

Een nieuw kader voor het Belgisch terugkeerbeleid

Juni 2014

CENTRUM VOOR DE ANALYSE VAN MIGRATIESTROMEN,
DE BESCHERMING VAN DE GRONDRECHTEN VAN
VREEMDELINGEN EN DE STRIJD TEGEN MENSENHANDEL



Inhoud

1	Een nieuw Belgisch verwijderingsbeleid?	4
2	De termijn voor vrijwillig vertrek	6
2.1	De afwijkingen van de verplichting om een vertrektermijn van 7 tot 30 dagen toe te staan	6
2.1.1	Het risico op onderduiken	6
2.1.2	De andere afwijkingen.....	9
2.2	De mogelijkheden om de vertrektermijn te verlengen of de verwijdering uit te stellen	10
2.2.1	De verlenging van de termijn voor vrijwillig vertrek	10
2.2.2	Het uitstel van verwijdering	11
3	De mechanismen van vrijwillige terugkeer	15
3.1	De vrijwillige terugkeerprogramma's.....	15
3.2	SEFOR.....	16
3.2.1	Vrijwillig vertrek aanmoedigen	17
3.2.2	Gedwongen terugkeer voorbereiden.....	18
3.3	Terugkeertraject.....	20
3.3.1	Vrijwillige terugkeer aanmoedigen	21
3.3.2	Gedwongen terugkeer voorbereiden.....	22
3.4	Open terugkeercentrum.....	23
3.5	Vrijwillige terugkeer in cijfers.....	24
4	Een ultiem middel: de detentie	25
4.1	Een effectieve mogelijkheid tot verwijdering.....	26
4.1.1	... binnen een redelijke termijn	26
4.1.2	... in overeenstemming met de grondrechten van de vreemdelingen.....	27
4.2	Evenredigheid van de detentiemaatregel.....	27
4.2.1	Alternatieven voor detentie en preventiemaatregelen ter vermindering van het risico op onderduiken	27
4.2.2	Evenredigheid in de ruime zin	28
4.3	Synthese	30
5	Europese harmonisering van bepaalde beslissingen die verband houden met het terugkeerbeleid : het inreisverbod	30
5.1	Het Europees kader	30
5.2	De keuzes gemaakt door België	31
5.2.1	De definitie van het inreisverbod	31
5.2.2	De duur van het inreisverbod.....	32
5.2.3	Het inreisverbod nietig verklaren, schorsen of opheffen	34
5.2.4	Het inreisverbod en de internationale bescherming	34

5.2.5	Het inreisverbod en het recht op een gezinsleven.....	35
6	Naleving van de grondrechten van de vreemdelingen bij verwijderingsoperaties	36
6.1	Grondrechten tijdens de verwijderingsoperatie	36
6.2	Toezicht op verwijdering.....	37
6.2.1	Controleorgaan.....	37
6.2.2	De AIG als doeltreffend systeem voor toezicht?	38
6.2.3	Klachtenprocedure	41
7	Het verwijderingsbeleid in cijfers.....	42
7.1	Het aantal vrijwillige terugkeerders	42
7.2	De gevolgen na een administratieve aanhouding.....	44
7.3	Gevolgen gegeven aan BGV	46
7.4	Gevolgen na detentie	48
7.4.1	Vrijstellingen en verwijderingen.....	48
7.4.2	Verschillende types van verwijdering.....	49
7.5	Duur van de detentie.....	52
7.6	Verschillende indicatoren uit te werken	52
8	Tabel met aanbevelingen	53

1 Een nieuw Belgisch verwijderingsbeleid?

De manier waarop de richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (hierna: Terugkeerrichtlijn) in Belgisch recht werd omgezet heeft gevolgen die een gelegenheid vormen om het Belgisch detentie- en verwijderingsbeleid met een frisse blik te bekijken.

Detentie en verwijdering vormen essentiële instrumenten van het migratiebeleid en moeten als dusdanig op een efficiënte en coherente manier worden georganiseerd. Maar het gaat ook om momenten en situaties **die risico's inhouden vanuit het oogpunt van de grondrechten van de vreemdelingen**, die in het bijzonder de vrijheid beperken van de personen die er het voorwerp van uitmaken en hen bijgevolg in een bijzonder kwetsbare situatie brengen. De invoering en de naleving van de procedures zijn dus van essentieel belang voor de bescherming van de individuele rechten.

De wettelijke opdracht van het Federaal Centrum voor de analyse van migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van vreemdelingen en de strijd tegen mensenhandel (hierna het Centrum) bestaat er meer bepaald in om toe te zien op de naleving van de grondrechten van de vreemdelingen. Daartoe is het gemachtigd om alle studies en onderzoeken uit te voeren die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van zijn opdracht en om op basis van de verkregen resultaten adviezen en aanbevelingen aan de overheid te richten.

Met deze analyse stellen wij een synthese voor van de hervormingen, van de veranderingen die zich hebben voorgedaan en van de huidige situatie als gevolg van de omzetting van deze richtlijn. Er wordt speciale aandacht besteed aan de impact van de hervorming op de grondrechten van de vreemdelingen en aan de doeltreffendheid van het systeem. De spanning tussen die twee dimensies vormt het zwaartepunt van de voorgestelde analyse. Wij zullen proberen te bepalen in welke mate het Belgische migratiebeleid grondig werd herzien en of daardoor aan de doelstellingen van de terugkeerrichtlijn wordt beantwoord. Hiertoe worden indicatoren op de voorgrond gesteld waarmee die elementen kunnen worden beoordeeld. Er zal echter niet worden ingegaan op twee punten: vragen rond detentieomstandigheden en de situatie van minderjarigen. Hoewel die onderwerpen ook worden aangesneden in de terugkeerrichtlijn en het belangrijk is dat ze zijn opgenomen in de opbouw van de terugkeerrichtlijn, staan deze vragen niet centraal bij het doel van deze analyse, namelijk de impact van de richtlijn en van zijn omzetting op de Belgische verwijderingspolitiek. Bovendien is het belangrijk te preciseren dat de terugkeerrichtlijn niet van toepassing is op personen die genieten van het vrij verkeer en personen die een internationale bescherming vragen en van wie de procedure nog hangende is. Daarnaast heeft België er ook voor gekozen om het toepassingsgebied niet uit te breiden tot personen die werden teruggeleid naar de grens, waar die mogelijkheid wel voorzien was in de richtlijn.

Vóór de richtlijn, berustte het Belgische verwijderingsbeleid hoofdzakelijk op de aflevering van een bevel om het grondgebied te verlaten (BGV) aan vreemdelingen in een irreguliere verblijfssituatie, zonder dat hier echter altijd op een systematische of voorzienbare manier gevolg werd aan gegeven. De minister bevoegd voor asiel en migratie had de mogelijkheid om vreemdelingen in het bezit van een BGV evenals sommige asielzoekers te laten opsluiten met het oog op hun verwijdering.

De nieuwe richtlijn alsook de interpretatie die er tot nu toe al aan werd gegeven door het Hof van Justitie van de Europese Unie openen nieuwe perspectieven, ondanks de polemieken die rond de goedkeuring ervan werden gevoerd, door een duidelijker kader te scheppen voor het detentie- en verwijderingsbeleid dat door de lidstaten, waaronder België, wordt gevoerd.

Deze richtlijn streeft de dubbele doelstelling na om de voorkeur te geven aan de vrijwillige terugkeer van vreemdelingen in onregelmatig verblijf en tegelijk de doeltreffendheid van de concrete uitvoering van de verwijderingsbeslissingen te verhogen.

Eenzijds wordt de nadruk gelegd op de vrijwillige terugkeer van vreemdelingen in een irreguliere verblijfssituatie, waaraan voortaan de voorkeur moet worden gegeven. Daartoe werd de standaardtermijn waarover de vreemdeling beschikt om een verwijderingsbeslissing uit te voeren, verlengd tot dertig dagen, terwijl die termijn vroeger doorgaans vijf dagen bedroeg. Daarnaast werd bij de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) een bureau voor de begeleiding bij vrijwillige vertrek (SEFOR) opgericht. In een omzendbrief werden eveneens de kennisgevings- en opvolgingsmodaliteiten van de verwijderingsbeslissingen door de gemeentebesturen, in samenwerking met dit nieuwe bureau, nader bepaald. Ook de wetgeving met betrekking tot de opvang van asielzoekers werd gewijzigd om een begeleidingstraject van de vrijwillige terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers in te voeren. Bovendien werd een open terugkeercentrum ingericht, die een begeleiding bij de vrijwillige terugkeer biedt aan families in irregulier verblijf met minderjarige kinderen. In dit rapport zullen wij die nieuwe mechanismen evenals de diverse programma's voor begeleide terugkeer waarop vreemdelingen in een onregelmatige verblijfssituatie een beroep kunnen doen, van naderbij bestuderen.

Anderzijds wordt ook een effectieve uitvoering van de verwijderingsbeslissingen beoogd. Bijgevolg zal in geval van vrijwillige niet-uitvoering van de verwijderingsbeslissing kunnen worden overgegaan tot detentie en gedwongen uitvoering, maar wel enkel als uiterste maatregel. Het gaat hier om het principe van de trapsgewijze uitzetting, krachtens hetwelk de staat er slechts beroep op kan doen wanneer alle andere maatregelen ontoereikend zijn gebleken, en met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel. De detentie zelf zal slechts mogelijk zijn met het oog op een verwijdering. In deze optiek werden door de terugkeerrichtlijn verschillende begrippen ingevoerd. Het betreft met name minder dwingende maatregelen, risico op onderduiken en het vermijden ervan of alternatieven voor detentie. Deze zullen verschillende gevolgen met zich meebrengen voor de vreemdeling, meer bepaald wat de duur betreft waarover hij beschikt om de verwijderingsbeslissing vrijwillig uit te voeren, of de mogelijkheid om te worden opgesloten. Het Bureau SEFOR is eveneens bij dit stadium van de procedure betrokken en heeft als taak om de identificatie van de vreemdelingen efficiënter te maken met het oog op een gedwongen terugkeer. Indien nodig, kan de verwijdering als dusdanig worden uitgesteld. De inherente logica van de richtlijn bestaat erin om grijze zones te vermijden: ofwel kan een persoon het grondgebied verlaten en moet hij dit doen, ofwel kan hij dit niet en in dat geval zou het niet mogelijk mogen zijn om hem in een onregelmatige verblijfssituatie te houden. In de praktijk gebeurt dit echter niet altijd en komen een aantal problemen voor, die wij in onze analyse zullen behandelen.

Indien de verwijderingsbeslissingen niet worden nageleefd, voert de terugkeerrichtlijn het concept van het inreisverbod in, op grond waarvan aan een derdelander de toegang tot het grondgebied van de Schengenruimte kan worden geweigerd voor een duur die kan oplopen tot acht jaar. Wij zullen in het bijzonder onderzoeken hoe die duur wordt bepaald en welke de uitwerkingen van een dergelijk verbod kunnen zijn op de grondrechten van de vreemdelingen, zoals het recht op een gezinsleven.

