het BGV en het onderwerp ervan moet duidelijk zijn aangegeven. Het is pas wanneer de betrokkene weigert om de terugkeerplaats te verlaten dat de DVZ de lokale politie kan opdragen om die persoon in het opvangcentrum aan te houden.

718 HvJEU, *Cimade en Gisti*, 27 september 2012, C-179/11. Zie hierover ook: *Jaarverslag Migratie 2012*, p. 65.

719 Zie met name: *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, p. 192.

De vrijwillige terugkeer

Op 1 februari 2016 heeft Fedasil in samenwerking met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) een chartervlucht met bestemming Bagdad ingelegd om de vrijwillige terugkeer van 106 personen uit te voeren naar Irak. Het was de allereerste keer dat dit gebeurde, niet alleen in België maar ook op Europees niveau. De reden voor dit initiatief van Fedasil was de aanzienlijke toename van het aantal personen dat naar die regio wenste terug te keren. In 2015 zijn 1.023 van de 4.053 personen die via het terugkeer- of re-integratieprogramma vrijwillig zijn teruggekeerd, teruggedaan naar Irak⁷²⁰. De meeste terugkeeroperaties naar Irak hebben plaatsgevonden tussen september en december 2015 (met meer dan 200 terugkeeroperaties per maand⁷²¹) en hadden voornamelijk betrekking op asielzoekers van wie de asielprocedure liep. In totaal zijn in 2015 bijna 3.000 personen vrijwillig teruggedaan naar Irak vanuit 14 Europese landen, van wie ongeveer een derde vanuit België⁷²².

In 2015 zijn het de Irakezen die het meeste vrijwillig terugkeren. Velen onderbreken daarvoor hun asielaanvraag.

Onder die personen is een opvallend groot aantal asielzoekers aanwezig van wie de asielprocedure lopende was en die hadden besloten om hun procedure stop te zetten. Liggen de moeilijke opvangomstandigheden, de trage procedure of de ontraderende informatiebrieven van de staatsecretaris voor Asiel en Migratie⁷²³ aan de basis van die beslissingen? IOM is een studie aan het uitvoeren over de analyse van de terugkeer van asielzoekers naar Irak in 2015 op Europees niveau⁷²⁴. Tot op heden kan nochtans geen enkele diepgaande studie een echte verklaring bieden voor het plotse vertrek van zo'n groot aantal personen van die welbepaalde groep, die oorspronkelijk op zoek waren naar internationale bescherming, naar een land in oorlog.

In het algemeen hebben de autoriteiten diverse initiatieven opgezet die kaderen in een actieplan ter bevordering van de vrijwillige terugkeer. Die initiatieven proberen enerzijds om "beter in te spelen op (de noden van) het veranderde publiek" van wie "de meeste personen een hogere gemiddelde beschermingsgraad (hebben) dan

720 FEDASIL, *Vrijwillige terugkeer in 2015*, beschikbaar op: www.fedasil.be. Omwille van een verschillende methodologie tussen DVZ en Fedasil verschillen deze cijfers licht met de cijfers in het cijferdeel van dit hoofdstuk.

721 FEDASIL, *Informatiebrief vrijwillige terugkeer*, april 2016.

722 Internationale Organisatie voor Migratie, *IOM Surveys Iraqi Migrants to Europe*, persbericht, 15 maart 2016.

723 Zie hierover hfst. internationale bescherming en staatloosheid.

724 Myria, *Contactvergadering internationale bescherming*, februari 2016.

voorheen⁷²⁵ en anderzijds om de personen in irregulier verblijf te bereiken die niet in het opvangnetwerk verblijven en die geen contact meer hebben met de autoriteiten⁷²⁶. Tot die initiatieven behoren onder andere de uitwerking van informatieprojecten die zich richten tot bepaalde doelgroepen (personen afkomstig uit de Balkan), gemeenten, middenveldorganisaties, voogden alsook ambassades en consulaten; de organisatie van terugkeerpermanenties in de nieuwe terugkeerlokken van Luik en Antwerpen (die beide hun deuren openden in het najaar van 2015) en een nauwere samenwerking met de lokale besturen⁷²⁷.

De toegangsvoorwaarden tot het vrijwillige terugkeer- en re-integratieprogramma werden onlangs versoepeld. Er werden twee belangrijke wijzigingen aangebracht. Ten eerste kunnen personen van wie de asielaanvraag (of eender welke andere procedure) werd afgewezen en aan wie al een BGV werd afgeleverd voortaan ook toegang krijgen tot het volledige vrijwillige terugkeerprogramma (hulp bij de terugkeer en de re-integratie) zonder dat aan andere voorwaarden moet worden voldaan. Voorheen was de toegang tot dit programma voorbehouden aan de personen die daartoe een aanvraag hadden ingediend binnen de twaalf maanden na de kennisgeving van hun BGV. Ten tweede werd de hulp bij de re-integratie die is voorzien voor kwetsbare groepen uitgebreid om ook hulp te kunnen bieden in uitzonderlijke situaties die specifiek zijn voor een individueel geval (bijvoorbeeld de toestand in het land van herkomst, een bijzondere gezinssituatie, personen die hun land al lang geleden hebben verlaten, een interessant re-integratieproject). Fedasil heeft de samenvattende tabel bijgewerkt waarin alle toegangsvoorwaarden voor de verschillende vormen van steun bij vrijwillige terugkeer worden opgesomd⁷²⁸.

725 KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Algemene beleidsnota Asiel en Migratie, Administratieve vereenvoudiging*, 3 november 2015, DOC 54 1428/019, p. 17.

726 Dit laatste punt vormt eveneens het onderwerp van een recent syntheseverslag van het EMN waarin de verschillende benaderingen worden geanalyseerd en vergeleken die de lidstaten in verband met deze kwestie hanteren: EMN, *Disseminatie van informatie betreffende vrijwillige terugkeer: hoe irreguliere migranten te bereiken die niet in contact staan met de autoriteiten?*, oktober 2015, beschikbaar op: www.emnbelgium.be.

727 KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Algemene beleidsnota Asiel en Migratie, Administratieve vereenvoudiging*, 3 november 2015, DOC 54 1428/019, p. 17; FEDASIL, *Informatiebrief "Vrijwillige terugkeer"*, januari 2015; FEDASIL, *Informatiebrief "Vrijwillige terugkeer"*, juni 2015; FEDASIL, *Informatiebrief "Vrijwillige terugkeer"*, december 2015.

728 FEDASIL, *Terugkeer- en re-integratieprogramma (2015)*, juni 2015, beschikbaar op: www.kruispuntmi.be/sites/default/files/bestanden/documenten/terugkeer- en_reintegratieprogramma_tabel_2015_fedasil.pdf.

2.2.2. | Ontwikkelingen op het gebied van detentie

In zijn algemene beleidsnota⁷²⁹ heeft de staatssecretaris voor Asiel en Migratie zijn voornemen bevestigd om de capaciteit van de gesloten centra uit te breiden door extra plaatsen te creëren in 2016 (van 452 naar 605 plaatsen). Zo werd in het gesloten centrum van Merksplas een nieuwe vleugel geopend die plaats zal bieden aan 75 bijkomende gedetineerden. Na de heropening van een vleugel die werd verbouwd, werd de capaciteit van het gesloten centrum van Merksplas verhoogd tot 142 plaatsen. In december 2015 werd er ook een vleugel met een capaciteit van 40 plaatsen geopend in het terugkeercentrum 127bis, wat de capaciteit op 120 plaatsen brengt. De beleidsnota bevat echter geen projecten met betrekking tot de invoering van alternatieven voor detentie, ondanks het feit dat de internationale context zich steeds meer op de ontwikkeling van dergelijke alternatieven richt.

Alternatieven voor detentie

Verscheidene studies en mededelingen die in 2015 werden gepubliceerd, benadrukken de redenen waarom alternatieven voor detentie moeten worden overwogen⁷³⁰: de ondoeltreffendheid van het detentiebeleid met het oog op een vermindering van de irreguliere immigratiestromen, de hoge kosten⁷³¹, de nadelige gevolgen voor de gezondheid, de negatieve impact op toekomstige integratie als een verblijfsrecht wordt verkregen en, tot slot, de grote doeltreffendheid van de alternatieven, zeker als ze een individuele begeleiding en juridische ondersteuning omvatten.

Ze wijzen er nogmaals op dat het juridisch kader het aanbieden van alternatieven aanmoedigt⁷³². De opvangrichtlijn, die in juli 2015 had moeten zijn omgezet in Belgisch recht, vermeldt uitdrukkelijk dat de lidstaten alternatieve maatregelen moeten voorzien voor de detentie van asielzoekers, zoals "het zich regelmatig

729 KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Algemene beleidsnota Asiel en Migratie*, 3 november 2015, DOC 54 1428/019.

730 INTERNATIONAL DETENTION COALITION, *There are alternatives*, Australia, IDC, 2015, pp.1-6; ODYSSEUS-NETWERK, *Alternatives to immigration and asylum detention in the EU*, januari 2015, pp. 21-27.

731 Om een idee te hebben van de kosten van detentie kan worden verwezen naar het forfaitaire bedrag dat is vastgesteld in art. 17/7, § 2 K.B. van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, waarvan de geïndexeerde waarde voor 2016 overeenkomt met 188 EUR per persoon per dag (Bericht van de Dienst Vreemdelingenzaken van 1 februari 2016, B.S. 5 februari 2016).

732 FRA, *Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures*, oktober 2015.

melden bij de overheid, het stellen van een borgsom of een verplichting om op een bepaalde plaats te blijven⁷³³. De terugkeerrichtlijn bepaalt dat detentie een maatregel is die pas in laatste instantie mag worden gebruikt⁷³⁴ maar legt als dusdanig geen verplichting op om alternatieven uit te werken. Toch bepaalt het *Terugkeerhandboek*, dat in 2015 door de Europese Commissie werd opgesteld, dat die bepaling impliceert dat elke lidstaat alternatieven voor detentie moet voorzien in zijn nationale wetgeving⁷³⁵. Die alternatieven kunnen uiteraard alleen maar aan de vreemdeling in irregulier verblijf worden opgelegd wanneer de termijn voor vrijwillig vertrek verstreken is.

België beschikt momenteel niet over alternatieven voor detentie in gesloten centra voor volwassenen. Er zou echter wel inspiratie kunnen worden gehaald uit de maatregelen die in de wetgeving werden opgenomen als preventieve maatregelen om het risico op onderduiken te vermijden⁷³⁶ (regelmatige aanmelding bij de gemeentelijke overheid, overhandiging van een kopie van een identiteitsdocument, financiële waarborgen)⁷³⁷, waar trouwens nog altijd onvoldoende gebruik wordt van gemaakt⁷³⁸. Overal ter wereld bestaan er andere alternatieve maatregelen, zoals de aanduiding van een borgsteller, de keuze van een woonplaats, de aanduiding van een woning, het wonen in een gemeenschap of huisarrest⁷³⁹.

Er werd daarentegen wel een systeem van alternatieven uitgewerkt voor gezinnen met minderjarige kinderen.

De gezinnen in irregulier verblijf, die in hun levensonderhoud kunnen voorzien, mogen **in de eigen woning verblijven (thuisverblijf)** als alternatief voor

733 Art. 8 opvangrichtlijn. Zie verder voor de detentie van asielzoekers.

734 Zie art. 15 van de terugkeerrichtlijn voor de vreemdelingen in illegaal verblijf; art. 8 opvangrichtlijn voor de asielzoekers; art. 28 Dublin III-Verordening.