Tot slot brengt de omzetting van de terugkeerrichtlijn ook wijzigingen met zich mee wat de controle van het respect van de grondrechten tijdens de verwijderingsprocedure betreft. We moeten ons afvragen in welke mate het door België ingevoerde systeem aan de onafhankelijkheids- en de doeltreffendheidsvereisten beantwoordt.

Ter conclusie zullen wij doorheen onze analyse proberen om te bepalen welke de begrippen zijn waarvan de interpretatie of de uitvoering op dit ogenblik nog reden geven tot ongerustheid en, *a contrario*, welke bijdragen tot een rechtvaardig en noodzakelijk beleid inzake detentie en verwijdering.

2 De termijn voor vrijwillig vertrek

De terugkeerrichtlijn legt aan alle EU-lidstaten de verplichting op om de voorkeur te geven aan vrijwillige terugkeer en om een vrijwillige vertrektermijn met een duur van 7 tot 30 dagen toe te staan aan vreemdelingen die een BGV krijgen.

Drie teksten hebben de richtlijn omgezet in het Belgisch recht: de wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de wet van 15 december 1980, de wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de wetgeving met betrekking tot de opvang van asielzoekers en het koninklijk besluit van 19 juni 2012 tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en het koninklijk besluit van 20 juli 2001 betreffende de werking en het personeel van de algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie in het kader van de controle van de gedwongen terugkeer.

België heeft ervoor gekozen om in principe een termijn van 30 dagen te voorzien om het grondgebied te verlaten. Die termijn moet de vreemdeling in staat stellen om zijn vrijwillige terugkeer voor te bereiden, waarbij hij, in principe, beschermd is tegen gedwongen verwijdering¹ en dus ook tegen detentie. Bij wijze van uitzondering, wordt aan vreemdelingen die voor een kort verblijf in België werden toegelaten, een termijn van 7 tot 30 dagen toegestaan. Het idee hierachter is om geen termijn van 30 dagen toe te staan aan een persoon die slechts gemachtigd is voor een kort verblijf, bijvoorbeeld van 7, 10 of 30 dagen, op basis van een toeristisch visum.

Welke zijn de mogelijkheden om af te wijken van de termijn van 30 dagen?

2.1 De afwijkingen van de verplichting om een vertrektermijn van 7 tot 30 dagen toe te staan

De richtlijn biedt de lidstaten de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden af te wijken van de verplichting om een vertrektermijn van 7 tot 30 dagen toe te staan. België heeft deze mogelijkheid benut. We bespreken eerst de uitzonderingen ingegeven door een risico op onderduiken alvorens we de andere situatie uiteen zetten.

2.1.1 Het risico op onderduiken

Het risico op onderduiken, een begrip dat tot dan toe niet gekend was in het Belgische recht, is een centraal begrip in de terugkeerrichtlijn. Het biedt de staat de mogelijkheid om een strengere controle en een grotere dwang uit te oefenen op de vreemdelingen bij wie het risico bestaat dat ze zich aan hun verwijdering van het grondgebied zullen onttrekken.

Wanneer bij de vreemdeling een risico op onderduiken bestaat, kan de staat immers de duur van de termijn die wordt toegestaan voor een vrijwillig vertrek, verminderen tot minder dan 7 dagen, of zelfs helemaal geen termijn toestaan. De keuze voor een vrijwillig vertrek wordt dan ingewikkeld of zelfs onmogelijk.

Het bestaan van een risico op onderduiken heeft eveneens een invloed op de mogelijkheid om een persoon op te sluiten en op het afleveren van een eventueel inreisverbod. Wij zullen hierop later terugkomen.²

¹ Art. 74/14, §2 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

² Zie eveneens Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Jaarverslag Migratie 2012*, pp.163-167.

2.1.1.1 De definitie van risico op onderduiken

De richtlijn zelf geeft slechts weinig aanduidingen over de inhoud van dit begrip. Ze omschrijft het risico op onderduiken als *“het in een bepaald geval bestaan van redenen, gebaseerd op objectieve, in wetgeving vastgelegde criteria, om aan te nemen dat een onderdaan van een derde land jegens wie een terugkeerprocedure loopt, zich zal onttrekken aan het toezicht”*. Ze omvat dus een verwijzing naar het nationale recht voor wat de essentie van de omschrijving betreft, namelijk de gedragingen en/of profielen van vreemdelingen die het bestaan rechtvaardigen van een vermoeden dat ze zullen onderduiken.

De Belgische wet heeft dit begrip omgezet als *“het feit dat een onderdaan van een derde land die [het] voorwerp uitmaakt van een procedure tot verwijdering een actueel en reëel risico vormt om zich te onttrekken aan de autoriteiten. Daartoe baseert de minister of zijn gemachtigde zich op objectieve en ernstige elementen”*. Het actuele en reële karakter van het risico zijn dus bepalend. In de memorie van toelichting wordt deze definitie enigszins nader bepaald en worden diverse elementen aangehaald die op een risico op onderduiken kunnen wijzen.³ We kunnen die elementen in meerdere categorieën onderverdelen.

De eerste categorie is gebaseerd op elementen die te maken hebben met de aard van het verblijf van de betrokkene of van zijn binnenkomst in België. Zo kan het risico op onderduiken onder andere worden afgeleid uit een of meer van de volgende elementen:

- het verblijven op het grondgebied na de termijn die is toegekend in de beslissing tot verwijdering;
- een onrechtmatige binnenkomst en verblijf op het grondgebied zonder te pogen zijn situatie te regulariseren;
- de niet-uitvoering in het verleden van een verwijderingsmaatregel, of het verzet tegen de uitvoering van de verwijderingsmaatregel of ook een nieuw onwettig verblijf na een verwijdering;
- het niet naleven van een inreisverbod.

Een tweede categorie is gebaseerd op het gebruik van bedrieglijke middelen door de vreemdeling bij zijn pogingen om een verblijf te verkrijgen of op het feit dat hij een bedreiging vormt voor de openbare orde:

- valse verklaring of valse informatie betreffende elementen m.b.t. zijn identificatie of weigering om zijn ware identiteit op te geven;
- het gebruik, in het kader van zijn aanvraag van een machtiging tot verblijf (andere dan de asielpcedure), van valse of misleidende informatie of valse of vervalste documenten, of fraude of gebruik van onwettige middelen om in het Rijk te kunnen verblijven;
- het niet naleven van een seining met het oog op de weigering van toegang in de Schengenstaten⁴, hetzij omdat zijn aanwezigheid een gevaar uitmaakt voor de openbare orde of de nationale veiligheid, hetzij omdat hij het voorwerp heeft uitgemaakt van een verwijderingsmaatregel die noch uitgesteld noch opgeschort werd, die een inreisverbod behelst wegens overtreding van de nationale bepalingen inzake de binnenkomst of het verblijf van de vreemdelingen.

Een derde categorie, ten slotte, berust op een criterium dat te maken heeft met het ontbreken van controlemiddelen van de vreemdelingenadministratie (of van de ondoeltreffendheid van dergelijke middelen). Het risico op onderduiken kan dan worden afgeleid uit de volgende elementen:

³ Kamer van Volksvertegenwoordigers, Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, DOC 53 1825/001, pp. 16-17.

⁴ Alle EU-lidstaten nemen in meer of mindere mate aan de Schengensamenwerking deel, maar ze maken niet allemaal deel uit van die ruimte zonder controle aan de binnengrenzen. Het Verenigd Koninkrijk en Ierland hebben ervoor gekozen om de controles aan de binnengrenzen niet op te heffen en Bulgarije, Cyprus, Kroatië en Roemenië voldoen nog niet aan de voorwaarden om die controles af te schaffen. Daarnaast maken ook landen buiten de EU deel uit van die ruimte, met name Noorwegen, IJsland, Zwitserland en Liechtenstein. Kortom, op dit ogenblik kan men zich zonder controles aan de binnengrenzen verplaatsen in een zone die uit 26 landen bestaat, waarvan 22 EU-lidstaten en 4 geassocieerde staten.

- de betrokkene heeft de preventieve maatregelen die werden opgelegd met het oog op het vermijden van het risico op onderduiken, niet nageleefd;
- de betrokkene heeft zijn verblijfplaats gewijzigd gedurende de termijn die hem werd toegekend om het grondgebied te verlaten, zonder de DVZ hierover in te lichten;
- de betrokkene is meerdere keren niet ingegaan op een oproeping van de gemeentelijke administratie in het kader van de betekening van de beslissing m.b.t. zijn aanvraag tot verblijf.

Deze lijst wordt bij wijze van voorbeeld gegeven en de DVZ kan nog andere elementen aanhalen.

Uiteindelijk zal het aan de rechter toekomen om die beslissingen te toetsen aan het feit of het risico op onderduiken actueel en reëel is.

Het Centrum vraagt zich af welk het nut is om die elementen te vermelden in de memorie van toelichting van de wet. Sommige van die elementen overlappen met de andere bepalingen van de wet die de mogelijkheid bieden om af te wijken van de vrijwillige vertrektermijn van 30 dagen⁵, zoals het gebruik van bedrieglijke middelen of het gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid. Dit leidt tot vertroebeling en draagt niet bij tot de leesbaarheid van de wet noch geeft zij duidelijkheid over de toepassing ervan door de administratie. Het Centrum heeft ook vragen in verband met de situatie van een persoon die onregelmatig op het grondgebied is binnengekomen en die er is gebleven zonder ooit een regularisatie van zijn verblijf aan te vragen. Is het feit dat van dit element een criterium van het risico op onderduiken wordt gemaakt in overeenstemming met de geest van de richtlijn, die erin bestaat om principieel een recht op vrijwillige terugkeer toe te kennen aan alle vreemdelingen in onregelmatig verblijf? Is het in overeenstemming met de nagestreefde doelstelling om daarvan potentieel alle vreemdelingen uit te sluiten die nooit een aanvraag tot verblijf hebben ingediend? Is het eveneens in overeenstemming met overweging 6 van de richtlijn die vereist dat bij alle beslissingen die verband houden met de terugkeer ook andere elementen dan het onregelmatige verblijf in aanmerking moeten worden genomen?

2.1.1.2 Het vermijden van het risico op onderduiken

Zoals voorzien door de terugkeerrichtlijn, voert de Belgische wet maatregelen in om het risico op onderduiken te vermijden⁶ tijdens de termijn die voor het vrijwillige vertrek is toegekend. Er zijn verscheidene preventieve maatregelen mogelijk, afhankelijk van de situatie van de vreemdeling.

Alle vreemdelingen kunnen worden onderworpen aan de volgende preventieve maatregelen, die bij koninklijk besluit⁷ zijn bepaald:

- zich aanmelden bij de burgemeester, op verzoek van en volgens de modaliteiten bepaald door de DVZ in het BGV;
- een financiële waarborg storten. Het bedrag wordt vastgelegd op basis van de dagelijkse kostprijs van een verblijf in een gesloten centrum en mag de kosten van een verblijf van 30 dagen niet te

⁵ Zie 2.1.2 *De andere afwijkingen*.

⁶ Art. 7.3 van de Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (hierna: Terugkeerrichtlijn) en art. 74/14,§2 van de wet van 15 december 1980. Zie 2.1.2. *De andere afwijkingen*.