735 *Terugkeerhandboek*, p. 86. Voor meer informatie over het Handboek, zie: 2.2.1 *De acties van de Europese Commissie op het gebied van terugkeer* in dit hoofdstuk.

736 Het betreft maatregelen die worden toegepast tijdens de termijn voor vrijwillig vertrek en dus tijdens de periode die voorafgaat aan de detentie of de alternatieven daarvoor, en die tot doel hebben om het risico op onderduiken te vermijden.

737 De Speciale Rapporteur voor de mensenrechten van migranten van de Verenigde Naties heeft erop gewezen dat een dergelijke maatregel tot discriminaties zou kunnen leiden. Zie: Speciale Rapporteur voor de mensenrechten van migranten, A/HRC/20/24, 2 april 2012, §59. Niettemin rapporteert de International Detention Coalition dat ngo's in sommige landen fondsen hebben opgericht die toegankelijk zijn voor personen die niet over voldoende middelen beschikken om een beroep te kunnen doen op dit alternatief voor detentie. INTERNATIONAL DETENTION COALITION, *There are alternatives*, Australia, IDC, 2015, p.71.

738 Voor meer informatie over die maatregelen, zie: Federaal Migratiecentrum, *Een nieuw kader voor het Belgisch terugkeerbeleid*, juni 2014.

739 Voor een analyse van de situatie in de landen van de Europese Unie, zie: Europees Migratienetwerk, "The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies", Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2014, november 2014, pp. 34-37. Zie ook: UNHCR, *Alternatives à la détention*, EC/66/SC/CRP.12, 3 juni 2015.

detentie, als ze zich aan bepaalde voorwaarden houden, waarbij sancties kunnen worden opgelegd als die niet worden nageleefd⁷⁴⁰.

De Raad van State heeft zich in april 2016 uitgesproken⁷⁴¹ over het koninklijk besluit⁷⁴² dat de inhoud bepaalt van de overeenkomst tussen de DVZ en het gezin. Die overeenkomst moet ondertekend worden door het gezin om thuis te mogen verblijven als alternatief voor zijn detentie (en omvat de sancties die van toepassing zijn bij niet-naleving van de bepalingen van de overeenkomst). Ter herinnering, dit waren de voorziene sancties⁷⁴³:

1. De vasthouding van het gezin in een terugkeerbewoning;
2. De opsluiting van een volwassen gezinslid in een gesloten centrum;
3. De detentie van heel het gezin in een gesloten centrum.

In haar arrest verduidelijkt de Raad van State dat de 'sancties' in kwestie administratieve politimaatregelen en geen administratieve sancties zijn. Die hebben "noch tot voorwerp, noch tot doel het bestraffen van de gezinnen". Een beroep tegen die politimaatregelen kan bij de rechtbanken van de rechterlijke orde ingediend worden. De Raad van State annuleert trouwens twee van de drie voorziene "sancties": enerzijds de sanctie die de detentie voorziet van een volwassen gezinslid in een gesloten centrum. Ze vindt dat "dergelijke maatregel een disproportionele inmenging in het recht op gezinsleven lijkt" en dat zij "disproportioneel lijkt in verhouding met het beoogde doel". Anderzijds annuleert de Raad van State ook de sanctie die eruit bestaat om heel het gezin in een gesloten centrum vast te houden in die mate dat het aangevochten koninklijk besluit de vereiste niet formuleert dat het gesloten centrum aangepast moet zijn aan de noden van het gezin (wat nochtans een wettelijke verplichting is). De raad verduidelijkt ten slotte dat de term 'gezin' ruim kan opgevat worden (en niet beperkt is tot alleen de vaders en de moeders).

Na de aanname van dit koninklijk besluit uitte Myria zijn bezorgdheid over die sancties, zoals over de scheiding van de gezinsleden (en het in overweging nemen van het hoger belang van het kind) en over het gebrek aan gradatie tussen de sancties en de voorafgaande waarschuwing⁷⁴⁴.

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

741 RvS, 28 april 2016, nr. 234.577.

742 K.B. 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.

743 Art. 3, 1°-3° van het KB van 17 september 2014.

744 *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, p. 164.

De invoering van dit systeem van alternatieven voor detentie van gezinnen lijdt onder een gebrek aan financiële middelen, waardoor geen enkel bijkomend personeelslid kan worden aangeworven. Het wordt op dit moment dus op beperkte schaal uitgevoerd. In april 2015 werd een evaluatie uitgevoerd door de DVZ, die niet publiek werd gemaakt⁷⁴⁵.

In 2015 werden in dit kader 230 gezinnen uitgenodigd voor een onderhoud met de DVZ, waarbij 67 van hen een overeenkomst hebben ondertekend voor hun begeleiding. Onder hen:

- hebben 4 gezinnen getekend voor een vrijwillige terugkeer (tijdens hun thuisverblijf);
- werden 11 gezinnen overgebracht naar een terugkeewoning;
- werd 1 gezin verwijderd;
- zijn 8 gezinnen uit hun woning verdwenen.
- werden 2 gezinnen vrijgelaten⁷⁴⁶.

De gezinnen die worden vastgehouden aan de grens, nadat hen de toegang tot het grondgebied werd ontzegd, en de gezinnen in irregulier verblijf die het voorwerp uitmaken van een gedwongen verwijdering, worden ondergebracht in **terugkeewoningen**⁷⁴⁷. In 2015 kregen 161 gezinnen daar een onderkomen als alternatief voor detentie. Dat vertegenwoordigt in totaal 580 personen, van wie 328 minderjarige kinderen. Daaronder bevonden zich:

- 78 gezinnen die aan de grens werden teruggedreven, waarvan 36 in asielpcedure;
- 11 gezinnen in afwachting van een Dublin-overdracht;
- 31 gezinnen die werden vastgehouden als gevolg van een SEFOR-procedure;
- 10 gezinnen hadden een meervoudige asielaanvraag ingediend;
- 8 gezinnen werden eerder opgevangen in terugkeewoningen (zie hierboven);
- 2 gezinnen die werden overgebracht vanuit een open terugkeerplaats;
- 6 gezinnen die werden overgebracht vanuit een opvangcentrum;
- 4 gezinnen die werden aangehouden naar aanleiding van een politiecontrole;
- 11 gezinnen werden overgebracht na thuisverblijf als alternatief aan hun detentie (zie hierboven).

745 KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Schriftelijke vraag en antwoord nr. 94*, 19 maart 2015, DOC 2014201502218.

746 Informatie per mail van de DVZ, 27 mei 2016.

747 Daarnaast verblijft er nu ook een nieuw publiek in de terugkeewoningen: gezinnen met minderjarige kinderen in irregulier verblijf die materiële hulp hebben gekregen, zie eerder in dit hoofdstuk: *De opvang van gezinnen met minderjarige kinderen in irregulier verblijf*.

Van de 149 gezinnen die de terugkeewoningen verlieten in 2015:

- hebben 21 gezinnen een verblijfstitel verkregen als vluchteling of als begunstigde van subsidiaire bescherming;
- zijn 3 gezinnen vrijwillig teruggekeerd;
- werden 9 gezinnen gerepatriëerd, waarvan 4 onder begeleiding en 2 met een *special flight*;
- werden 27 gezinnen teruggedreven;
- hebben 2 gezinnen het voorwerp uitgemaakt van een Dublin-overdracht;
- werden 29 gezinnen in vrijheid gesteld;
- zijn 58 gezinnen verdwenen⁷⁴⁸.

Het opzetten van terugkeewoningen als alternatief voor detentie voor gezinnen met minderjarige kinderen is een positieve ontwikkeling⁷⁴⁹. Niettemin heeft Myria toch al een aantal problematische punten aangehaald die zich bij de concrete uitvoering van dit project voordoen (tekort aan materiaal voor de kinderen, beperkte toegang tot onderwijs, scheiding van de gezinnen, beperkte sociale begeleiding,...)⁷⁵⁰. Die elementen blijken ook uit de studie die in 2015 door het platform Kinderen op de Vlucht werd uitgevoerd over de detentie van kinderen in gezinnen in België⁷⁵¹. Ook hier wordt nadrukkelijk gewezen op de problemen in verband met transparantie (ontbreken van de publicatie van de jaarcijfers en van evaluatieverslagen) en met monitoring. Het platform besluit dat zelfs indien die tekortkomingen een negatieve uitwerking hebben op de situatie van de kinderen, die alternatieve terugkeewoningen toch "een must zijn voor België indien men een humaan migratiebeleid wil voeren dat de internationale verplichtingen respecteert".

Detentie van specifieke groepen

De detentie van gezinnen met minderjarige kinderen in gesloten centra

De Belgische wet staat de detentie van minderjarigen in een gezin in gesloten centra toe voor een zo kort mogelijke periode, op voorwaarde dat de plaats is

748 Informatie per mail van de DVZ, 27 mei 2016.

749 Die onder andere positief wordt onthaald door de Raad van Europa: RAAD VAN EUROPA, Résolution 2020 (2014): *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants*, 3 oktober 2014. Zie ook: RAAD VAN EUROPA, *Recommandation 2056 (2014: Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants*, 3 oktober 2014.

750 *Migratie in cijfers en in rechten 2015, Hoofdstuk 9, Focus: De belangen van het kind in de terugkeerprocedures*.

751 Platform kinderen op de vlucht, *Detentie van kinderen in gezinnen in België: analyse van de theorie en de praktijk*, december 2015, beschikbaar op www.kinderenopdevlucht.be.

De huidige detentiepraktijk van asielzoekers roept vragen op inzake haar wettigheid en het toekomstige project voor de detentie van kinderen in gesloten centra is bijzonder zorgwekkend.

aangepast aan de noden van gezinnen⁷⁵², een begrip dat niet nader werd bepaald. België werd door het EHRM al herhaaldelijk veroordeeld voor de opsluiting van minderjarigen in gesloten centra⁷⁵³ die als onaangepast werden beoordeeld.

Op dit ogenblik worden gezinnen met kinderen soms nog voor een korte periode⁷⁵⁴ vastgehouden in een gesloten centrum, ofwel bij hun aankomst aan de grens in een luchthaven – met het oog op een terugdrijving, of voor de overdracht naar een terugkeerwoning – ofwel vóór hun gedwongen verwijdering⁷⁵⁵. Zo werden in 2015 25 gezinnen met 34 minderjarigen vastgehouden enkel en alleen in het Centrum Caricole voor hun terugdrijving en 54 gezinnen met 86 minderjarigen die zowel in het Centrum Caricole werden vastgehouden alsook in een terugkeerwoning.

Het project voor de bouw van nieuwe woonunits voor gezinnen in het gesloten centrum 127bis heeft tot doel om een aangepaste structuur in te richten voor de detentie van gezinnen met minderjarige kinderen. Myria heeft al zijn bezorgdheid geuit over dit bijzonder verontrustende project⁷⁵⁶.

Bij de redactie van dit jaarverslag is het niet mogelijk om te weten wanneer die woonunits voor gezinnen operationeel zullen zijn. In november 2015 werd een nieuwe aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning ingediend, nadat een akkoord werd bereikt met de exploitant van de luchthaven⁷⁵⁷. Het is het uitdrukkelijke doel om die units uitsluitend als ultiem middel te gebruiken. De gezinnen zouden in eerste instantie de mogelijkheid krijgen om vrijwillig te vertrekken, vervolgens zouden ze worden ondergebracht in een terugkeerwoning en pas daarna, als sanctie, in die woonunits voor gezinnen in het gesloten centrum 127bis met het oog op hun gedwongen verwijdering. Er zouden opvoeders, leerkrachten en coaches aanwezig zijn⁷⁵⁸. Myria blijft de verdere uitvoering van dit project aandachtig opvolgen, net zoals de waarborgen dat de rechten van het kind gerespecteerd worden.

We herinneren eraan dat België zich door de ratificatie van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) ertoe heeft verbonden om van de belangen van het kind de eerste overweging te maken bij alle maatregelen betreffende kinderen⁷⁵⁹, een beginsel dat trouwens ook in de Belgische Grondwet is verankerd⁷⁶⁰. Talrijke specialisten zijn het er echter over eens dat detentie "verwoestende gevolgen heeft voor kinderen"⁷⁶¹ en dat detentie "zelfs van zeer korte duur en onder relatief humane omstandigheden" op korte of lange termijn ernstige en traumatiserende gevolgen kan hebben "op de lichamelijke en geestelijke gezondheid van de kinderen"⁷⁶².

In 2012 werd de campagne *End immigration detention of children* gelanceerd, met de steun van talrijke internationale organisaties⁷⁶³. Verscheidene nationale⁷⁶⁴ en internationale instanties hebben zich uitgesproken voor een beëindiging van de administratieve detentie van migrantenkinderen en vinden dat detentie nooit in overeenstemming is met hun belangen⁷⁶⁵. De Raad van Europa⁷⁶⁶ en het Comité voor de Rechten van het Kind van de Verenigde Naties⁷⁶⁷ herbevestigen dit principe en bevelen aan om wetten uit te vaardigen die de aan immigratie gerelateerde detentie van kinderen verbieden. De Speciale Rapporteur over de mensenrechten van migranten van de Verenigde Naties⁷⁶⁸ is van oordeel dat de detentie van migrantenkinderen eveneens een schending kan betekenen van hun recht om niet te worden bestraft op grond van de activiteiten van hun ouders⁷⁶⁹. In zijn rapport van 2015, verklaart de Speciale Rapporteur over foltering van de Verenigde Naties dat de detentie van kinderen op grond van het verblijfsstatuut

752 Art.74/9 vreemdelingenwet.

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

754 De DVZ informeerde Myria dat deze detentie normaal gezien slechts voor een nacht gebeurt.

755 Zie: *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, p.176 en *Jaarverslag Migratie 2013*, p. 189.

756 *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, p. 164.

757 BELGA, *De bouwvergunning voor gesloten woonunits voor gezinnen is aangevraagd*, 5 november 2015.

758 KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Schriftelijke vragen en antwoorden nr. 0095*, 27 april 2015, QRVA 54 022.

759 Art. 3 § 1 van het IVRK.

760 Art. 22 Grondwet.

761 UNICEF BELGIË, *De opsluiting van migrantenkinderen in gesloten centra*, juli 2012, p.10.

762 RAAD VAN EUROPA, *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants, Résolution 2020 (2014)*, 3 oktober 2014.

763 Waaronder het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties, het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties, Unicef en de Raad van Europa. Voor meer informatie, zie de website van de internationale campagne: <http://endchilddetention.org/> en die van de Raad van Europa, die zich in 2015 bij de campagne heeft aangesloten: <http://website-pace.net/fr/web/apce/children-in-detention>.

764 DE FEDERALE OMBUDSMAN, *Onderzoeksrapport 2009/2 naar de werking van de gesloten centra beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, Algemene Aanbevelingen, nr. 191*; NATIONALE COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN HET KIND – ADVIESORGAAN, *Advies over de situatie van kinderen in migratie*, 2015.

765 UNICEF BELGIË, *De opsluiting van migrantenkinderen in gesloten centra*, juli 2012; COMITÉ VOOR DE RECHTEN VAN HET KIND, *Report of the 2012 day of general discussion on the rights of all children in the context of international migration*, september 2012, §78.

766 RAAD VAN EUROPA, *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants, Résolution 2020 (2014)*, 3 oktober 2014.

767 COMITÉ VOOR DE RECHTEN VAN HET KIND, *General Comment (Algemene Commentaar) nr. 14 (2013)*, CRC/C/GC/14, 29 mei 2013.

768 FRANÇOIS CRÉPEAU, SPECIALE RAPPORTEUR OVER DE MENSENRECHTEN VAN MIGRANTEN, A/HRC/20/24, 2 april 2012.

769 Zoals gewaarborgd in artikel 2.2 van het IVRK.

van hun ouders nooit in het belang van het kind is en een onmenselijke en vernederende behandeling kan vormen. Wanneer de belangen van het kind het behoud van de eenheid van het gezin vereisen, moet het gebod om een kind niet van zijn vrijheid te beroven dus worden uitgebreid tot zijn ouders en houdt dit in dat de overheid alternatieve maatregelen moet nemen voor het hele gezin⁷⁷⁰.

De Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa heeft, naar aanleiding van zijn bezoek aan België in september 2015, de Belgische regering aangespoord "om niet opnieuw aan te knopen met de praktijk om gezinnen met kinderen op te sluiten". Hij heeft zich ervoor uitgesproken om in de wet een verbod op de administratieve detentie van kinderen op te nemen⁷⁷¹.

Myria beveelt dus aan om het verbod op de detentie van kinderen in gesloten centra in de wet vast te leggen, aangezien die praktijk in strijd wordt geacht met de belangen van het kind. De middelen die worden toegekend aan de alternatieven voor detentie moeten bijgevolg worden versterkt en er moet een regelmatige en transparante evaluatie van die alternatieven worden uitgevoerd om eventuele verbeteringen mogelijk te maken. In alle administratieve beslissingen die betrekking hebben op minderjarige vreemdelingen, moeten de eenheid van het gezin en de belangen van het kind worden gewaarborgd.

Tot slot herinneren we eraan dat de wet weliswaar de detentie van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV's) verbiedt, maar dat er een uitzondering op dit principe is voorzien voor personen die zich aan de grens aanbieden en voor wie er twijfel bestaat over hun leeftijd⁷⁷². Die bepaling gaat in tegen de normen die worden voorgeschreven door het Comité voor de Preventie van Foltering⁷⁷³ en ook door de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa⁷⁷⁴. Myria herhaalt zijn aanbeveling: wanneer er twijfel bestaat over de minderjarigheid, moet een NBMV tot bewijs van het

tegendeel als een minderjarige worden behandeld⁷⁷⁵.

De detentie van asielzoekers

In 2015 heeft het Hoog Commissariaat voor de vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR) in het kader van zijn wereldwijde strategie *Beyond Detention 2014-2019*⁷⁷⁶ zijn standpunt over de detentie van asielzoekers herhaald. Het is van mening dat volgens de internationale normen met betrekking tot het recht van vluchtelingen en de mensenrechten, "de detentie van asielzoekers in principe zou moeten worden vermeden of slechts in laatste instantie worden toegepast, rekening houdende met het leed dat dit veroorzaakt"⁷⁷⁷.

Het EU-recht bevat bepalingen over de detentie van asielzoekers. De procedurerichtlijn bepaalt dat een persoon niet in detentie mag worden gehouden enkel en alleen omdat hij een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend⁷⁷⁸. De opvangrichtlijn voorziet dat detentie alleen mogelijk is als dat noodzakelijk is, dat dat moet gebeuren op grond van een individuele beoordeling en dat de maatregel pas in laatste instantie mag worden genomen, namelijk "wanneer andere, minder dwingende maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast"⁷⁷⁹. Bij de redactie van dit jaarverslag was de omzetting van die richtlijnen, die tegen juli 2015 moest zijn uitgevoerd, nog niet gebeurd⁷⁸⁰ en waren de principes van noodzakelijkheid, individuele beoordeling en evenredigheid dus nog altijd niet in de Belgische wet opgenomen.

De opvangrichtlijn geeft eveneens een limitatieve opsomming van de omstandigheden waaronder asielzoekers in detentie mogen worden gehouden⁷⁸¹. Sommige organisaties vragen zich af of al die hypothesen wel in overeenstemming zijn met de internationale

770 JUAN E. MENDEZ, SPECIALE RAPPORTEUR VAN DE VERENIGDE NATIES OVER FOLTERING, A/HRC/28/68, 5 maart 2015.

771 NILS MUIZNIEKS, COMMISSARIS VOOR DE MENSENRECHTEN, *Rapport naar aanleiding van zijn bezoek aan België van 14 tot 18 september 2015*, nr. 48, p.12.

772 Art. 41 Opvangwet.

773 Normen van het CPT, Uittreksel van het 7^{de} algemeen verslag, p. 97: Wanneer er onzekerheid bestaat over de minderjarigheid van een vreemdeling in een irreguliere situatie, met andere woorden over het feit of hij minder dan 18 jaar oud is, moet de betrokkene tot bewijs van het tegendeel worden behandeld alsof hij minderjarig is.

774 RAAD VAN EUROPA, *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants*, Résolution 2020 (2014), 3 oktober 2014.

775 Deze aanbeveling werd door Myria al geformuleerd in het kader van zijn rapport over *De regionale INAD-centra en de grondrechten van vreemdelingen*, gepubliceerd in juni 2013, beschikbaar op: www.myria.be.

776 UNHCR, *Beyond Detention 2014-2019: Een wereldwijde strategie ter ondersteuning van regeringen om een einde te maken aan de detentie van asielzoekers en vluchtelingen*, mei 2014.

777 UNHCR, EC/66/SC/CRP.12, *Alternatives à la détention*, 3 juni 2015. Zie in dezelfde zin UNHCR, *lignes directrices concernant les critères et normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et aux alternatives à la détention*, 2012; PARLEMENTAIRE VERGADERING VAN DE RAAD VAN EUROPA, Resolutie 1707 (2010), *Rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe*.

778 Art. 26 richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming.

779 Art. 8.2 richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming.

780 Zie in dat verband: Focus *De omzetting in Belgisch recht van Europees recht inzake asiel en migratie*.

781 Art. 8.3 opvangrichtlijn.

normen betreffende de detentie van asielzoekers⁷⁸². Het HvJEU heeft geoordeeld dat dit wel degelijk het geval was wanneer die maatregel door de bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde wordt vereist⁷⁸³. Het is nog maar de vraag of het Hof tot dezelfde conclusie zou komen voor alle andere hypothesen die door de opvangrichtlijn worden toegestaan, zeker gezien de recente rechtspraak van het EHRM⁷⁸⁴.

Asielzoekers op het grondgebied

De vreemdelingenwet somt de voorwaarden op waaronder asielzoekers die zich op het grondgebied bevinden, kunnen worden vastgehouden⁷⁸⁵. Na de inwerkingtreding van de opvangrichtlijn is het belangrijk dat die situaties in overeenstemming zijn met die welke door deze richtlijn limitatief worden opgesomd en aanvaard.

Er kunnen dus vragen worden gesteld bij de overeenstemming met het Europees recht van sommige van de gevallen waarin de mogelijkheid tot detentie bestaat die opgenomen zijn in het Belgisch recht⁷⁸⁶ en die zouden moeten worden herzien.

Bovendien werd Myria in 2015 in kennis gesteld van situaties waarin vreemdelingen een asielaanvraag indienen wanneer ze zich reeds in een gesloten centrum bevinden. Sommigen van hen kregen niet onmiddellijk een nieuwe detentietitel⁷⁸⁷ op het ogenblik van de registratie van hun asielaanvraag. Logischerwijs moeten de detentieprocedure en -termijnen die van toepassing zijn op personen die om internationale bescherming verzoeken op hen worden toegepast zolang hun aanvraag in behandeling is. Het feit dat de afgifte van hun nieuwe detentietitel eventueel wordt vertraagd, kan ertoe leiden dat de detentieduur die is toegestaan voor asielzoekers wordt overschreden.