⁷ Art. 110quaterdecies van het KB van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (hierna: KB van 8 oktober 1981).

boven gaan.⁸ Die waarborg zal worden teruggestort aan de vreemdeling wanneer hij het bewijs levert dat hij het grondgebied heeft verlaten;⁹

- een kopie overhandigen van de documenten die toelaten om hun identiteit vast te stellen.

Aan de vreemdelingen van wie de verwijdering is uitgesteld (zie verder), kan eveneens een verblijfplaats worden aangewezen om het risico op onderduiken te vermijden.¹⁰

Met betrekking tot de toepassingsvoorwaarden van die preventieve maatregelen dient op drie punten te worden gewezen.

Ten eerste vormt de preventieve maatregel de eerste graad van dwang die door de staat kan worden opgelegd. Dit blijkt evenzeer uit de memorie van toelichting¹¹ van de Belgische wet als uit de interpretatie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU). Uit de terugkeerrichtlijn volgt immers *“dat slechts in bijzondere omstandigheden, zoals wanneer er een risico bestaat op onderduiken, de lidstaten (...) aan de adresstaat van het terugkeerbesluit de verplichting kunnen opleggen om zich regelmatig te melden bij de autoriteiten, een voldoende financiële zekerheid te stellen, documenten voor te leggen of op een bepaalde plaats te verblijven (...)”*.¹² Daaruit vloeit voort dat een dergelijke maatregel niet kan worden opgelegd aan alle vreemdelingen die een BGV hebben gekregen, maar enkel en alleen aan die voor wie er een risico op onderduiken bestaat.

Vervolgens moet de staat die een preventieve maatregel ter vermindering van het risico op onderduiken oplegt, rechtvaardigen dat de gekozen maatregel passend, relevant en evenredig is.¹³ De Belgische wet heeft die verplichting van evenredigheid niet uitdrukkelijk omgezet, maar ze is bindend krachtens de voorrang van het recht van de Unie.

Tot slot, aangezien de maatregel de eerste graad van dwang vormt, moet de wet een controle voorzien op de beslissing van preventieve maatregel ter vermindering van het risico op onderduiken ten aanzien van een vreemdeling. Aangezien zulke preventieve maatregelen in het BGV worden vermeld, is het beroep tegen deze maatregelen hetzelfde als tegen het BGV, namelijk een vordering tot schorsing, in geval van hoogdringendheid, en een nietigverklaring bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV). Dit beroep verschilt sterk van het beroep bij de Raadkamer tegen een beslissing tot vasthouding, o.a. betreffende de reikwijdte van de controle, de termijnen en de periodieke controle door een jurisdictie.

Aangezien preventieve maatregelen ter vermindering van het risico op onderduiken de vrijheid beperken, stelt het Centrum de vraag of een beroep tot schorsing en nietigverklaring bij de RvV al dan niet als een aangepast middel mag beschouwd worden om deze te controleren. Om de overeenstemming met de principes van de terugkeerrichtlijn te waarborgen, moet de Belgische wet een effectieve controle voorzien op een beslissing van een preventieve maatregel ter vermindering van het risico op onderduiken.

2.1.2 De andere afwijkingen

Behalve de situatie waarin bij de vreemdeling een risico op onderduiken bestaat, heeft België er eveneens voor gekozen om zich, in toepassing van de terugkeerrichtlijn, de mogelijkheid voor te behouden om een

⁸ Overeenkomstig art. 17/7 van het KB van 8 oktober 1981 is de dagelijkse kostprijs van het verblijf in een gesloten centrum vastgesteld op 180€ per dag, waarvoor het bedrag geïndexeerd werd en voor 2004 186€ bedraagt.

⁹ De DVZ heeft ons meegedeeld dat die maatregel in de praktijk niet werd toegepast. Bovendien heeft de Speciale Rapporteur voor de mensenrechten van migranten van de Verenigde Naties aangegeven dat een dergelijke maatregel mogelijks tot discriminaties zou kunnen leiden. Speciale Rapporteur voor de mensenrechten van migranten, A/HRC/20/24, 2 april 2012, §59.

¹⁰ Art. 74/17, §2, al. 3 van de wet van 15 december 1980.

¹¹ Kamer van Volksvertegenwoordigers, DOC 53 1825/001, p. 6.

¹² HvJEU, *Hassen El Dridi*, 28 april 2011, C-61/11 PPU, punt 37.

¹³ HvJEU, *Ibid.*, punt 41.

termijn van minder dan 7 dagen om het grondgebied te verlaten, of zelfs helemaal geen termijn toe te staan, in de vijf onderstaande hypothesen:¹⁴

- indien de vreemdeling een opgelegde preventieve maatregel niet heeft gerespecteerd;
- indien hij een gevaar vormt voor de openbare orde en de nationale veiligheid;
- indien hij binnen de toegekende termijn geen gevolg heeft gegeven aan een eerdere beslissing tot verwijdering;
- indien zijn verblijf op het grondgebied werd ingetrokken wegens het plegen van fraude of een schijnhuwelijk;
- indien hij meer dan twee asielaanvragen heeft ingediend, behalve indien ze nieuwe elementen bevatten.

Sommige van die hypothesen zijn echter niet voorzien in de terugkeerrichtlijn, bijvoorbeeld het feit dat iemand meerdere asielaanvragen heeft ingediend.¹⁵

Gaat het Belgische recht niet verder dan wat door de richtlijn is toegestaan door de indieners van meerdere asielaanvragen een termijn voor vrijwillig vertrek te ontzeggen? De minimumnormen voorzien in de richtlijn, zijn immers verplichtend voor alle lidstaten, die er in principe niet mogen van afwijken door strengere normen op te leggen.¹⁶ Als andere mogelijkheden om geen termijn voor vrijwillig vertrek toe te kennen, voorziet de richtlijn echter enkel het feit dat een aanvraag tot verblijf als kennelijk ongegrond of frauduleus werd afgewezen, of dat de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde, openbare of nationale veiligheid.¹⁷ Volgens het Centrum bestaat, door een persoon die meerdere asielaanvragen indient geen termijn van vrijwillig vertrek te geven, op zijn minst twijfel over de overeenstemming van het Belgisch recht met het Europees recht.

2.2 De mogelijkheden om de vertrektermijn te verlengen of de verwijdering uit te stellen

De terugkeerrichtlijn voorziet omstandigheden waarin de vrijwillige vertrektermijn wordt verlengd of waar de verwijdering moet of kan uitgesteld worden. Deze bepalingen werden omgezet in nationale wetgeving.

2.2.1 De verlenging van de termijn voor vrijwillig vertrek

De wet voorziet dat de termijn in alle gevallen wordt verlengd indien de vreemdeling het bewijs levert dat de vrijwillige terugkeer niet kan worden gerealiseerd binnen de toegekende termijn.¹⁸ Indien dit het geval is, beschikt de DVZ over geen enkele beoordelingsmarge en is hij verplicht om de verlenging van de termijn toe te staan.

Soms kan de termijn worden verlengd om rekening te houden met bepaalde specifieke omstandigheden die eigen zijn aan de situatie van de vreemdeling, zoals de duur van het verblijf, schoolgaande kinderen, het afronden van de organisatie van het vrijwillige vertrek en andere familiale en sociale banden.¹⁹ In al die gevallen beschikt de DVZ over een zekere beoordelingsmarge.

¹⁴ Art. 74/14, §3 van de wet van 15 december 1980.

¹⁵ Art. 74/14, §3, 6° van de wet van 15 december 1980.

¹⁶ HvJEU, *Hassen El Dridi*, *op.cit.*, punten 32 en 33.

¹⁷ Art. 7.4 van de terugkeerrichtlijn.

¹⁸ Art. 74/14, §1, al.3 van de wet van 15 december 1980.

¹⁹ Art. 74/14, §1, al.4 van de wet van 15 december 1980.

Daarnaast moet er op worden gewezen dat meerdere omzendbrieven die dateren van vóór de omzetting van de richtlijn, reeds voorzien dat de uitvoering van het BGV in sommige omstandigheden wordt geschorst. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de omzendbrief van 29 april 2003 betreffende de verwijdering van gezinnen met schoolgaand(e) kind(eren) van minder dan 18 jaar. Een Omzendbrief van 2005²⁰ voorziet de situatie van een huwelijksverklaring. Deze tekst werd vervangen door de Omzendbrief van 17 september 2013²¹ die voorziet dat een BGV ook kan worden opgeschort in geval van een verklaring van wettelijke samenwoning. Niettemin is de toepassing van deze omzendbrief beperkt, in vergelijking met de vorige versie, aangezien de vreemdelingen die het voorwerp uitmaken van een inreisverbod niet van een opschorting van het BGV kunnen genieten, dit is het geval voor een groot deel van de vreemdelingen in detentie.

Betreffende de voorziene uitzondering voor de personen die een inreisverbod kregen, vraagt het Centrum zich af in welke mate dit verbod het evenredigheids criterium respecteert, gezien de gevolgen van zo een inreisverbod. Dit verbod beperkt de mogelijkheden van de vreemdeling om gedurende een min of meer langere periode naar België terug te keren, zelfs vanuit het land van herkomst. Deze evenredigheidsvraag stelt zich voornamelijk wanneer een inreisverbod afgeleverd wordt omwille van een niet-naleving van de termijn voor vrijwillig vertrek in het kader van een vroeger bevel om het grondgebied te verlaten.

Het Centrum wenst er aan te herinneren dat gezien het grondrecht dat in het gedrag komt, nl. het recht op gezinsleven, het noodzakelijk is om in elke situatie een individueel onderzoek uit te voeren. Tijdens dit onderzoek moeten de belangen van de maatschappij en die van het individu tegen elkaar worden afgewogen, om zich er van te verzekeren dat de detentie van de vreemdeling, en de hiermee logischerwijs samenhangende verwijdering, geen arbitraire inbreuk uitmaakt vanwege de overheden. Deze verplichting bestaat zelfs in de situaties waarin de omzendbrief een uitzondering op de bescherming tegen de verwijdering heeft voorzien.

Het Centrum beveelt dus aan om de Omzendbrief van september 2013 te wijzigen betreffende de vreemdelingen die een inreisverbod ontvingen doch die een voornemen hebben te huwen of wettelijk te gaan samenwonen. Deze zou de mogelijkheid moeten voorzien voor een systematisch individueel onderzoek die toelaat een evenwicht te vinden tussen de belangen van de samenleving en deze van het individu, voorafgaande aan de volledige uitsluiting van deze categorie van vreemdelingen van het recht om te kunnen genieten van een opschorting van het bevel om het grondgebied te verlaten.

De Dienst Vreemdelingenzaken heeft aangegeven dat in de praktijk de termijn voor de vrijwillige terugkeer werd verlengd door de administratie in de gevallen voorzien in de Omzendbrief. Het Centrum beveelt evenwel aan dat deze praktijk wettelijk of reglementair zou worden geregeld om de rechtszekerheid van de vreemdelingen in kwestie te verhogen.

2.2.2 Het uitstel van verwijdering

- Toepassing van het beginsel van non-refoulement

²⁰ Omzendbrief van 13 september 2005 betreffende de gegevensuitwisseling tussen de ambtenaren van de burgerlijke stand en de Dienst Vreemdelingenzaken ter gelegenheid van een huwelijksaangifte van een vreemdeling

²¹ Omzendbrief van 17 september 2013 betreffende de gegevensuitwisseling tussen de ambtenaren van de burgerlijke stand en de Dienst Vreemdelingenzaken ter gelegenheid van een huwelijksaangifte of een verklaring van een wettelijke samenwoning van een vreemdeling in irregulier of precair verblijf.

Indien de uitvoering van een verwijdering in strijd zou zijn met het beginsel van non-refoulement, voorziet de richtlijn dat de verwijdering moet, zonder beoordelingsmarge, worden uitgesteld.²² Deze verplichting is omgezet in Belgische wet.²³

- Toepassing van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel

De verwijdering moet volgens de richtlijn eveneens worden uitgesteld zolang als de beslissing tot verwijdering het voorwerp uitmaakt van een schorsend beroep.

Bovendien is de notie van opschortend beroep van een verwijderingsbeslissing zeer complex in het Belgische recht en maakte het voorwerp uit van een hele evolutie.

Het Grondwettelijk Hof heeft recent nog een nieuwe verduidelijking gegeven omtrent de effectiviteit van een beroepsprocedure in uiterst dringende noodzakelijkheid in een arrest met betrekking tot asielzoekers afkomstig uit een land dat als veilig beschouwd wordt. Het Hof oordeelde dat de procedurele wijzigingen aangebracht door de arresten van de Algemene Vergadering van de RvV naar aanleiding van de veroordeling van België in 2011 door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak M.S.S.²⁴ niet voldoende was. Het feit dat de nieuwe procedurele regels enkel een wijziging in de praktijk betekenden en geen aanpassingen van de wet inhielden, bood volgens het Hof onvoldoende garanties. De procedure in uiterst dringende noodzakelijkheid houdt geen daadwerkelijk rechtsmiddel in de zin van artikel 13 EVRM in.

Naar aanleiding hiervan werd een wetwijziging²⁵ doorgevoerd die in werking trad op 31 mei 2014. De wet²⁶ voorziet dat de vreemdeling, die voorwerp uitmaakt van een verwijderingsbeslissing (of van een teruggedrijving) waarvan de uitvoering dreigt en specifiek indien hij van zijn vrijheid beroofd²⁷ werd, in uiterst dringende noodzakelijkheid bij de RvV de schorsing kan vragen van de beslissing ook al heeft hij nog geen gewoon schorsingsberoep ingediend. In dat geval, zal het verzoek tot schorsing in uiterst dringende noodzakelijkheid binnen een termijn van 10 dagen kunnen worden ingediend, verminderd tot 5 dagen indien het een tweede verwijderings-of teruggedrijvingsbeslissing betreft. Gedurende deze beroepstermijn kan geen enkele verwijdering plaatsvinden tenzij mits akkoord van de persoon in kwestie. Eenmaal het verzoekschrift ingediend, kan de uitvoering van de beslissing slechts plaats vinden nadat het beroep door de RvV verworpen werd. Indien de vreemdeling reeds een gewoon schorsingsberoep heeft ingediend kan hij via voorlopige maatregelen verzoeken, binnen een termijn van hetzij 10 dagen hetzij in voorkomend geval deze termijn verminderd tot 5 dagen, dat zijn gewoon schorsingsberoep zo snel mogelijk behandeld wordt door de RvV.

Deze nieuwe beroepstermijnen roepen heel wat vragen op.

Eenzijds voorziet de wet niet meer in een minimumaantal werkdagen voor het indienen van een beroep terwijl deze termijn, in het kader van de vorige wetwijziging, was vastgelegd op 3 werkdagen²⁸. Zo zal, in de hypothese dat het gaat over een beroep tegen een tweede verwijderingsbeslissing die tussenkomt de avond voor een feestdag gevolgd door een weekend of omgekeerd, de beroepstermijn beperkt worden

²² Art. 9, §1 van de terugkeerrichtlijn.

²³ Art. 74/17, §1 van de wet van 15 december 1980.

²⁴ EHRM, M.S.S. t. België en Griekenland, 21 januari 2011, 30696/09. Voor meer informatie zie: *Jaarrapport Migratie 2011*, p. 146-147 en *Jaarrapport Migratie 2013*, p. 82-83, 186-188.

²⁵ Wet houdende diverse bepalingen met betrekking tot de procedure voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en voor de Raad van State, B.S., 21 mei 2014.

²⁶ Art. 39/82, §4 en 39/85 van de wet van 15 december 1980.

²⁷ « aangehouden in een plaats aan de grens of ter beschikking gesteld van de regering ».

²⁸ Art. 22 van de wet van 8 mei 2013 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen II.

tot 2 dagen, wat zeer kort lijkt gezien het arrest van 2008 van het Grondwettelijk Hof omtrent de procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid²⁹. Het Hof had geoordeeld, zonder zich uit te spreken over een gepaste beroepstermijn, dat de door de wetgever te bepalen termijn redelijk zou moeten zijn en dat 3 werkdagen een minimum is om een schorsingsberoep in te dienen bij uiterst dringende noodzakelijkheid. Bij gebrek aan een wettelijke termijn mag de doelstelling niet uit het oog verloren worden, namelijk de mogelijkheid om een effectief beroep te kunnen indienen. In de praktijk blijkt dat vreemdelingen in detentie die beroep willen doen op een advocaat in het kader van juridische bijstand moeten wachten tot het Bureau voor Juridische Bijstand een advocaat heeft aangewezen nadat het gesloten centrum hiervoor een aanvraag heeft ingediend. Het geheel van deze stappen duurt op zich al verschillende dagen wat de mogelijkheden voor een vreemdelingen om een daadwerkelijk beroep in te dienen beperkt.

Anderzijds is de notie 'tweede verwijderings-of terugnrijvingsmaatregel' niet bepaald in de wet. Een gebrek aan elementen om deze noties te kunnen definiëren kan tot een aantal moeilijkheden leiden. Een verwijderingsmaatregel in het kader van een poging tot verwijdering wordt niet geformaliseerd door een administratieve beslissing. Betreft dit een tweede verwijderingsbeslissing, dus een tweede BGV afgeleverd aan de vreemdelingen? Wat gebeurt er in de hypothese dat het eerste BGV reeds verschillende jaren voordien werd afgeleverd, of quasi automatisch bij een weigeringsbeslissing in het kader van een vraag tot internationale bescherming, of indien het bevel werd nageleefd (waarvan de DVZ al dan niet op de hoogte was) of indien het bevel nooit werd betekend aan de persoon in kwestie? Een groot deel van de vreemdelingen in detentie hebben reeds een voorgaand BGV ontvangen. Zullen al deze categorieën van personen bijgevolg slechts kunnen genieten van een verkorte beroepstermijn in uiterste dringende noodzakelijkheid? Zal het voor hen bovendien steeds met zekerheid duidelijk zijn welke beroepstermijn op hen van toepassing is? Rekening houdende met de zware gevolgen die een verwijderingsbeslissing kan hebben op de persoon in kwestie is de verminderde termijn waarbinnen een BGV niet kan worden uitgevoerd een ernstige beperking van de rechten van de personen in detentie.

Bovendien is, ingevolge de nieuwe wet, het moeilijk te herstellen en ernstige nadeel, zijnde een ontvankelijkheidsvoorwaarde van een schorsingsberoep in uiterst dringende noodzakelijkheid, aangetoond indien een ernstig middel wordt aangevoerd gesteund op de grondrechten van de mens, en voornamelijk deze waarop geen enkele afwijking mogelijk is, zoals voorzien in het EVRM.

Hier is de vraag echter in welke mate de voorwaarde van een moeilijk te herstellen en ernstig nadeel ook zal aanvaard worden in geval van een andere middel, zoals bijvoorbeeld een schending van de rechten waarop in sommige omstandigheden afwijkingen mogelijk zijn, zoals artikel 8 van het EVRM met betrekking tot privé-en gezinsleven.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft ook in een recente zaak Josef³⁰ van 27 februari 2014, zich over de vordering tot schorsing gebogen die aanhangig was gemaakt bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV).³¹ Het Hof legt voornamelijk vier kritieken op het Belgisch systeem. Het

²⁹In een arrest van 27 mei 2008 heeft het Grondwettelijk Hof zich uitgesproken over de verenigbaarheid van oorspronkelijk voorziene termijn van 24 uren, met de nationale en internationale bepalingen betreffende een effectief beroep. Het Hof had geoordeeld dat « Wanneer de wetgever in een rechtsmiddel voorziet om tegen een verwijderings- of een terugnrijvingsmaatregel op te komen, moet hij de vreemdeling de nodige tijd laten om op dienstige wijze dat rechtsmiddel aan te wenden, door - in voorkomend geval, met de hulp van een raadsman - zijn verzoekschrift behoorlijk voor te bereiden en vervolgens neer te leggen». Het Hof stelde dat het hem niet toekomt om een zich uit te spreken over een ideale beroepstermijn, doch de termijn die de wetgever bepaalt dient redelijk te zijn en een termijn van drie werkdagen om een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid in te dienen lijkt een minimumtermijn.

³⁰ EHRM, *Josef t. België*, 27 februari 2014, 70055/10.

³¹ Het ging over een beroep tegen een weigeringsbeslissing van een verblijfsaanvraag gebaseerd op artikel 9ter van de wet van 15 december 1980. Voor meer informatie over het standpunt van het Hof betreffende de schending van artikel 3 van het EVRM met betrekking tot de medische toestand van de betrokkene, zie: Jaarverslag Migratie 2013, *Internationale bescherming en staatsloosheid*, Hoofdstuk III.1.

is van oordeel dat aan de vreemdeling niet kon worden gevraagd om bij de indiening van een beroep tot nietigverklaring systematisch een vordering tot schorsing in te dienen “als bewarende maatregel”, om later voorlopige maatregelen te kunnen invoeren met het oog op de schorsing van een beslissing wanneer de verwijdering imminent wordt. Het beoordeelt de procedure als zijnde te ingewikkeld en niet vlot genoeg hanteerbaar om aan de vereisten van artikel 13 van het EVRM te beantwoorden. Bovendien merkt het Hof op dat het huidige procedurestelsel de vreemdelingen verplicht om alleen *in extremis* op te treden, tijdens hun opsluiting en wanneer de verwijdering imminent is. Dit is des te problematischer voor gezinnen met kinderen die in principe niet worden opgesloten of enkel gedurende een tot het strikte minimum beperkte periode. Tot slot is het Hof van oordeel dat de mogelijkheid die de vreemdeling wordt geboden om de zaak aanhangig te maken voor de rechter in kort geding niet volstaat om hem een daadwerkelijk rechtsmiddel te waarborgen, aangezien de procedure zelf niet schorsend werkt. In deze zaak heeft het Hof België veroordeeld wegens een schending van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel zoals gewaarborgd door artikel 13 van het EVRM.

Volgens het Centrum beantwoordt de wetswijziging niet voldoende aan de voorwaarden gesteld in het arrest van het Europees Hof voor de rechten van de Mens. Het systeem moet eenvoudig zijn en moet het op zijn minst in elke hypothese en op elk ogenblik een schorsing mogelijk maken van de maatregel die riskeert een fundamenteel recht van de vreemdelingen te schenden, zoals het EHRM garandeert. Er moet vermeden worden dat een onderzoek naar een potentiële schending van de rechten niet meer kan plaats vinden omdat de verwijdering van de vreemdelingen imminent wordt.