Asielzoekers aan de grens

De Commissaris voor mensenrechten van de Raad van Europa heeft in 2015 een bezoek gebracht aan België en zich over de detentie van asielzoekers gebogen die aan

de grens in luchthavens worden aangehouden. Hoewel dit volgens het Europees recht⁷⁸⁸ mogelijk is, moet er toch nogmaals worden op gewezen dat de quasi systematische detentie van die groep van personen vragen doet rijzen⁷⁸⁹. De autoriteiten menen dat die detentie aan de grens noodzakelijk is omwille van de weigering om asielzoekers toegang te verlenen tot het grondgebied. Zo kan een asielzoeker in geval van een negatieve beslissing over zijn verzoek om internationale bescherming op grond van het Verdrag van Chicago worden teruggedreven naar het land waar hij op het vliegtuig is gestapt en dit op kosten van de luchtvaartmaatschappij. De Commissaris is van oordeel dat "het feit dat asielzoekers aan de grens worden vastgehouden zodat zij het voorwerp kunnen zijn van een verwijdering problematisch is, omdat deze personen niet kunnen worden teruggestuurd voordat de instanties hun asielaanvraag hebben onderzocht". Hij herinnert eraan dat detentie van asielzoekers slechts kan in geval van naleving van het principe van het noodzakelijkheids criterium, van de maatregel die pas in laatste instantie mag worden genomen en de vereiste om een individuele beoordeling van de situatie uit te voeren⁷⁹⁰.

Bovendien roept de detentieduur van die asielzoekers aan de grens een aantal vragen op. Zo heeft het Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV) gewezen op een nieuwe praktijk die door de DVZ wordt gehanteerd. Die praktijk bestaat erin om aan de asielzoeker die aan de grens wordt vastgehouden een nieuwe detentietitel af te leveren (die normaal voorzien is voor vreemdelingen die irregulier op het grondgebied verblijven) indien door het CGVS binnen de vier weken na de indiening van de aanvraag geen enkele beslissing werd genomen. Dit is een manier om de procedurerichtlijn te omzeilen die de lidstaat ertoe verplicht om aan de asielzoeker het recht op toegang tot het grondgebied van de lidstaat te verlenen indien er binnen de vier weken geen beslissing werd genomen⁷⁹¹. Bovendien kan een asielzoeker van wie de procedure loopt niet met een vreemdeling in irregulier verblijf worden gelijkgesteld⁷⁹². Die handelwijze werd met name bestraft

782 ECRE, *Information note on Directive 2013/33/EU*, juli 2015.

783 Zie hierboven: HvJEU, *J.N. t. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*.

784 Zie met name EHRM, *Nabil en anderen t. Hongarije*, 22 september 2015, nr. 62116/12. In dit arrest wijst het Hof er nogmaals op dat detentie slechts mogelijk is zolang de verwijderingsprocedure loopt. Dit zou nog altijd het geval kunnen zijn ondanks het bestaan van een hangende asielaanvraag, indien een afwijzing van de asielaanvraag tot een verwijdering kan leiden.

785 Art. 74/6 § 1 bis, 1°-15° Vreemdelingenwet.

786 Bijvoorbeeld: wanneer de asielzoekers zijn aanvraag doet na het verstrijken van de termijn voorzien in de wet (art. 74/6 § 1er bis, 5° vreemdelingenwet), wanneer de asielzoeker al eens asiël heeft aangevraagd (Ibid, 9°) of wanneer de asielzoeker al meer dan drie maanden in een derde land verbleef (Ibid, 2°). Voor meer informatie, zie: S. SAROLEA; E. TSOURDI; J.-Y. Carlier, *La réception du droit européen de l'asile en droit belge : la directive accueil*, p. 84.

787 Bijlage 39bis K.B. van 08 oktober 1981.

788 Art. 8 van de opvangrichtlijn voorziet immers dat detentie toegestaan is "om in het kader van een procedure een beslissing te nemen over het recht van de verzoeker om het grondgebied te betreden".

789 Het Comité inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie van de Verenigde Naties (CERD) zegde eveneens bezorgd te zijn over de detentie van asielzoekers aan de grens en had aanbevolen om hun detentie slechts in laatste instantie te overwegen. Het had aan België gesuggereerd om andere alternatieven in overweging te nemen. Zie CERD, *Observations finales concernant les seizième à dix-neuvième rapports périodiques de la Belgique*, 14 maart 2014, nr. 20.

790 Rapport van Nils Muiznieks, mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa naar aanleiding van zijn bezoek aan België van 14 tot 18 september 2015, p.8.

791 Art. 43 procedurerichtlijn.

792 BCHV-CBAR, *Detentie aan de grens o.b.v. artikel 7 Vreemdelingenwet: juridische argumenten invrijheidstelling*, oktober 2015, beschikbaar op: www.cbar-bchv.be.

door de Kamer van Inbeschuldigingstelling van Brussel⁷⁹³.

Dublin-asielzoekers

België heeft nog altijd zijn wetgeving niet gewijzigd om die in overeenstemming te brengen met artikel 28 van de Dublin III-verordening⁷⁹⁴, die van kracht is sinds januari 2014. Het Comité tegen Foltering⁷⁹⁵ was in 2014 al van oordeel dat de vrij systematische detentie van die categorie van asielzoekers en de duur van hun detentie problematisch was. Bijgevolg had het de Belgische staat aangemoedigd alternatieve maatregelen te nemen om te verzekeren dat pas in laatste instantie tot detentie zou worden overgegaan.

De Belgische wet staat vasthouding of opsluiting van asielzoekers toe alvorens een beslissing tot Dublin-overdracht wordt genomen "voor de tijd die hiervoor strikt noodzakelijk is, zonder dat de duur van de vasthouding of opsluiting een maand te boven mag gaan", met de mogelijkheid om die termijn met een periode van één maand te verlengen "wanneer wordt aangetoond dat de behandeling van een verzoek tot overname of terugname van een asielzoeker buitengewoon complex is." Na de beslissing tot overdracht, is vasthouding of opsluiting toegestaan wanneer de DVZ "het voor het waarborgen van de effectieve overdracht nodig acht", "voor de tijd die strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de overdracht", met een maximum van één maand. Die maximale duur van één maand houdt geen rekening met de eventuele vasthouding of opsluiting voorafgaand aan de beslissing tot overdracht (die één maand kan bedragen en maximum eenmaal mag worden verlengd)⁷⁹⁶.

De wet vermeldt nergens de voorwaarden "significant risico op onderduiken (...), op basis van een individuele beoordeling" en "evenredigheid", wat inhoudt dat detentie "enkel" mogelijk is "wanneer andere, minder dwingende alternatieve maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast"⁷⁹⁷.

In het najaar van 2015 werd Myria ervan in kennis gesteld dat meerdere asielzoekers van hun vrijheid waren beroofd en in gesloten centra geplaatst in het kader van een

Dublin-procedure omdat ze in hun interview hadden gezegd dat ze door andere lidstaten waren gereisd alvorens in België aan te komen. Het lijkt erop dat die personen van hun vrijheid werden beroofd enkel en alleen omdat ze het voorwerp uitmaakten van een Dublin-procedure. Zelfs al werden die personen daarna in vrijheid gesteld, toch vormen de leemten in de Belgische wetgeving, die dit soort detentie in Belgisch recht mogelijk maken, voor Myria een schending van de Dublin III-verordening en van artikel 6 van het Handvest van de Europese Unie⁷⁹⁸.

Myria beveelt aan om de Belgische wetgeving in overeenstemming te brengen met de Dublin III verordening wat betreft de mogelijkheden tot detentie van asielzoekers in de Dublin-procedure (maatregelen te nemen in laatste instantie en inachtneming van de termijnen).

De detentievoorwaarden

Toezicht op de voorwaarden van de strafrechtelijke detentie

Het EHRM heeft recent twee arresten gewezen tegen België in verband met strafrechtelijke detentie⁷⁹⁹. Aangezien het klachtensysteem bij de Toezichtscommissies van de gevangenen nooit in werking werd gesteld⁸⁰⁰, zijn de enige rechtsmiddelen tegen de strafrechtelijke detentievoorwaarden dus die welke voor de gewone rechtbanken en voor de Raad van State worden gebracht. In die twee arresten heeft het Hof zich over de effectiviteit van sommige van die procedures gebogen. Zijn ze "van die aard dat ze een direct en passend herstel mogelijk maken van de voorwaarden die door de verzoeker worden aangeklaagd"?

De mogelijkheden om in beroep te gaan tegen de detentievoorwaarden zijn nog altijd ontoereikend.

De vordering in kort geding kan voor de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg aanhangig worden gemaakt door elke gedetineerde die meent dat zijn subjectieve rechten zijn geschaad⁸⁰¹. De rechter doet voorlopig uitspraak en neemt alle maatregelen die noodzakelijk zijn om de rechten van de betrokkene te vrijwaren. Het Hof is van oordeel dat het kort geding een passende procedure is om een individuele maatregel te nemen die een einde stelt aan de schending van de subjectieve rechten van de

793 Brussel (Kamer van Inbeschuldigingstelling), 15 maart 2016, niet gepubliceerd.

794 Art. 28 verordening (EU) nr. 604/2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend.

795 COMITÉ TEGEN FOLTERING, *Observations finales concernant le troisième rapport périodique de la Belgique*, 3 januari 2014.

796 Art. 51/5 §1, § 3 vreemdelingenwet.

797 Op basis van de analyse van een gerechtelijke beslissing, lijkt het dat die lacunes in de Belgische wet niet worden rechtgezet door de rechter, die terughoudend is om een nationale bepaling niet toe te passen en primauteit te verlenen aan het recht van de Unie (Zie: E. NERAUDAU, S.SAROLEA, "La réception du droit européen de l'asile en droit belge: le Règlement Dublin", Louvain-la-Neuve, UCL-EDEM, 2014, pp. 207-208).

798 Voor een analyse van die kwestie, zie ook: BCHV-CBAR, *Detentie asielzoekers Dublin III-verordening*, oktober 2015, beschikbaar op: www.cbar-bchv.be.

799 EHRM, *Vasilescu t. België*, 25 november 2014, nr. 64682/12; EHRM, *Bamouhammad t. België*, 17 november 2015, nr. 47687/13.

800 De bepalingen van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden zijn nog niet in voege bij gebrek aan een uitvoeringsbesluit.

801 Art. 584 van het Gerechtelijk Wetboek.

persoon (bijvoorbeeld in geval van disciplinaire sancties, overplaatsingsmaatregel, fouillering, specifieke noden). Dit type rechtsmiddel is echter niet effectief om de algemene detentievoorwaarden te betwisten, die veeleer op een structureel probleem wijzen.

De rechtsvordering wegens burgerlijke aansprakelijkheid tegen de staat voor schending van een subjectief recht kan worden ingeleid om schadevergoeding te verkrijgen⁸⁰². Het Hof is van mening dat het in dat geval niet om een effectief rechtsmiddel gaat, aangezien het enkel mogelijk is om een financiële vergoeding te verkrijgen, maar niet om de concrete detentievoorwaarden te wijzigen.

Bij aantijgingen van onmenselijke of vernederende behandelingen kan de gedetineerde ook een strafrechtelijke klacht met burgerlijke partijstelling indienen voor de onderzoeksrechter.