Het Centrum beveelt aan de procedure in uiterst dringende noodzakelijkheid te herzien zodat voor elke vreemdeling een daadwerkelijk effectief beroep gegarandeerd is over de grond van de verwijderingsbeslissing en nog voor de uitvoering ervan.

- Fysieke of mentale gesteldheid

De verwijdering kan, ten slotte, ook tijdelijk worden uitgesteld wegens de fysieke of mentale gesteldheid van de vreemdeling of om technische redenen, zoals het ontbreken van vervoermiddelen of het mislukken van de verwijdering wegens het ontbreken van identificatie.³² In die gevallen beschikt de DVZ over een zekere beoordelingsmarge om een beslissing te nemen over het uitstel van verwijdering.

Elke keer dat een uitstel van verwijdering of een verlenging van de termijn voor vrijwillig vertrek wordt toegestaan, is de staat echter verplicht om de vreemdeling daarvan schriftelijk op de hoogte te brengen. Dit moet de vreemdeling in staat stellen aan te tonen dat hij officieel de gunst van deze maatregel geniet.

Het Centrum beveelt aan dat de mechanismen van verlenging van de termijn voor vrijwillig vertrek en uitstel van verwijdering door de Belgische staat moeten worden gebruikt om te proberen een duurzame oplossing te vinden voor onverwijderbare personen.³³

Het Centrum is ook van oordeel dat de omstandigheden waarbinnen deze twee mechanismen (verlenging en uitstel) zouden mogen of moeten gebruikt worden, het voorwerp uitmaken van wettelijke of reglementaire verduidelijkingen. De keuze voor het wettig of reglementair middel moet uit respect voor de geest van de tekst van de richtlijn rekening houden met twee prioriteiten, die zelf ook verduidelijkingen nodig hebben, namelijk: het behouden van een discretionaire appreciatiemarge die de souplesse van het instrument en zijn toepassing bij bepaalde specifieke individuele situaties toelaat, maar ook het verzekeren van de rechtszekerheid

³² Art. 74/17, §2 van de wet van 15 december 1980.

³³ Zie *Jaarverslag Migratie 2009*, p. 42 e.v.

van de betrokken personen die de werking van deze twee mechanismen in de categorieën van situaties die zich nu al voordoen.

3 De mechanismen van vrijwillige terugkeer

De terugkeerrichtlijn legt een verplichting op aan de lidstaten om de voorkeur te geven aan vrijwillige terugkeer. Overweging 10 van de terugkeerrichtlijn stelt: *“Zolang er geen reden is om aan te nemen dat dit de terugkeerprocedure ondermijnt, verdient vrijwillige terugkeer de voorkeur boven gedwongen terugkeer en dient een termijn voor vrijwillige terugkeer te worden toegekend. [...] Om vrijwillige terugkeer aan te moedigen, moeten de lidstaten meer bijstand en advies bieden bij terugkeer en de financieringsmogelijkheden die het Europese Terugkeerbonds biedt, optimaal gebruiken.”*

In het kader van de voorbereiding en de omzetting zelf van de terugkeerrichtlijn in Belgisch recht, zijn er een aantal specifieke beleidsinitiatieven voor het promoten van de vrijwillige terugkeer gelanceerd. Hun doel is om elke vreemdeling die geen toelating tot verblijf ontvangt, de mogelijkheid te bieden vrijwillig te vertrekken en om dit te doen wordt hen in principe een termijn van dertig dagen gegeven, zoals hierboven aangegeven (Zie *Een nieuw Belgisch verwijderingsbeleid?*).

We bespreken eerst de verschillende vrijwillige terugkeerprogramma's, daarna focussen we op de initiatieven die vreemdelingen moeten begeleiden naar deze programma's.

3.1 De vrijwillige terugkeerprogramma's³⁴

Fedasil is bevoegd voor de coördinatie van de vrijwillige terugkeerprogramma's. De praktische organisatie ervan wordt opgenomen door IOM in nauwe samenwerking met ngo's, zoals Caritas International België, die ook specifieke terugkeerprogramma's hebben ontwikkeld. In juni 2012 opende Fedasil ook een terugkeerloket in de gebouwen van de DVZ. Men kan daar terecht voor informatie of om een vrijwillige terugkeer aan te vragen.

Het jaar 2012 werd een kanteljaar voor vrijwillige terugkeerprogramma's. Zo introduceerde Fedasil nieuwe criteria om te bepalen welke categorieën van terugkeerders een beroep kunnen doen op re-integratiesteun.

Bijstand bij een vrijwillige terugkeer bestaat op drie niveaus: bijstand bij terugkeer, de terugkeerpremie en de re-integratiesteun. Fedasil maakt een onderscheid tussen de volgende categorieën van terugkeerders:

Vrijwillig terugkeerprogramma					
	Toegang tot Terugkeer		Toegang tot Reïntegratiesteun ³⁵		
	Terugkeer-reis ³⁶	Terugkeerpremie ³⁷	Reïntegratie basisniveau	Reïntegratie Europees Terugkeerbonds	Uitzonderlijke bijstand voor kwetsbare groepen
Migranten afkomstig van een land zonder visumverplichting ³⁸	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja
Migranten (afgewezen)	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

³⁴ Voor meer informatie, zie avrr.belgium.iom.int (IOM) en www.vrijwilligeterugkeer.be (Fedasil).

³⁵ Het gaat hier om materiële hulp die enkel wordt toegekend na aankomst in het terugkeerland.

³⁶ Bestaande uit informatie, hulp bij de voorbereiding van het vertrek en de aankoop van de vervoersbewijzen.

³⁷ Premie van 250€ per volwassene en max. 125€ per kind jonger dan 18 jaar.

³⁸ Tot deze categorie behoren ook de landen die recent lid zijn geworden van de Europese Unie en de Balkanlanden, Kosovo inbegrepen.

afkomstig van een land met visumverplichting	asielzoekers, NBMV ³⁹					
	Afgewezen asielzoekers en anderen ⁴⁰	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja
	Migranten die geen BGV hebben gekregen of die een terugkeer aanvragen na 12 maanden	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja

In de uitwerking van zijn criteria houdt Fedasil nog steeds rekening met een bijzondere categorie van personen, de zogenaamde 'kwetsbare groepen'.⁴¹ Als ze een aanvraag indienen, komen personen die deel uitmaken van deze groepen, in aanmerking voor de drie niveaus van steun. Een bijkomende steun bij reïntegratie is ook beschikbaar om de kosten te dekken die rechtstreeks gelinkt zijn aan hun kwetsbaarheid.

Er zijn twee grote veranderingen vast te stellen m.b.t. de vorige criteria. Zo kunnen irreguliere migranten die (de laatste 12 maanden) geen BGV hebben gekregen, geen beroep meer doen op re-integratiesteun, net zomin als personen die terugkeren naar een visumvrij land. Deze laatste regel was al van toepassing op terugkeerders naar bepaalde landen uit de Balkan, maar wordt nu uitgebreid tot alle visumvrije landen. Door deze aanpassingen wil Fedasil misbruik van de vrijwillige terugkeerprogramma's tegengaan en legt het zijn focus voornamelijk op (uitgeprocedeerde) asielzoekers.

Zowel IOM als Caritas hebben daarnaast nog andere vrijwillige terugkeerprojecten lopen. Zo heeft IOM o.a. een project gericht op niet-begeleide minderjarigen uit Marokko, in samenwerking met Frankrijk, Italië en Spanje. Caritas neemt o.a. deel aan ERSO West dat focust op de terugkeer naar en reïntegratie in vijf Afrikaanse landen: Sierra Leone, Marokko, Togo, Kameroen en Senegal.⁴²

De DVZ organiseerde sinds eind 2011 een specifiek vrijwillig terugkeerprogramma voor (ex-)asielzoekers uit de Balkanlanden. Zij legde hiervoor bussen in. Vanaf begin juni 2012 legt de DVZ zelf geen bussen meer in, maar organiseert Fedasil – in samenwerking met IOM – opnieuw de vrijwillige terugkeer naar Macedonië, Servië en Bosnië per bus, en naar Montenegro en Albanië per vliegtuig.⁴³

3.2 SEFOR

Vóór de officiële omzetting van de terugkeerrichtlijn in Belgisch recht, verscheen de omzendbrief van 10 juni 2011 betreffende de bevoegdheden van de burgemeester in het kader van de verwijdering van een onderdaan van een derde land, hierna de SEFOR-omzendbrief genoemd, reeds op 16 juni 2011 in het Belgisch Staatsblad.

Die omzendbrief heeft tot doel om een betere samenwerking te verzekeren tussen de verschillende overheden (politie, gemeente, de DVZ, ...). Hij geeft eveneens een nadere bepaling van de rol van de

³⁹ Tijdens de asielprocedure, maar ook de uitgeprocedeerde asielzoekers binnen de termijn van het BGV.

⁴⁰ Na de termijn van het BGV (tot 12 maanden), ook zonder asielprocedure.

⁴¹ Kwetsbare groepen zijn met name zwangere vrouwen van wie de bevalling voorzien is binnen de zes maanden na hun geplande terugkeer, NBMV, personen met een medisch probleem, slachtoffers van mensenhandel, enz.

⁴² Voor meer uitleg, zie www.belgium.iom.int en www.reintegrationcaritas.be.

⁴³ Fedasil, 6 juni 2012, *Terugkeer naar Balkanlanden via Fedasil*, beschikbaar op www.fedasil.be.

gemeenten in het kader van de verwijdering van derdelanders en van de organisatie van het terugkeerbeleid van de Belgische staat.

Gelijktijdig met deze omzendbrief werd het bureau SEFOR opgericht binnen de DVZ met de bedoeling om een betere opvolging van de BGV's te garanderen.⁴⁴

De omzendbrief richt zich uitdrukkelijk tot derdelanders. Desondanks kan het voorvallen dat het bureau SEFOR ook de terugkeer van EU-burgers opvolgt, weliswaar enkel zeer uitzonderlijk en in specifieke situaties.⁴⁵ Op vraag van de betrokkenen zou SEFOR bijstand kunnen bieden aan EU-burgers die wensen terug te keren, maar het bewijs leveren dat zij niet over de nodige bestaansmiddelen beschikken om dit vertrek zelfstandig te organiseren.

De SEFOR-procedure is van toepassing op het einde van alle verblijfsprocedures die worden afgesloten met een negatief resultaat voor de vreemdeling (bijvoorbeeld: 9bis, 9ter, student, gezinshereniging, werk, ...). Deze procedure is daarentegen niet van toepassing in geval van een BGV dat wordt afgeleverd bij een aanhouding op de openbare weg. Deze is ook niet van toepassing op derdelanders die in het opvangnetwerk verblijven (zie verder).

Deze procedure heeft een dubbele doelstelling: enerzijds moet de vreemdeling via de SEFOR-procedure worden overtuigd om vrijwillig te vertrekken, anderzijds moet de gedwongen terugkeer reeds worden voorbereid, voor het geval de vreemdeling toch zou weigeren om vrijwillig terug te keren. Hierna gaan we op beide aspecten verder in.