De procedure voor de Raad van State kan worden ingeleid tegen administratieve handelingen, met name een disciplinaire maatregel. In dat geval⁸⁰³ werd die maatregel opgeschort op grond van het feit dat hij de grondrechten van de verzoeker aantastte en ernstige en moeilijk te herstellen schade berokkende. In dit opzicht was het rechtsmiddel dus effectief. De Raad van State verklaarde zich echter onbevoegd om een uitspraak te doen over de plaatsing onder een bijzonder individueel regime, aangezien het hierbij om een ordemaatregel en niet om een administratieve handeling gaat.

Er bestaat dus geen procedure waarbij in elk geval een beroep kan worden gedaan op een effectief rechtsmiddel tegen de detentievoorwaarden in strafzaken. Toch zijn de vaststellingen interessant want er zou kunnen overwogen worden om diezelfde procedures aan te wenden in geval van tekortkomingen die te maken hebben met de voorwaarden van de administratieve detentie (in een gesloten centrum bijvoorbeeld).

Bovendien heeft het Hof ook geoordeeld dat het systeem van de Commissies van Toezicht voor het gevangeniswezen ondoeltreffend was, aangezien ze "over geen enkele bevoegdheid beschikken om individuele maatregelen te nemen teneinde de detentievoorwaarden van een individuele persoon te laten wijzigen". Zou het Hof niet tot een vergelijkbare vaststelling komen over het klachtensysteem in gesloten centra gezien de procedure die tegenwoordig wordt gehanteerd (streng ontvankelijkheids criterium, lange behandelingstermijn en

bijgevolg geen effect op de situatie van de betrokkene etc.)?

Tot slot herinnert het Hof eraan welke criteria in aanmerking worden genomen om te beoordelen of de detentie van een zieke persoon in overeenstemming is met artikel 3 van het Verdrag: "de gezondheidstoestand van de betrokkene en het effect van de uitvoeringsmodaliteiten van zijn opsluiting op zijn ontwikkeling (...), het al dan niet aangepaste karakter van de medische zorgen en behandelingen die tijdens de opsluiting worden verstrekt, (...) en de voortzetting van de detentie rekening houdende met de gezondheidstoestand van de betrokkene"⁸⁰⁴.

Klachtensysteem in gesloten centra

In zijn vorige jaarverslag heeft Myria zijn vaststellingen en aanbevelingen met betrekking tot de Klachtencommissie na tien jaar werking voorgesteld. Daarbij benadrukte het de noodzaak om het systeem grondig te hervormen. In de loop van verleden jaar werden door de gedetineerden van gesloten centra 28 klachten ingediend, waarvan er acht onontvankelijk werden verklaard, vijf met een minnelijke schikking werden afgesloten, veertien ongegrond werden verklaard en één, over het vervoer, gedeeltelijk gegrond werd verklaard⁸⁰⁵. De klachten hebben voor het grootste deel betrekking op de personeelsdienst (9), de medische dienst (8) en het vervoer (3)⁸⁰⁶. Ze gingen voornamelijk uit van personen die waren opgesloten in de gesloten centra 127 bis (9), Merksplas (7) en Vottem (5).

Sinds 2014 bestaat er ook een procedure waarbij rechtstreeks klacht kan worden ingediend bij de directeur⁸⁰⁷. Gegevens over het aantal klachten in het kader van deze procedure in 2015 zijn niet beschikbaar.

Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering

De toestand van de mensenrechten in België werd in januari 2016 onder de loep genomen door de Raad voor de Mensenrechten in het kader van het Universeel Periodiek Onderzoek (UPR, Universal Periodic Review)⁸⁰⁸. Tijdens dat onderzoek hebben zestien landen België aanbevolen om het Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (OPCAT) te ratificeren dat het in 2005 heeft ondertekend. Dat protocol heeft tot doel

802 Op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, op voorwaarde dat het bestaan van een fout en van een oorzakelijk verband tussen die fout en de schade kan worden bewezen.

803 EHRM, *Bamouhammad t. België*, 17 november 2015.

804 EHRM, *Bamouhammad t. België*, 17 november 2015, §§ 121-123.

805 Informatie per e-mail ontvangen van het Permanent Secretariaat van de Klachtencommissie op 25 april 2016.

806 Myria beschikt niet over preciezere informatie over de inhoud van deze klachten maar de DVZ stelt dat deze die betrekking hebben op het personeel voornamelijk gaan over klachten over de behandeling door het veiligheidspersoneel.

807 Zie *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, hfst. 9.

808 Raad voor de Mensenrechten, Ontwerppapier van de werkgroep belast met het Universeel Periodiek Onderzoek, februari 2016.

om foltering te voorkomen door middel van regelmatige controles op de plaatsen van vrijheidsberoving. Die controles worden uitgevoerd door een of meer nationale preventiemechanismen die daartoe worden opgericht en ook door een internationaal orgaan, het Subcomité tegen foltering. België heeft aangeduid dat de procedures voor de ratificatie van het OPCAT en de invoering van een nationaal preventiemechanisme bezig waren.

Myria beveelt aan dat het OPCAT geratificeerd wordt en dat een nationaal preventiemechanisme wordt geïmplementeerd. Het is belangrijk dat het ingevoerde systeem, waarbij in principe een of meer instellingen zouden kunnen zijn betrokken, aan de vereiste criteria van onafhankelijkheid en professionalisme beantwoordt. Het zal ook een controle moeten verzekeren van alle plaatsen van vrijheidsberoving, met inbegrip van alle plaatsen waar vreemdelingen in administratieve detentie worden gehouden (gesloten centra, INAD-centra, havens, politiekantoren, gevangenissen, procedure van gedwongen verwijdering ...) ⁸⁰⁹. De normen op het gebied van monitoring van de detentieplaatsen zullen uiteraard als basis moeten dienen voor deze controle ⁸¹⁰.

De foullering in gesloten centra

Op het moment dat dit jaarverslag werd opgesteld, had de Kamer een wetsontwerp goedgekeurd dat de mogelijkheden van foullering verruimt ⁸¹¹. Tot op heden was foullering slechts mogelijk op drie momenten: bij de aankomst in het centrum, na een bezoek en voorafgaand aan een overbrenging ⁸¹². De doelstelling van dat amendement bestaat erin dat ook op andere momenten mag worden gefouilleerd, wanneer dat noodzakelijk lijkt om de orde of de veiligheid te bewaren. Het wetsontwerp bepaalt dat deze foullering niet systematisch mag gebeuren en geen tergend karakter mag hebben. Biedt deze formulering wel voldoende waarborgen om toe te zien op het niet-systematische karakter of de gegrondheid ervan? Is het voorziene rechtsmiddel, namelijk dat een klacht kan worden ingediend bij de directeur van het gesloten centrum, wel voldoende effectief en onafhankelijk? Die analyse zal

moeten gebeuren in het licht van de rechtspraak van het EHRM, die met name betrekking heeft op het verbod van systematische foullering ⁸¹³. Het Grondwettelijk Hof heeft die kwestie ook onderzocht voor wat de strafrechtelijke detentie betreft en geoordeeld dat naaktfoullering – zonder rekening te houden met het individuele gedrag van de gedetineerde – een inbreuk vormde op het verbod van onmenselijke en vernederende behandelingen ⁸¹⁴.

Beroep tegen detentie

Bijdrage van Myria over de opstelling van normen op internationaal niveau

In 2015 heeft Myria een nieuwe commentaar geschreven (die betrekking heeft op het automatische toezicht op de detentie, het schorsend beroep, de juridische bijstand, de procedurele hinderpalen en de duur van de detentie) bestemd voor de Werkgroep over willekeurige detentie opgericht door de vroegere mensenrechtencommissie van de Verenigde Naties ⁸¹⁵. Die werkgroep heeft vervolgens zijn eindrapport opgesteld waarin fundamentele beginselen en richtlijnen worden vastgesteld betreffende het recht om de wettelijkheid van de detentie voor een rechtbank te betwisten ⁸¹⁶. Het Comité voor de mensenrechten van de Verenigde Naties heeft ook zijn algemene commentaar ⁸¹⁷ betreffende artikel 9 (recht op vrijheid en veiligheid van de persoon) van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten gepubliceerd, waarvoor Myria in 2014 een bijdrage had geschreven ⁸¹⁸.

Ontwikkelingen van de rechtspraak van de rechtbanken van de rechterlijke orde

De uitspraken die de onderzoeksrechtbanken met betrekking tot het gerechtelijk toezicht op de detentie in 2015 hebben gedaan, zijn niet van die aard dat de onzekerheden over de omvang van hun bevoegdheden en de overeenstemming van hun interpretatie van die kwestie

809 APT - NPMs: *Monitoring the forced deportation flights of migrants*, maart 2012.

810 Zie met name een publicatie die over dit onderwerp onlangs werd uitgebracht: DEL, *Monitoring des lieux où des enfants sont privés de liberté*, februari 2016.

811 Wetsontwerp houdende diverse bepalingen inzake asiel en migratie en tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen, DOC 54 1696/006.

812 Door het KB van 8 juni 2009 werden foulleringen ook mogelijk gemaakt op andere momenten. Maar in het arrest nr. 208.281 van 20 oktober 2010 heeft de RvS de bepaling van het KB geannuleerd die dit bepaalt omdat de mogelijkheid niet voorzien was in een wet.

813 Zie met name: EHRM, *Valašinas t. Litouwen*, 24 juli 2001, nr. 44558/98; EHRM, *Van der Ven t. Nederland*, 4 februari 2003, nr. 50901/99; EHRM, *Lorsé t. Nederland*, 4 februari 2003, nr. 52750/99; EHRM, *Frérot t. Frankrijk*, 12 juni 2007, nr. 70204/01.

814 GwH, 30 oktober 2013, nr. 143/2013.

815 FEDERAAL MIGRATIECENTRUM, *Commentaar bij het project om beginselen en richtlijnen vast te stellen betreffende het recht om de wettelijkheid van de detentie voor een rechtbank te betwisten*, maart 2015, beschikbaar op www.myria.be.

816 RAAD VOOR DE MENSENRECHTEN, *Rapport van de Werkgroep over willekeurige detentie, Fundamentele beginselen en richtlijnen van de Verenigde Naties betreffende de rechtsmiddelen en de rechtsprocedures van elke persoon die van zijn vrijheid is beroofd om beroep aan te tekenen voor een rechtbank*, A/HRC/30/37, 6 juli 2015.

817 COMITÉ VOOR DE MENSENRECHTEN, *Algemene Commentaar nr. 35*, CCPR/C/GC/35, 16 december 2014.

818 Zie: *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, hfst. 9, 2.2.

met de terugkeerrichtlijn kunnen worden opgelost⁸¹⁹.

Zo heeft het Hof van Cassatie in een arrest van juni 2015⁸²⁰ zijn restrictieve rechtspraak over de vraag van de omvang van het toezicht van de onderzoeksrechtbanken op het gebied van administratieve detentie bevestigd. Die rechtbanken moeten nagaan of de beslissing in overeenstemming is met de wet (wat inhoudt dat de afwezigheid van

Het Hof van Cassatie veldt nieuwe arresten over het toezicht op detentie. Die nemen de twijfels over de reikwijdte van zijn bevoegdheden niet weg.

kennelijke beoordelingsfouten of feitelijke dwalingen moet worden geverifieerd), maar ze mogen zich niet uitspreken over de gepastheid van de opsluiting. Het is van oordeel dat de onderzoeksrechtbanken geen bevoegdheid hebben om

de detentiemaatregel te "censureren vanuit het oogpunt van zijn verdiensten, van zijn relevantie of van zijn doeltreffendheid"⁸²¹. Het Hof had dezelfde bewoordingen gebruikt in een arrest⁸²² eind 2014, hoewel de oplossing van toen zich onderscheidt van die in juni 2015. In dat laatste arrest heeft het geoordeeld dat de controle van de wettelijkheid een beoordeling van het risico op onderduiken omvat "rekening houdend met de huidige situatie van de verweerder en de omstandigheden van zijn controle", wat dichter aanleunt bij een controle van de gepastheid.