3.2.1 Vrijwillig vertrek aanmoedigen⁴⁶

Het aanmoedigen van een vrijwillig vertrek zal voornamelijk gebeuren door het aanbieden van **informatie** aan de derdelander.

De eerste maal dat de vreemdeling zich aanmeldt bij de gemeente, is de gemeente verplicht hem **informatie** te verschaffen over de genomen beslissing en de bestaande rechtsmiddelen en over de mogelijke gevolgen na afloop van de termijn die voor het vertrek is voorzien (woonstcontrole, detentie, gedwongen terugkeer, inreisverbod).

De gemeente moet ook meer informatie geven over de mogelijkheid tot vrijwillige terugkeer én de programma's en partners die hem hierbij kunnen helpen. Indien noodzakelijk moet de gemeente de derdelander ook doorsturen naar de ambassade van zijn herkomstland voor een paspoort of een laissez-passer.

Voor de informatie die door de gemeente wordt verstrekt in dit kader, worden geen specifieke bepalingen rond vertalingen voorzien. Het BGV voorziet echter dat de betrokken persoon een mondelinge of schriftelijke vertaling van de motivatie van de beslissing die hem wordt betekend, mag vragen. Over het algemeen zal de vreemdeling wel een kopie van de infobrochure 'Bijstand bij terugkeer' ontvangen, die door SEFOR werd gemaakt en beschikbaar is in 23 talen.⁴⁷

⁴⁴ Het volledige takenpakket van het bureau SEFOR bestaat uit: opvolging van alle BGV's, stimuleren van het vrijwillig vertrek (in samenwerking met partnerdiensten), organisatie van de gedwongen terugkeer, toezicht op de toepassing van de nieuwe omzendbrief, en sensibilisering en opleidingen organiseren voor gemeenten en politiediensten. Zie *Structuur van de Dienst Vreemdelingenzaken*, FOD Binnenlandse Zaken – Dienst Vreemdelingenzaken, 26 oktober 2011, p. 9.

⁴⁵ Vergadering van het Centrum met de DVZ, 12 juli 2012.

⁴⁶ In dit deel en het volgende, zullen wij de termen 'vrijwillig vertrek' en 'vrijwillige terugkeer' gebruiken, want de relevante documenten gebruiken ook beide termen. In beide gevallen kan het echter gaan over een vertrek met ondersteuning van een terugkeerprogramma of een zelfstandig vertrek zonder dat de betrokkene beroep doet op zo'n programma.

⁴⁷ Zie www.sefor.be.

Tijdens de tweede convocatie, gaat de gemeente na of de vreemdeling zijn reis alleen aan het organiseren is of via een vrijwillig terugkeerprogramma (is hij in het bezit van een paspoort, een ticket, een document van Fedasil over zijn vrijwillig terugkeerdossier,...). De vreemdeling kan ook nog eens worden herinnerd aan de mogelijkheden om een beroep te doen op de vrijwillige terugkeerprogramma's. De gemeenteambtenaar zal alle elementen waarover hij beschikt bij het afsluiten van dit gesprek, doorsturen naar het bureau SEFOR. Het is dit bureau dat, op basis van een rekening houdend met alle elementen van het dossier, **evalueert** of een vrijwillige terugkeer realistisch is. Als het bureau SEFOR van mening is dat de derdelander geen medewerking verleent, verschuift de focus naar gedwongen terugkeer. Terwijl de evaluatie van de medewerking aan terugkeer een delicate oefening is, geeft de omzendbrief hierover echter weinig richtlijnen, zodat de gemeenteambtenaar in fine zal overgeleverd zijn aan zijn discretionaire bevoegdheid in de appreciatie die hij maakt van de situatie en in de elementen die hij doorstuurt naar het bureau SEFOR.

Het Centrum beveelt aan dat de gemeenteambtenaren voldoende opleiding en omkadering krijgen, om hen de middelen te geven deze evaluatie te kunnen uitvoeren overeenkomstig de doelstellingen van de terugkeerrichtlijn.

Het bureau SEFOR kan ook beslissen om het **BGV te verlengen** tot op de voorziene dag van de terugkeer, indien het ervan op de hoogte wordt gesteld dat een vrijwillige terugkeer wordt voorbereid. De vreemdeling of de organisatie die hem opvolgt, moet SEFOR hierover dus inlichten.

3.2.2 Gedwongen terugkeer voorbereiden

Om een eventuele gedwongen terugkeer mogelijk te maken, moet de DVZ over de correcte **identiteit** van de derdelander beschikken. In dat kader wordt de derdelander tijdens de eerste afspraak bij de gemeente gevraagd om een identificatieformulier in te vullen en te ondertekenen. De gemeente voegt ook alle andere informatie in verband met de identiteit van de vreemdeling toe. De gemeente stuurt een kopie van deze documenten naar het bureau SEFOR. Indien de gemeente een bijzondere kwetsbaarheid vaststelt (ziekte, handicap, zwangerschap, etc.), moet ze de DVZ daarvan eveneens op de hoogte brengen. In 2012 ontving het bureau SEFOR 10.008 identificatiefiches van gemeenten en steden.⁴⁸

Indien de derdelander niet over geldige reisdocumenten beschikt, moet hij zich binnen de drie werkdagen aanbieden bij het **bureau Printrak** van de DVZ om vingerafdrukken te laten nemen en zo zijn identiteit te bepalen.

Indien de derdelander na de eerste convocatie niet komt opdagen bij de gemeente, verschuift de focus naar gedwongen terugkeer. De politie zal een **woonstcontrole** uitvoeren om te achterhalen waarom de derdelander zich niet heeft aangeboden bij de gemeente.

De DVZ heeft aangegeven⁴⁹ dat als de betrokkene zich niet aanbiedt bij de tweede convocatie, een woonstcontrole zal moeten worden uitgevoerd en de betrokkene zal kunnen worden opgesloten vóór het einde van de termijn die in het BGV is voorzien, aangezien hij de bepalingen van dit bevel niet heeft nageleefd. Enkele opmerkingen zijn hier op zijn plaats. Ten eerste, België zou, in theorie, dit gedrag kunnen gelijkstellen aan een risico op onderduiken, en deze tweede convocatie en de gevolgen verbonden aan het al dan niet respecteren hiervan, kunnen toevoegen aan het wettelijk kader van preventieve maatregelen. Zij heeft er echter voor gekozen om dit niet te doen. Deze 'cascade' van convocaties en hun gevolgen – mogelijk zeer zwaar voor de betrokken personen – is georganiseerd door middel van een omzendbrief, een instrument dat slechts beperkte garanties biedt op vlak van rechtszekerheid. Bovendien kan deze cascade, in zijn huidige vorm, niet gezien worden als een preventieve maatregel *sensu stricto*, aangezien het een algemene maatregel betreft die op iedereen

⁴⁸ Informatie gekregen van de DVZ, 29 maart 2013. Deze fiches omvatten zowel gezinnen, koppels als individuen.

⁴⁹ Vergadering van het Centrum met de DVZ, 12 juli 2012.

wordt toegepast, en niet enkel in het geval van een risico op onderduiken. Tenslotte is er geen beroep mogelijk tegen deze maatregelen aangezien deze niet voorkomt op het BGV afgeleverd aan de betrokkene.

Volgens het Centrum is het gebruikte middel – deze cascade van convocaties – een nuttig middel om de doelstelling van de terugkeerrichtlijn te bereiken, nl. het aanmoedigen en efficiënt ondersteunen van het vrijwillig vertrek. Voor zover de DVZ ons echter heeft verduidelijkt, zal het zich aanbieden voor deze tweede convocatie worden geïnterpreteerd als de wil om mee te werken, en krijgt ze de status van een voorwaarde om te kunnen genieten van een verlenging van het BGV. (zie hierboven 3.1.1.)

Rekening houdend met deze verschillende elementen, beveelt het Centrum aan dat een statistische registratie wordt bijgehouden door de DVZ van het aantal personen die worden geconvoceerd, het aantal personen die zich aanbieden en zich niet aanbieden, en de gevolgen die hier al dan niet aan worden verbonden. Zo kan een evaluatie van de impact van de maatregel plaatsvinden en kan een mogelijke aanpassing van het wettelijk en normatief kader worden doorgevoerd indien de resultaten dit zouden opdringen⁵⁰.

De omzendbrief voorziet dat er na het verstrijken van de toegekende termijn om het grondgebied te verlaten een woonstcontrole zal worden uitgevoerd. De bedoeling daarvan is te verifiëren of de vreemdeling al dan niet vrijwillig gevolg heeft gegeven aan het BGV en om de overheid toe te laten de nodige maatregelen te nemen indien dit niet het geval is.

Deze woonstcontrole komt in de praktijk meer voor in de kleine steden. In de grote steden (Antwerpen, Brussel, Charleroi, Gent, Luik), waar een aanzienlijk aantal vreemdelingen verblijven en waar het dus moeilijk zou zijn voor de politie om een woonstcontrole uit te voeren na afloop van de periode die is voorzien voor elk van de uitgereikte BGV's, gebeuren die woonstcontroles op verzoek van de gemeente of van het bureau SEFOR (op basis van criteria die door dit bureau worden opgesteld, bijvoorbeeld het gemak waarmee de verwijderingsprocedure kan worden uitgevoerd).

Na deze verblijfscontrole, zijn er verscheidene situaties mogelijk:

- de politie stelt vast dat de vreemdeling niet meer op het opgegeven adres woont en brengt SEFOR daarvan op de hoogte.
- de politie stelt vast dat de vreemdeling nog altijd op het opgegeven adres woont en brengt SEFOR daarvan op de hoogte. In dat geval kan SEFOR aan de politiedienst de instructie geven om de betrokkene aan te houden. Indien de vreemdeling onmiddellijk kan worden geïdentificeerd, zal hij over het algemeen worden **aangehouden** en opgesloten. Indien hij daarentegen nog niet is geïdentificeerd, zal de DVZ eerst proberen om de identificatieprocedure op te starten en pas daarna de instructie geven aan de politiedienst om over te gaan tot aanhouding met het oog op detentie van de betrokkene.

In 2012 werden 2.515 woonstcontroles uitgevoerd. Bij 755 controles (ofwel 30%), was de betrokkene vertrokken op het adres (vrijwillige⁵¹/zelfstandige vertrekkers inbegrepen) en bij 804 controles (ofwel 32%) was de betrokkene nog woonachtig op het adres, maar weigerde elke medewerking. Bij 956 controles (ofwel 38%) werd de betrokken persoon aangetroffen op het adres en meegenomen naar het politiekantoor.⁵² Dit betekent echter niet dat dit telkens tot een opsluiting heeft geleid.

In 2013 werden 2.760 woonstcontroles uitgevoerd. Bij 938 controles (ofwel 34%), was de betrokkene vertrokken op het adres (vrijwillige/zelfstandige vertrekkers inbegrepen) en bij 773 controles (ofwel 28%)

⁵⁰ Zie ook 2.1.1.2. Het vermijden van het risico op onderduiken.

⁵¹ Volgens cijfers van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, deden 20% van de personen die vrijwillig terugkeerden in 2012 dit via SEFOR. Persbericht, 15 juli 2013.