Het Hof van Cassatie⁸²³ boog zich eveneens over het verband tussen het gebrek aan schorsend effect van een annulatieberoep tegen een BGV na een weigering van verblijf om medische redenen⁸²⁴ en de wettelijkheid van de detentie. Met een verwijzing naar de conclusies van het arrest *Abdida*⁸²⁵ van het HvJEU, oordeelde het dat het Hof van Beroep, door na te laten om te onderzoeken of de verwijderingsmaatregel een ernstig en onomkeerbaar risico voor de gezondheidstoestand van de vreemdeling kon inhouden, niet kon besluiten dat het ontbreken van een schorsend effect van het beroep geen gevolgen had voor de wettelijkheid van de detentie.

Daarnaast is het interessant om enkele beslissingen

819 Zie met name: *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, hfst. 9, 2.2.2. – Ontwikkelingen in de rechtspraak; *Jaarverslag Migratie 2013*, hfst. IV, Wetgevende en jurisprudentiële ontwikkelingen; S. SAROLEA, "Cour de cassation et contrôle de la détention : en finir avec l'opposition induite entre opportunité et légalité", *Newsletter EDEM*, juni 2015.

820 Cass., 10 juni 2015, nr. P.15.0716.F/2.

821 Om de bewoordingen te gebruiken van de Kamer van Inbeschuldigingstelling van Brussel in 2014, becommentarieerd in het jaarverslag van verleden jaar. Zie: *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, hfst. 9, 2.2.2. – Ontwikkelingen in de rechtspraak.

822 Cass., 17 december 2014, nr. P.14.1810.

823 Cass., 24 juni 2015, nr. P.15.0762.F/1.

824 Gesteund op artikel 9ter van de vreemdelingenwet. Voor meer informatie, zie hfst. 6, Regularisatie van verblijf en de rechten van personen in irregulier verblijf.

825 HvJEU (GK), *Abdida t. CPAS d'Otignies*, C-562/13, 18 december 2014. Zie: *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, p. 192.

die door de gerechtelijke onderzoeksinstanties werden genomen hier even kort te bekijken, aangezien ze betrekking hebben op vragen die Myria al eerder heeft opgeworpen.

De Raadkamer van Luik⁸²⁶ sprak zich uit over de vordering tot wederopsluiting, met name door de afgifte van een nieuwe detentietitel, bij verzet tegen een poging tot verwijdering⁸²⁷. Die handelwijze impliceert dat de duur van de detentie vanaf de afgifte van die nieuwe titel opnieuw begint te lopen. Aangezien dit scenario kan worden herhaald, "wordt de duur van de bewaring onvoorzienbaar (wat in strijd is met artikel 5 van het EVRM) en zou op termijn de maximumtermijn kunnen overschrijden die door de wet is bepaald"⁸²⁸. Om zich naar de terugkeerrichtlijn te voegen, zou de detentietitel gewoonweg moeten worden verlengd volgens dezelfde wettelijke grondslag⁸²⁹ als de oorspronkelijke titel, zodat de totale duur van de detentie wordt geteld.

De Kamer van Inbeschuldigingstelling van Brussel⁸³⁰ oordeelde dat een detentie onwettig was op grond van het feit dat de betrokkene in zijn woning werd gearresteerd zonder aanhoudingsbevel⁸³¹. Er werd dus geoordeeld dat dit in strijd was met het beginsel van de onschendbaarheid van de woning⁸³² en met het recht op eerbiediging van het privéleven⁸³³. Ter herinnering, Myria wees verleden jaar al op het bijzonder verontrustende voorstel dat politiediensten zou toelaten om in de woning van een vreemdeling in irregulier verblijf binnen te gaan zonder bevel⁸³⁴.

826 Raadkamer, Luik (13^{de} kamer), 12 december 2014. Zie ook: *Newsletter ADDE*, januari 2015.

827 Overeenkomstig artikel 27 van de vreemdelingenwet. Het Hof van Cassatie heeft in een arrest van 23 augustus 2011 al geoordeeld dat een beslissing tot wederopsluiting "verlengt de oorspronkelijke maatregel niet maar is een zelfstandige titel van vrijheidsberoving, te onderscheiden" van de initiële beslissing.

828 Zie: FEDERAAL MIGRATIECENTRUM, *Bijdrage aan de Globale Consultatie over het recht om de wettelijkheid van de detentie te betwisten voor een rechtbank*, september 2014 en FEDERAAL MIGRATIECENTRUM, *Schriftelijke bijdrage voor de werkgroep over willekeurige detentie: commentaar bij het project om beginselen en richtlijnen vast te stellen betreffende het recht om de wettelijkheid van de detentie voor een rechtbank te betwisten*, maart 2015, beschikbaar op www.myria.be.

829 Artikel 7 van de vreemdelingenwet.

830 KI van Brussel, 22 december 2015, nr. 8138. Volgens informatie verkregen van de DVZ, stelden andere beschikkingen het tegenovergestelde: Rk. Ieper, 3 augustus 2007, KI van Gent, 24 december 2012, KI van Gent, 14 februari 2013.

831 <http://amoureuxvospapiers.com/2016/03/02/arrestation-illegale-au-domicile-loffice-des-etrangers-condamne>.

832 Art. 15 van de Grondwet.

833 Art. 8 van het EVRM. Het EHRM heeft in 2015 namelijk een nieuw arrest gewezen over de kwestie van de huiszoekingen en de voorwaarden die moeten worden nageleefd in het licht van artikel 8 van het EVRM waarin zijn standpunt nader wordt bepaald. Zie: EHRM, *Vinci construction et GTM génie civil et services t. Frankrijk*, nr. 63629/10 en 60567/10, 2 april 2015.

834 *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, hfst. 9 De aanhouding van het gezin.

Kader 22.

Openbare orde, detentie en verwijdering

"Illegale delinquenten doen terugkeren": dat is een van de prioriteiten van het terugkeerbeleid die helemaal bovenaan de agenda van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie staan⁸³⁵.

Dat leidmotief vormde de aanleiding voor de aanneming van een hele reeks operaties en initiatieven die gericht waren op de opsluiting en de verwijdering van personen die als een gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid werden beschouwd.

De Gaudi-operaties (een samentrekking van 'gawwdief') zijn daarvan een voorbeeld. Die gerichte politieacties, die werden uitgevoerd door een samenwerking tussen de DVZ, de politiediensten en de lokale overheden, hebben tot doel om personen in irregulier verblijf te vatten die zich schuldig hebben gemaakt aan gawwdiefstal of andere inbreuken. Die operaties werden tussen december 2014 en januari 2016⁸³⁶ driemaal gelijktijdig uitgevoerd in meerdere steden in het hele land.

Dankzij een versterking van de samenwerking met het ministerie van Justitie⁸³⁷, werden 1.434 vreemdelingen in irregulier verblijf administratief aangehouden in de gevangenis (tegenover 674 in 2014⁸³⁸). Van hen, werden er 781 onmiddellijk verwijderd vanuit de gevangenis (nadat in een beperkt aantal gevallen ze een nacht in een gesloten centrum hadden doorgebracht) en 653 overgebracht naar een gesloten centrum met het oog op hun verwijdering. Voor 639 personen (van de 653) werd de verwijdering ook effectief uitgevoerd⁸³⁹. Van de 154 individuen die in 2015

met een speciale vlucht werden verwijderd, waren er 74 die als een potentieel gevaar voor de openbare orde werden beschouwd (waarvan 42 een effectieve veroordelingen hadden gekregen die voor 9 personen een gevangenisstraf van meer dan 36 maanden inhield)⁸⁴⁰.

In 2015 werd ook een nieuwe omzendbrief⁸⁴¹ aangenomen om de bestaande instructies te compileren over de voorlopige invrijheidsstelling van personen die tot een of meer gevangenisstraffen zijn veroordeeld waarvan het uitvoeringsdeel niet langer is dan drie jaar⁸⁴². De omzendbrief brengt ook de belangrijkste principes die van toepassing zijn op vreemdelingen in herinnering⁸⁴³. De gevangenisinstelling waar de vreemdeling wordt vastgehouden moet de DVZ ondervragen over de verblijfssituatie van de vreemdeling van bij het begin van de detentie. Als zijn verblijfssituatie niet in orde is, dan moet er vijf maand voor de datum van een potentiële voorlopige invrijheidsstelling een tweede interpellatie plaatsvinden om de modaliteiten van een eventuele verwijdering te kennen. Voor de vreemdeling van wie de verblijfssituatie in orde is of die in irregulier verblijf zit maar van wie de DVZ niet voorzien heeft om hem te verwijderen, zijn de normale regels voor de voorlopige invrijheidsstelling van toepassing. Voor de vreemdeling in irregulier verblijf die het voorwerp is van een uitvoerbare verwijderingsbeslissing⁸⁴⁴, zal de verwijdering of de overplaatsing naar een gesloten centrum met het oog op verwijdering moeten plaatsvinden binnen een bepaalde termijn⁸⁴⁵. Anders zal hij in vrijheid worden gesteld.

Dit begrip 'openbare orde' werd in 2016 ook aangehaald door de overheid naar aanleiding van incidenten waarbij asielzoekers betrokken waren (in zwembaden, bij vechtpartijen in open en andere centra). De autoriteiten hebben in die gevallen beslist om de asielzoekers die - volgens hen - de openbare orde verstoorden op te sluiten in gesloten centra. Zodoende hebben ze beslissingen van "terbeschikkingstelling van de regering" genomen, die de opsluiting van een asielzoeker toestaan in

835 KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Algemene beleidsnota - Asiel en Migratie*, 28 november 2014, DOC54-0588/026, pp. 36-37 en KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Algemene beleidsnota - Asiel en Migratie*, 3 november 2015, DOC 54 1428/019, p. 4.

836 *Gaudi I*: van 11 december 2014 tot 18 januari 2015; *Gaudi II*: van 18 mei tot 15 juni 2015; *Gaudi III*: van 5 december 2015 tot 31 januari 2016.

837 KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Algemene beleidsnota - Asiel en Migratie*, 3 november 2015, DOC 54 1428/019, p. 4.

838 Dienst vreemdelingenzaken, *Statistisch verslag 2014*, p. 10.

839 Informatie bekomen van de DVZ per mail in mei 2016.

840 KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Integraal verslag, Commissie voor de binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt*, 19 januari 2016, CRIV 54 COM 312, p. 35.

841 Ministeriële omzendbrief nr. 1817, 15 juli 2015.

842 De elektronische bewaking is, volgens de ministeriële omzendbrief nr. ET/SE-2 van 17 juli 2013 de uitvoeringsnorm van vrijheidsberovende straffen waarvan het uitvoerende deel niet langer is dan drie jaar. Dit is echter niet mogelijk indien de betreffende persoon met name geen verblijfstitel heeft in België.

843 De modaliteiten ten aanzien van de verwijdering van de gedetineerde vreemdeling in onwettig verblijf die in de gevangenis verblijft zijn geformaliseerd in de ministeriële omzendbrief nr. 1815, in werking sinds 2013, zie *Jaarverslag Migratie 2013*, hft. IV, 2.