⁵² Informatie gekregen van de DVZ, 29 maart 2013.

was de betrokkene nog woonachtig op het adres, maar weigerde elke medewerking. De ratio tussen het aantal gevraagde controles en het aantal effectieve aanhoudingen is 38% (1.049) in 2013, wat in de continuïteit van 2012 ligt⁵³.

Het Centrum heeft vastgesteld dat er nog grote verschillen blijven bestaan tussen gemeenten bij de invulling van de SEFOR-instructie. In sommige gemeenten wordt de instructie zeer strikt opgevolgd, terwijl er in andere gemeenten geen of amper gevolg aan wordt gegeven. In vele gevallen vervallen gemeenten in een louter administratieve procedure, waarbij een derdelander weinig begeleiding krijgt voor vrijwillige terugkeer en de focus al snel verschuift naar gedwongen terugkeer. Zoals reeds besproken, beveelt het Centrum aan dat de vorming en omkadering van de gemeenteambtenaren zich voortzet en nog versterkt om tot een eenvormige uitvoering van de SEFOR-omzendbrief te komen in alle gemeenten, waarbij prioriteit wordt gegeven aan een vrijwillige terugkeer zoals bepaald in de terugkeerrichtlijn.

3.3 Terugkeertraject

Naast de SEFOR-omzendbrief, introduceerde de wetgever ook het terugkeertraject in het opvangnetwerk. Deze maatregel heeft eveneens als doel *“de vrijwillige terugkeer zo veel mogelijk aan te moedigen”*, maar is specifiek toegespitst op personen die in het opvangnetwerk verblijven.⁵⁴ Het terugkeertraject is op 1 augustus 2012 in werking getreden.

Het terugkeertraject steunt op 3 pijlers:

- Een gepersonaliseerde terugkeerbegeleiding op maat aangeboden aan alle begunstigden van de opvang;
- Een transfer naar gespecialiseerde terugkeerplaatsen binnen het opvangnetwerk voor de uitgeprocedeerde asielzoekers;
- Een versterkte samenwerking⁵⁵ tussen de DVZ en Fedasil.

Het terugkeertraject in de opvangcentra is van toepassing op alle begunstigden van het opvangnetwerk, uitgezonderd de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen en de families met minderjarige kinderen zonder wettig verblijf voor wie er aparte instructies⁵⁶ gelden.

De terugkeerbegeleiding wordt zo opgevat dat zij integraal deel uitmaakt van de begeleiding die wordt aangeboden aan asielzoekers in het opvangnetwerk. Zij verloopt in twee hoofdfasen: vooreerst de terugkeerbegeleiding tijdens de asielprocedure, vervolgens de begeleiding van de uitgeprocedeerde asielzoeker in een gespecialiseerde terugkeerplaats.

Zoals gezegd is het doel van het terugkeertraject het aanmoedigen van de vrijwillige terugkeer. Het Centrum stelt echter vast dat er tijdens het traject al kan worden overgegaan tot de voorbereiding van een gedwongen terugkeer, wat niet noodzakelijk lijkt overeen te komen met de doelstelling van de richtlijn betreffende de termijn van vrijwillige terugkeer.

⁵³ Informatie gekregen van de DVZ, 23 mei 2014.

⁵⁴ Instructie betreffende terugkeertraject en terugkeerplaatsen voor asielzoekers opgevangen in het opvangnetwerk van Fedasil, 13 juli 2012 (hierna: Instructie Terugkeertraject), Bijlage A, p. 1. Deze eerste instructie is (in beperkte mate) aangepast en vervangen door de 'Instructie betreffende het terugkeertraject en de toewijzing aan een open terugkeerplaats' van 23 september 2013.

⁵⁵ Een eerste samenwerking tussen de DVZ en Fedasil werd op 17 september 2010 op papier gezet middels het samenwerkingsprotocol met betrekking tot het begeleidingstraject van de families met minderjarigen die onwettig op het grondgebied verblijven en die opgevangen worden krachtens het koninklijk besluit van 24 juni 2004.

⁵⁶ Zie het vermelde samenwerkingsprotocol van 17 september 2010 en de Instructie van Fedasil van 12 februari 2011 betreffende de opvang van families met minderjarige kinderen die op basis van het KB van 24 juni 2004 worden opgevangen.

3.3.1 Vrijwillige terugkeer aanmoedigen

Net zoals bij de SEFOR-procedure, bestaat de terugkeerbegeleiding op de eerste plaats uit het verschaffen van **informatie** over de vrijwillige terugkeer.

Reeds op het moment van de asielaanvraag en bij het intake-gesprek in het opvangcentrum moet de asielzoeker over de vrijwillige terugkeer worden geïnformeerd.

Vóór de inwerkingtreding van deze wetswijziging, was het informeren “over de inhoud en het belang van de programma’s van vrijwillige terugkeer” ook reeds in de wet voorzien als een onderdeel van de maatschappelijke begeleiding geboden aan de bewoners van de opvangstructuur.⁵⁷ Voortaan wordt echter een specifiek moment vastgelegd waarop deze informatie moet worden verstrekt. Zo wordt in de Opvangwet bepaald dat de asielzoeker ten laatste vijf dagen na een negatieve beslissing van het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (CGVS), informatie moet krijgen over de mogelijkheden geboden door het terugkeertraject.⁵⁸ Daarnaast wordt het terugkeertraject ook geformaliseerd in een terugkeertrajectplan.

Indien de asielzoeker in beroep gaat tegen de negatieve beslissing van het CGVS, houdt de maatschappelijk werker ongeveer één maand na indiening van dit beroep opnieuw een toekomstgesprek met de asielzoeker en bespreekt hierbij o.a. de mogelijkheid tot vrijwillige terugkeer.

Indien de RvV het beroep verwerpt, start de volgende fase van de terugkeerbegeleiding:⁵⁹ de asielzoeker zal worden overgeplaatst naar een **gespecialiseerde terugkeerplaats**. De eerste personen werden midden september 2012 toegewezen aan deze terugkeerplaatsen.⁶⁰

In principe worden alle uitgeprocedeerde bewoners die in het opvangnetwerk worden opgevangen, overgeplaatst. Fedasil heeft wel enkele categorieën van bewoners geïdentificeerd die zijn vrijgesteld van deze maatregel.⁶¹

In eerste instantie zijn er 300 terugkeerplaatsen voorzien in vier federale opvangcentra.⁶² Het betreft dus open terugkeerplaatsen, die ook nog steeds onder het toepassingsgebied van de Opvangwet vallen, waarbij alle rechten en plichten voorzien in deze wet voor de opgevangen personen van kracht blijven.

Tijdens zijn verblijf in de terugkeerplaats, zal de asielzoeker worden begeleid door zowel een maatschappelijk werker⁶³ die bevoegd is voor de sociale, procedure- en terugkeerbegeleiding, én een verbindingsambtenaar van de DVZ (zie verder).

Bij de aankomst zal de asielzoeker nog verdere informatie krijgen over het terugkeertraject en de maatschappelijk werker zal een terugkeerdossier opstellen. De maatschappelijk werker kan zich hiervoor baseren op het terugkeertrajectplan dat door de vorige opvangstructuur werd overgemaakt. In de praktijk

⁵⁷ Art. 31, §2 van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen (hierna: Opvangwet).

⁵⁸ Art. 6/2, §2 van de Opvangwet.

⁵⁹ Indien de asielzoeker afkomstig is van een ‘veilig land’, zal de laatste fase van het terugkeertraject al van start gaan op het moment dat hij een beslissing tot niet-inoverwegingname krijgt van het CGVS.

⁶⁰ BCHV, *Contactvergadering*, 10 september 2012, §77.

⁶¹ Voor meer informatie over de uitzonderingscategorieën, zie Instructie betreffende het terugkeertraject en de toewijzing aan een open terugkeerplaats, 23 september 2013.

⁶² Er worden telkens 75 terugkeerplaatsen gecreëerd in vier federale opvangcentra: Arendonk, Geldenaken, Poelkapelle en Sint-Truiden. Indien een asielzoeker in een opvangcentrum met terugkeerplaatsen verblijft, wordt hij toegewezen aan een ander opvangcentrum met terugkeerplaatsen, indien hij een negatieve beslissing van de RvV ontvangt.

⁶³ In elk opvangcentrum met open terugkeerplaatsen zijn er twee ‘terugkeerbegeleiders’ aanwezig.

blijkt echter dat de uitwisseling van informatie tussen de verschillende opvangstructuren nog niet op punt staat.⁶⁴

Daarna wordt de asielzoeker “*actief geïnformeerd en gesensibiliseerd over de mogelijkheid tot vrijwillige terugkeer*”.⁶⁵ Eventuele belemmeringen voor een vrijwillige terugkeer worden geïdentificeerd. Het terugkeertraject wordt door de asielzoeker, de maatschappelijk werker en de verbindingsambtenaar samen geëvalueerd. Tijdens deze evaluatie wordt nagegaan of de vrijwillige terugkeer “*realistisch*” is en de betrokkene meewerkt. Als de vrijwillige terugkeer realistisch wordt geacht, zal de betrokkene actief worden ondersteund in zijn vrijwillig terugkeertraject.

De duur van het terugkeertraject wordt bepaald op basis van de duur van het BGV dat volgt op de negatieve beslissing van de RvV of de niet-inoverwegingname van het CGVS. Volgens de wetwijziging van 8 mei 2013 wordt het BGV na een negatieve beslissing van de RvV slechts met 10 dagen verlengd. Het BGV is vervolgens nog tweemaal verlengbaar met 10 dagen “*op voorwaarde dat de vreemdeling voldoende meewerkt aan het terugkeertraject*”.⁶⁶ Met deze wetwijziging wordt de werking van het terugkeertraject, en in het bijzonder van de terugkeerplaatsen, op de helling gezet. Zo heeft de uitgeprocedeerde vreemdeling in de praktijk slechts 10 dagen om te beslissen om al dan niet terug te keren. Het is onduidelijk hoe deze voorwaarde tot ‘meewerking’ zal worden geïnterpreteerd.

Deze wetwijziging is in tegenstelling met de doelstelling van de terugkeerrichtlijn en het terugkeertraject om vreemdelingen aan te moedigen tot vrijwillige terugkeer. Onder deze tijdsdruk zullen vreemdelingen vroegtijdig uit het opvangnetwerk verdwijnen en achterblijven zonder enige begeleiding. Het Centrum beveelt aan om een termijn van 30 dagen te voorzien om de vrijwillige terugkeer voor te bereiden.

3.3.2 Gedwongen terugkeer voorbereiden

Bij de begeleiding voorzien in de reguliere opvangcentra, is de aandacht gericht op vrijwillige terugkeer. Indien de asielzoeker een BGV ontvangt, is hij in principe beschermd tegen gedwongen terugkeer tijdens de geldigheidstermijn van dit BGV.⁶⁷ Eenmaal aangekomen in de terugkeerplaatsen, begint de DVZ echter wel met de voorbereiding van een eventuele gedwongen terugkeer.

Zoals gezegd wordt de asielzoeker in de terugkeerplaats niet enkel begeleid door een maatschappelijk werker, maar ook door een **verbindingsambtenaar van de DVZ**. De belangrijkste taak van de verbindingsambtenaar is de ‘pre-identificatie’ van de asielzoeker.