844 Uitvoerbaar ministerieel besluit tot terugwijzing, uitvoerbaar Koninklijk besluit tot uitzetting of BGV met "bewijs van effectieve verwijdering".

845 Vanaf de vierde maand voor en tot de tiende dag die volgt op de datum dat de vreemdeling zou kunnen genieten van een voorwaardelijke vrijlating.

"uitzonderlijk ernstige omstandigheden"⁸⁴⁶. In minstens één van die gevallen heeft de asielzoeker een verzoek tot invrijheidstelling ingediend bij de Raadkamer. Nadat ze door justitie tot de orde waren geroepen, hebben de autoriteiten die persoon opnieuw in vrijheid gesteld omdat de detentie onwettig werd beoordeeld⁸⁴⁷. In 2015 werden in totaal 3 personen⁸⁴⁸ ter beschikking gesteld van de regering, tegenover 2 in 2014 en 5 in 2013⁸⁴⁹.

Myria blijft bijzonder bezorgd over de manier waarop de overheid het begrip 'openbare orde'⁸⁵⁰ hanteert en dit op minstens twee vlakken.

Ten eerste is dat begrip een uitzonderingsmaatregel waardoor de betrokken persoon een hele reeks waarborgen wordt ontnomen, zowel wat de procedures als wat de effectiviteit van zijn rechten betreft. Dit begrip wordt op dit ogenblik echter niet duidelijk omschreven in de wet. Hoewel de nationale en internationale rechtspraak (zie met name 7.2.1. b) Rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie over de terugkeer in dit hoofdstuk) het begrip regelmatig omlijnt, blijven de autoriteiten het soms zeer ruim interpreteren⁸⁵¹.

Myria herhaalt hier zijn aanbeveling om criteria voor de bepaling van het begrip 'openbare orde' in een wettekst op te nemen. 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.

Ten tweede is Myria zeer verontrust door het feit dat dit begrip 'openbare orde' vaak in verband wordt gebracht met vreemdelingen. Het is van groot belang dat de overheid in deze netelige kwestie alle noodzakelijke nuances aanbrengt om de gemoederen te bedaren en te vermijden dat migratie en verstoring van de openbare orde in één adem worden genoemd.

2.2.3. | Ontwikkelingen op het gebied van verwijdering

Beveiligde vluchten in cijfers

In 2015 heeft België dertien beveiligde vluchten ingelegd om vreemdelingen in irregulier verblijf van zijn grondgebied te verwijderen met vliegtuigen die speciaal voor die gelegenheid werden gecharterd (waarvan vier met bestemming DR Congo, drie met bestemming Kosovo en drie met bestemming Servië). Daarnaast werden ook twee vluchten georganiseerd in samenwerking met Frontex, waaraan ook andere lidstaten van de EU hebben deelgenomen (met bestemming DR Congo).

België heeft tien keer deelgenomen aan een vlucht die door een andere lidstaat in samenwerking met Frontex

was georganiseerd (waarvan vijf met bestemming Albanië en drie met bestemming Nigeria).

Met die 25 vluchten werden in totaal 154 personen van het Belgisch grondgebied verwijderd⁸⁵², van wie 7 begeleide minderjarigen (2 naar Macedonië en 5 naar Servië)⁸⁵³. Die cijfers tonen een duidelijke toename van het aantal beveiligde vluchten aan in vergelijking met 2014 (negen in totaal), waarbij 101 personen van het grondgebied werden verwijderd⁸⁵⁴.

De toename van het aantal beveiligde vluchten en van de Europese samenwerking met steun van Frontex vormt een prioriteit voor de staatssecretaris voor Asiel en Migratie⁸⁵⁵. In dat kader loopt er een samenwerkingsproject op het gebied van migratie met de Nederlandse overheid. Een van de prioritaire punten van dit project is het opzetten van een intensievere samenwerking tussen de twee landen voor de organisatie van gezamenlijke beveiligde vluchten⁸⁵⁶.

846 Art. 54§2 van de vreemdelingenwet. Volgens de DVZ, wordt deze bepaling eveneens gebruikt voor de personen die asiel aanvragen vanuit de gevangenis.

847 De onwettigheid van de detentie heeft hiermee te maken: De beslissing van de DVZ was gebaseerd op een PV waarin verwezen werd naar feiten waarvoor de verzoeker zagezegd was aangehouden, terwijl hij hiervoor enkel verhoord was door de politie en nadien niet voorgeleid werd bij de onderzoeksrechter. Deze informatie werd door de DVZ meegeedeeld op 24 mei.

848 Informatie bekomen van de DVZ op 24 mei 2016.

849 DIENST VREEMDELINGENZAKEN, *Jaarverslag 2013*, p. 171; *Jaarverslag 2014*, p. 10.

850 Over dit onderwerp, zie met name: *Jaarverslag Migratie 2013, hfst. IV, C. Onder de loep: openbare orde, detentie en verwijdering*, pp. 192-199.

851 Over dit onderwerp, zie met name: *Jaarverslag Migratie 2013, hfst. IV, C. Onder de loep: openbare orde, detentie en verwijdering*.

852 *Drie keer meer speciale vluchten voor de repatriëring van personen in irregulier verblijf*, Belga, 4 januari 2016; Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Commissie voor de binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt*, CRIV 54 COM 312, 19 januari 2016, p.35.

853 Informatie bekomen van DVZ per mail op 27 mei 2016.

854 *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, p. 171.

855 Kamer voor Volksvertegenwoordigers, *Algemene beleidsnota - Asiel en Migratie*, 28 november 2014, DOC54-0588/026, p.34 en Kamer voor Volksvertegenwoordigers, *Algemene beleidsnota - Asiel en Migratie*, 3 november 2015, DOC 54 1428/019, p. 20.

856 Kamer voor Volksvertegenwoordigers, *Integraal verslag, Commissie voor de binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt*, 18 maart 2015, CRIV 54 COM 118, p.39.

Kader 23.

Kosten van de verwijderingen en terugbetaling van de kosten van verwijderingen

In 2014 bedroegen de kosten van de verwijderingen €8.715.741⁸⁵⁷. Dit bedrag omvat de vliegtuigbiljetten, het charteren van toestellen van Defensie, de medische begeleiding, de maaltijden aan boord, de begeleiding door de Federale Politie (biljetten, verblijfskosten en kostenvergoeding), de reisdocumenten en de kosten die worden gemaakt door de gemeenten en de politiediensten. De wet bepaalt dat de DVZ een terugbetaling van de repatriëringskosten kan vorderen van de verwijderde personen⁸⁵⁸. In de praktijk worden die bedragen teruggevorderd wanneer de betrokkenen later een visumaanvraag indienen. Indien een visum voor kort verblijf wordt aangevraagd, wordt de aflevering ervan afhankelijk gemaakt van de terugbetaling van de repatriëringskosten. Wanneer de persoon een visum voor lang verblijf aanvraagt (want hij heeft een verblijfsrecht), zal het bedrag ook wordt teruggevorderd, maar zal de aflevering niet van de betaling ervan afhankelijk zijn. In 2014 werd in totaal €172 654 effectief teruggekregen⁸⁵⁹.

Verwijderingsoperaties: controle en eerbiediging van de grondrechten

De verwijdering onder politiebegeleiding op een commerciële vlucht of met een beveiligde vlucht is een bijzonder risicovol moment wat de eerbiediging van de grondrechten betreft van de persoon die er het voorwerp van uitmaakt. Dat is des te meer het geval wanneer het monitoringmechanisme (dat sinds de omzetting van de terugkeerrichtlijn voorzien en verplicht is)⁸⁶⁰ geen enkele transparantie biedt over zijn activiteit en zijn vaststellingen.

Myria is zeer bezorgd over de recente toename van het aantal beveiligde vluchten en verwijderingen zonder dat er een werkelijk onafhankelijk en transparant

controlemechanisme bestaat dat over voldoende middelen beschikt. In dat verband werden de Europese fondsen, die ten dele instonden voor de financiering van de controleactiviteiten op de verwijdering door de Algemene Inspectie (AIG), op 30 juni 2015 beëindigd⁸⁶¹. Nieuwe Europese subsidies werden toegekend (voor de periode van 1 juli 2015 tot 31 december 2018). Dankzij die financiering kunnen de kosten voor de voltijdse detachering van een lid van de federale politie en de diverse kosten (vliegtuigbiljetten, hotelkosten,...) worden gedekt⁸⁶². Zonder de toekenning van die middelen zou de AIG niet meer in staat zijn geweest om haar wettelijke opdracht uit te voeren.

Myria wijst er ook op dat de meest recente cijfers over de activiteit van de AIG als Belgische controle-instantie van de verwijderingen van 2012 dateren (cijfers gepubliceerd door het Centrum)⁸⁶³. Myria betreurt dat gebrek aan transparantie.

In dat verband heeft de **Europese Ombudsvrouw** in mei 2015 haar in oktober 2014 geopende onderzoek⁸⁶⁴ afgesloten over de manier waarop Frontex de eerbiediging van de grondrechten van de migranten verzekert tijdens de gedwongen verwijderingsoperaties (gezamenlijke terugkeeroperaties) die de lidstaten in samenwerking met het Europese Agentschap organiseren. Tussen 2006 en januari 2015 heeft Frontex in totaal 267 gezamenlijke terugkeeroperaties gecoördineerd, waarbij 13.633 personen naar 28 verschillende bestemmingen werden verwijderd. België heeft tussen 2010 en eind 2014 vier gezamenlijke terugkeeroperaties georganiseerd en deelgenomen aan 15 operaties die door een andere lidstaat werden georganiseerd. In totaal werden met die vluchten bijna 180 personen van het Belgische grondgebied verwijderd⁸⁶⁵.

Op verzoek van de Ombudsvrouw tijdens haar raadplegingen, heeft Myria een schriftelijke bijdrage opgesteld waarin onder andere aandringt op de noodzaak om tijdens de gezamenlijke terugkeeroperaties een onafhankelijke controle te waarborgen en de criteria heeft bepaald die zouden moeten worden vervuld om die effectieve controle mogelijk te maken. Myria stelt eveneens

857 KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Schriftelijke vragen en antwoorden (QRVA 54 016)*, 16 maart 2015, p. 259.

858 Art. 27 vreemdelingenwet. Zie in dat verband; *Jaarverslag Migratie 2013*, B.2. Kader 22. *Terugvordering van de repatriëringskosten van de verwijderde vreemdeling*.

859 KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Commissie voor de binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt*, 4 februari 2015.

860 Zie hierover met name: *Jaarverslag Migratie 2012*, hfst. 2.3. *Toezicht op en controle van de gedwongen terugkeer*, pp. 157-159.

861 Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Beknopt verslag, Commissie voor de binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt*, CRABV 54 COM 1000, 25 februari 2015, p. 51.

862 Kamer voor Volksvertegenwoordigers, *Integraal verslag, Commissie voor de binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt*, CRIV 54 COM 309, 13 januari 2016, pp. 24-26.

863 Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Jaarverslag Migratie 2012*, p. 159.

864 Zie hierover: *Externe bijdrage over het (lopende) onderzoek op initiatief van de Europese Ombudsman betreffende de Frontex-terugkeervluchten in Migratie in cijfers en in rechten 2015*, pp. 178-180. Alle documenten met betrekking tot dit onderzoek zijn beschikbaar op: www.ombudsman.europa.eu/nl/cases/caseopened.faces/nl/58134/html.bookmark.

865 Dienst Vreemdelingenzaken, *Jaarverslag 2010*, p.148; *Jaarverslag 2011*, p.168; *Jaarverslag 2012*, p.181; *Jaarverslag 2013*, p.197 en Statistisch verslag 2014, p. 13.

voor om een informatieformulier te voorzien waarmee de betrokken personen beter worden geïnformeerd over de mogelijkheid om klacht in te dienen wanneer hun rechten niet worden geëerbiedigd⁸⁶⁶ en om elke persoon die bij die operaties betrokken is identificeerbaar te maken.

De Ombudsvrouw heeft haar onderzoek afgesloten met een reeks voorstellen aan Frontex (waarbij de inspiratie van sommige ervan rechtstreeks uit de bijdrage van Myria komt) om de concrete toepassing van zijn verplichtingen op het vlak van de eerbiediging van de grondrechten te verbeteren. Zij stelt meer bepaald vast dat:

- Frontex de transparantie van zijn werk met betrekking tot de gezamenlijke terugkeeroperaties moet verbeteren (publicatie op zijn website van de evaluatierapporten van de operaties, van de planning van de gezamenlijke vluchten die minder dan een week op voorhand zijn voorzien etc.);
- Frontex zijn Gedragscode⁸⁶⁷ op sommige punten moet wijzigen, onder andere:
 - het gebruik van dwangmiddelen,
 - de medische onderzoeken, de toegang van de dokters tot de medische informatie en de medische geschiktheid om te reizen (*Fitness to travel*),
 - de opleiding in mensenrechten van de begeleiders (met een bijzondere aandacht voor personen met een handicap, vrouwen en kinderen),
 - de identificatie van alle leden van het personeel die betrokken zijn bij de operaties (door middel van hun naam of door een nummer),
 - de mogelijkheid voor de monitoringmechanismen om het verloop van de operatie te fotograferen of te filmen zonder dat daarvoor voorafgaand toestemming moet worden gevraagd aan het organiserende land,
 - de invoering van een klachtenformulier voor de verwijderde personen samen met een informatiedocument over de klachtenprocedure, vertaald in de meest courante talen,
- Frontex meer in dialoog moet gaan met de lidstaten;
- Frontex alles moet doen wat in zijn macht ligt om een onafhankelijke en doeltreffende monitoring van de gezamenlijke terugkeeroperaties te bevorderen.

866 Federaal Migratiecentrum, *The European Ombudsman's own-initiative inquiry concerning the means through which Frontex ensures respect of fundamental rights in joint return operations: The Belgian Federal Migration Centre's Contribution*, 3 april 2015, beschikbaar op: www.myria.be/files/CONSULTATION_REPLY_OI-9-2014_201401114_20150804_120600_%281%29.pdf.

867 Frontex, *Code of conduct for joint return operations coordinated by Frontex*, 7 oktober 2013. Die gedragscode - met als doelstelling de eerbiediging van de beginselen van de rechtsstaat en van de grondrechten te waarborgen - is van toepassing op alle personen die aan de activiteiten van het Agentschap deelnemen.

Het **Europees Parlement** heeft in december 2015 een resolutie⁸⁶⁸ aangenomen die net de invoering door Frontex beoogde van een mechanisme voor de behandeling van individuele klachten. Die resolutie is het gevolg dat door het Parlement werd gegeven aan een van de aanbevelingen van een vorig onderzoek dat in juli 2012 door de Europese Ombudsman werd geopend (en in november 2013 afgesloten) over de praktische naleving door Frontex van zijn verplichtingen inzake grondrechten.

Ook het **Comité voor de preventie van foltering van de Raad van Europa** (CPT) heeft zich onlangs en voor het eerst beziggehouden met de praktijk van de verwijderingen aan boord van vluchten die in samenwerking met Frontex worden georganiseerd. In februari 2015 heeft het CPT het verslag⁸⁶⁹ gepubliceerd van zijn bezoek aan een gezamenlijke terugkeeroperatie die op 17 oktober 2013 door Nederland werd georganiseerd met bestemming Lagos (Nigeria) waarop 24 personen (die volgens het CPT van hun vrijheid waren beroofd) werden verwijderd en waarbij 52 nationale begeleiders aanwezig waren. Het ging hier om het tweede bezoek van het CPT tijdens een verwijderingsoperatie⁸⁷⁰. In zijn verslag formuleert het CPT een hele reeks aanbevelingen, die met name betrekking hebben op de volgende punten:

- de verwijderde personen zouden toegang moeten blijven hebben tot juridisch advies en tot mogelijkheden om beroep aan te tekenen tot de deuren van het vliegtuig gesloten zijn. Het CPT herinnert er immers aan dat beroep (op nationaal of internationaal niveau) kan worden aangetekend om de verwijdering stop te zetten op elk moment van de verwijderingsprocedure en tot de officiële overdracht van de betrokken persoon aan de immigratieautoriteiten in het land van herkomst. In dit verband moet een laatste verificatie worden uitgevoerd met de nationale overheden bij aankomst en net vóór de overdracht van de persoon aan de autoriteiten van het land van herkomst;
- de personen zouden ruim op voorhand moeten worden verwittigd van hun nakende verwijdering en erop worden voorbereid om niet alleen een humanere, maar ook een efficiëntere aanpak ervan te verzekeren (behalve eventueel in zeer uitzonderlijke gevallen);

868 Resolutie van het Europees Parlement van 2 december 2015 over het speciaal verslag van de Europese Ombudsman betreffende het onderzoek op eigen initiatief OI/5/2012/BEH-MHZ naar Frontex (2014/2215 (INI).

869 CPT, *Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 16 to 18 October 2013*, 5 februari 2015. Beschikbaar op: www.cpt.coe.int/documents/nld/2015-14-inf-eng.pdf.

870 De eerste controle heeft plaatsgevonden op een vlucht (die niet georganiseerd was in samenwerking met Frontex) tussen Londen en Colombo (Sri Lanka) in oktober 2012. Het verslag van dat bezoek werd op 18 juli 2013 gepubliceerd en is beschikbaar op www.cpt.coe.

- de personen die gedwongen zullen worden verwijderd, zouden enkele dagen voor hun verwijdering een medisch onderzoek moeten kunnen ondergaan. Dit medisch onderzoek moet systematisch gebeuren voor personen bij wie het langdurige gebruik van een dwangmiddel is voorzien of zeer waarschijnlijk is. Alle personen voor wie de poging tot verwijdering is mislukt, moeten onmiddellijk na hun terugkeer in het detentiecentrum een medisch onderzoek ondergaan,
- de aanwezigheid van medisch of verpleegkundig personeel zou tijdens de volledige procedure gewaarborgd moeten zijn (vanaf de plaats van afhaling tot aan de eindbestemming);
- alle leden van de begeleidingsteams zouden een zichtbare badge moeten dragen waardoor hun identificatie mogelijk is (hetzij door hun naam of door een nummer);
- de lidstaten van Frontex moeten een discussie ten gronde voeren over de bevordering van gezamenlijke regels voor het gebruik van dwangmiddelen.

Al deze aanbevelingen worden momenteel niet toegepast in de Belgische context, een aantal onder hen zijn nochtans voorzien in de Belgische reglementering. De persoon (en zijn advocaat) moeten bijvoorbeeld, minstens 48u op voorhand voor de eerste verwijderingspoging verwittigd worden (deze verplichting is enkel voorzien voor de eerste poging)⁸⁷¹. Er is voorzien dat de betrokkene een medisch onderzoek krijgt op het ogenblik dat hij aankomt in een gesloten centrum⁸⁷² en dat de arts van het gesloten centrum kan – op elk moment tijdens de detentie – medische bezwaren aanhalen tegen een verwijdering (of detentie). Een medisch onderzoek is wel verplicht na elke poging tot verwijdering (zo snel mogelijk en zeker niet later dan 48u na die poging)⁸⁷³. Voor zijn verwijdering wordt in de praktijk een *Fit-to-Fly* afgeleverd (dat attesteert dat de persoon medisch in staat is om te reizen). En tijdens een beveiligde vlucht is een arts aanwezig⁸⁷⁴. Er is echter niets voorzien in de Belgische regelgeving betreffende de persoonlijke identificatie van de escorte en, in het

871 Art. 62 van het KB van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de plaatsen gelegen op het Belgisch grondgebied, beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, waar een vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking gesteld van de regering of vastgehouden, overeenkomstig de bepalingen vermeld in artikel 74/8, § 1, van de vreemdelingenwet (hierna KB van 2 augustus 2002).

872 Art 13 van het KB van 2 augustus 2002.

873 Art.61/1 van het KB van 2 augustus 2002.

874 Informatie bekomen van DVZ op 24 mei 2016. De verplichting om een bewijs dat men bekwaam is te vliegen voor te leggen voor een verwijdering of de aanwezigheid van een arts aan boord van een beveiligde vlucht zijn niet expliciet opgenomen in de Belgische wet. Zij zijn wel opgenomen als aanbevelingen in de bijlage van de beslissing van de Raad van 29 april 2004 (2004/573/EG) betreffende de organisatie van *joint flights* voor verwijdering van op het grondgebied van twee of meer lidstaten van derdelanders tegen wie een verwijderingsmaatregel is uitgesproken op het grondgebied van twee of meer lidstaten. Die bijlage vermeldt ook dat de escorte een duidelijk kenteken moeten dragen opdat ze identificeerbaar zijn, maar niets meer op dit punt (punt 1.2.5.).

algemeen, van de personeelsleden die aanwezig zijn tijdens verwijderingsoperaties.

Sindsdien hebben twee vergelijkbare bezoeken van het CPT plaatsgevonden: in december 2015 tijdens een gezamenlijke terugkeeroperatie die door Italië werd georganiseerd eveneens met bestemming Lagos (en waaraan België heeft deelgenomen) en in februari 2016 tijdens eenzelfde type vlucht met bestemming Bogota (Colombia) en Santo Domingo (Dominicaanse Republiek), georganiseerd door Spanje. Bij de redactie van dit verslag waren de verslagen van die bezoeken nog niet gepubliceerd.

AANBEVELINGEN

Voor dit hoofdstuk beveelt Myria aan:

- om de beroepsprocedure tegen verwijderingsbeslissingen te herbekijken zodat een beroep in volle rechtsmacht wordt voorzien en een automatisch opschortend effect wordt toegekend aan de gewone schorsing als de verwijderingsbeslissing de grondrechten van de vreemdeling dreigt te schaden, in het bijzonder bij een risico op foltering of op onmenselijke of vernederende behandeling.
- om het verbod op de detentie van kinderen in gesloten centra in de wet vast te leggen, aangezien die praktijk wordt gezien als in strijd is met de belangen van het kind. De middelen die worden toegekend aan de alternatieven voor detentie moeten bijgevolg worden versterkt en er moet een regelmatige en transparante evaluatie van die alternatieven worden uitgevoerd om eventuele verbeteringen mogelijk te maken. In alle administratieve beslissingen die betrekking hebben op minderjarige vreemdelingen, moeten de eenheid van het gezin en de belangen van het kind worden gewaarborgd;
- om de Belgische wetgeving in overeenstemming te brengen met de Dublin III verordening wat betreft de mogelijkheden tot detentie van asielzoekers in de Dublin-procedure (maatregelen te nemen in laatste instantie en inachtneming van termijnen);
- dat het facultatief protocol bij het Verdrag tegen foltering wordt geratificeerd en dat een nationaal preventiemechanisme wordt opgericht dat beantwoordt aan de vereiste onafhankelijkheids- en professionele criteria. Dat mechanisme moet alle plaatsen kunnen controleren waar mensen van hun vrijheid worden beroofd, in begrepen de administratieve detentie van vreemdelingen.