Tijdens de intake in de terugkeerplaats moet de asielzoeker een identificatiefiche invullen met gegevens tot **identificatie** van alle gezinsleden. Deze fiche wordt overgemaakt aan de verbindingsambtenaar.⁶⁸ Als er nog verblijfsprocedures lopende zijn, wordt de verbindingsambtenaar hiervan ook op de hoogte gesteld. De DVZ zal deze dan prioritair behandelen.

De verbindingsambtenaar van de DVZ is ook aanwezig tijdens de **evaluatie** van het terugkeertraject. Indien uit deze evaluatie blijkt dat de betrokkene niet meewerkt aan zijn vrijwillige terugkeer, verschuift

⁶⁴ Informatie verkregen van Fedasil op 6 juni 2013.

⁶⁵ Instructie Terugkeertraject, p. 10.

⁶⁶ Art. 52/3 van de wet van 15 december 1980, zoals gewijzigd door de wet van 8 mei 2013 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen en van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

⁶⁷ Instructie Terugkeertraject, p. 8, in navolging van art. 8, 2 van de terugkeerrichtlijn en art. 74/14, §2 van de wet van 15 december 1980.

⁶⁸ Vóór de transfer van een reguliere opvangplaats naar een terugkeerplaats, zal de asielzoeker worden gevraagd om het tweede luik van het terugkeertrajectplan te ondertekenen, waarin hij kennis neemt van de informatie-uitwisseling over hem tussen de opvangstructuur, Fedasil en de DVZ.

de focus naar gedwongen terugkeer en neemt de verbindingsofficier het dossier over van de maatschappelijk werker, om de gedwongen terugkeer voor te bereiden.

Er wordt geconcludeerd dat de betrokkene 'niet meewerkt' aan de vrijwillige terugkeer als er bijvoorbeeld geen aanvraag tot vrijwillige terugkeer is ingediend of als er een nieuwe asielaanvraag wordt ingediend. Indien de betrokkene wel een aanvraag tot vrijwillige terugkeer heeft ingediend, maar zonder geldige reden niet naar de afspraken in het kader van zijn terugkeertraject gaat (bijv. afspraken gemaakt in de opvangstructuur of met de ambassade om reisdocumenten te bekomen), wordt dit ook beschouwd als 'niet meewerken'.⁶⁹

Indien wordt vastgesteld dat de betrokkene niet meewerkt, kan de DVZ opdracht geven aan de lokale politie om de betrokkene te **convoceren** op het politiekantoor met het oog op zijn verwijdering. Deze convocatie wordt twee dagen vóór de afloop van de uitvoeringstermijn verstuurd. Indien de betrokkene weigert de terugkeerplaats te verlaten, kan de DVZ ook de opdracht geven aan de lokale politie om de bewoner op te halen in het opvangcentrum.

Om een correcte analyse te kunnen maken of de open terugkeerplaatsen al dan niet bijdragen tot een effectiever terugkeerbeleid⁷⁰, is het belangrijk om over relevante cijfers te beschikken. Uit de eerste vaststellingen blijkt dat er tussen oktober 2012 en maart 2013, zowat 3.000 asielzoekers aan de open terugkeerplaatsen werden toegewezen. Hiervan heeft ongeveer 30% zich effectief aangemeld bij de toegewezen terugkeerplaats. Van de groep die effectief in een terugkeerplaats heeft verbleven (om en bij de 1.000 personen), heeft ongeveer 65% het opvangcentrum verlaten, 10% werd getransfereerd naar een andere opvangplaats, 14% is vrijwillig teruggekeerd en 8% werd geconvoceerd door de politie^{71, 72}. Uiteindelijk betekent dit dat ongeveer 135 van de personen toegewezen aan een terugkeerplaats, vrijwillig zijn teruggekeerd (ongeveer 4,5%).

Vóór de invoering van het terugkeertraject kon de asielzoeker nog tot minstens 30 dagen na de betekening van de negatieve beslissing van de RvV in het opvangcentrum verblijven. Hier genoot hij van verdere psychologische, maatschappelijke en juridische begeleiding, inclusief terugkeerbegeleiding. Deze begeleiding werd verschaft door een maatschappelijk werker met wie vaak al een vertrouwensband was opgebouwd tijdens de asielprocedure. De cijfers tonen aan dat de betrokken asielzoekers echter, onder druk van de toewijzing aan een terugkeerplaats, volledig verdwijnen uit het systeem en zonder enige begeleiding achterblijven.

Zowel SEFOR als het terugkeertraject zijn positieve ontwikkelingen in het Belgische migratiebeleid en dragen beide bij tot de verwezenlijking van de objectieven van de terugkeerrichtlijn. Het Centrum is echter van mening dat een grondige evaluatie van het systeem van terugkeerplaatsen zich opdringt, meer bepaald de impact van de transfers, o.a. met het oog op het belang van de vertrouwensband met de sociaal assistent in de terugkeerbegeleiding.

3.4 Open terugkeercentrum

De wetgever voorziet in de mogelijkheid tot het oprichten van een terugkeercentrum dat door de DVZ wordt beheerd.⁷³ Dit open terugkeercentrum zou bedoeld zijn voor uitgeprocedeerde asielzoekers

⁶⁹ Instructie Terugkeertraject, pp. 10-11 en FAQ Terugkeertraject, november 2012.

⁷⁰ Het terugkeertraject maakt voorwerp uit van een analyse door Ciré en Vluchtelingenwerk Vlaanderen, van november 2013, « Het zijn mensen, geen dossiers », beschikbaar op www.vluchtelingenwerk.be.

⁷¹ Dit betekent niet dat de betrokken personen zich ook effectief hebben aangeboden bij de politie. Volgens informatie verkregen van Fedasil zijn er tijdens deze periode 5 personen "uitgehaald" door de politie (ongeveer 1%).

⁷² Informatie verkregen van Fedasil en BCHV, *Contactvergadering*, 8 januari 2013, §42 en 9 april 2013, §37.

⁷³ Art. 54, §1 van de wet van 15 december 1980, zoals gewijzigd door de wet van 22 april 2012 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en tot wijziging van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen.

“tussen de betekening van de uitvoerbare beslissing inzake de asielaanvraag en totdat de termijn voor het verlaten van het grondgebied verstreken is”.⁷⁴ In tegenstelling tot de terugkeerplaatsen, zou het open terugkeercentrum echter worden beheerd door de DVZ en buiten de Opvangwet vallen.⁷⁵ De bewoner zou wel nog materiële hulp ontvangen, bestaande uit o.a. huisvesting, noodzakelijke medische en psychosociale zorg, en ook toegang hebben tot juridische bijstand.⁷⁶

Sinds 13 mei 2013 is er een open terugkeercentrum operationeel, maar het kreeg in de praktijk een andere invulling dan voorzien in de wet van 15 december 1980. Dit centrum te Holsbeek heeft een capaciteit van 100 plaatsen en is effectief beheerd door de DVZ, maar treedt de DVZ op als opvangpartner van Fedasil (overeenkomstig art. 62 van de Opvangwet).⁷⁷ Dit heeft tot gevolg dat de Opvangwet toch van toepassing blijft. Dit open terugkeercentrum wordt ook uitsluitend gebruikt voor de opvang van families in irregulier verblijf met minderjarige kinderen die recht hebben op materiële hulp op basis van het KB van 24 juni 2004.⁷⁸

De gezinnen worden er ondergebracht voor een duur van 30 dagen (uitvoeringstermijn van het bevel om het grondgebied te verlaten) en krijgen er een begeleiding (om een duurzame oplossing te vinden) die voornamelijk op de vrijwillige terugkeer gericht is. Indien er nog procedures voor een machtiging tot verblijf lopende zijn, worden die prioritair behandeld door de DVZ. Indien het gezin na afloop van de opvangperiode niet voor een vrijwillige terugkeer heeft gekozen, en ook een wettelijk verblijf niet tot de mogelijkheden behoort, gaat de DVZ over tot het organiseren van een gedwongen verwijdering. Daartoe wordt het gezin overgebracht naar een terugkeewoning.

Dit Centrum heeft zeer veel aandacht gekregen. Het werd in 2013 bezocht door de Kinderrechtencommissaris, de Délégué général aux droits de l'enfant en de Federale Ombudsman heeft er een rapport aan gewijd⁷⁹. De DVZ werd voorwerp van kritiek vanwege verschillende middenveldorganisaties die herhaaldelijke malen stelden dat het initiatief in strijd was met het arrest van het Arbitragehof van 22 juli 2003⁸⁰ en het Koninklijk Besluit van 2004⁸¹. In een beslissing veroordeelde de Arbeidsrechtbank van Brugge deze praktijk en stelde dat de materiële hulp aan minderjarigen in irregulier verblijf zo lang als noodzakelijk moet worden toegekend en dus noch in tijd beperkt noch aan nieuwe voorwaarden onderworpen kan worden⁸².

3.5 Vrijwillige terugkeer in cijfers

De vrijwillige terugkeer zit al enkele jaren in de lift.⁸³ In 2007 maakten 2.593 personen gebruik van een vrijwillig terugkeerprogramma, in 2011 waren dat er al 3.358⁸⁴. In 2012 steeg het aantal personen die

⁷⁴ Art. 54, §1 van de wet van 15 december 1980.

⁷⁵ Art. 4/1 van de Opvangwet zoals gewijzigd door de wet van 22 april 2012.

⁷⁶ Een KB moet het regime en de werkingsregels van het open terugkeercentrum verder bepalen.

⁷⁷ Overeenkomst tussen Fedasil en de Dienst Vreemdelingenzaken betreffende de materiële hulp aan de minderjarige vreemdeling en die met zijn ouders illegaal in het Rijk verblijft en die opgevangen wordt overeenkomstig het Koninklijk Besluit van 24 juni 2004, 29 maart 2013.

⁷⁸ Voor meer informatie over de opvang van de KB 2004-families, zie o.a. Federale Ombudsman, *Officiële aanbeveling 09/01* en Platform Kinderen op de vlucht, *Persbericht, Nieuw akkoord voor opvang gezinnen zonder wettig verblijf gaat in tegen de wet en biedt geen oplossing*, 13 mei 2013.

⁷⁹ De voornaamste opmerkingen en aanbevelingen (met name over het schoolgaan van de kinderen) opgenomen zijn in het jaarverslag 2012-2013 van de Kinderrechtencommissaris (pp. 64-65), beschikbaar op w.kinderrechtencommissariaat.be.

⁸⁰ Arbitragehof, 22 juli 2003, nr. 106/2003.

⁸¹ Platform Kinderen op de Vlucht, *Nieuw akkoord voor opvang gezinnen zonder wettig verblijf gaat in tegen de wet en biedt geen oplossing*, persbericht, 13 mei 2013.

⁸² Arbeidsrechtbank, Brugge, 13 februari 2014, 13/1179/A.

⁸³ Deze cijfers zijn beschikbaar op www.fedasil.be/nl/home/cijfers. Zie ook *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 144-146.

vrijwillig zijn teruggekeerd, aanzienlijk tot 5.656. Hiervan keerden 4.694 personen terug met Fedasil en 962 met DVZ.

Het merendeel van deze terugkeerders zijn ofwel uitgeprocedeerde asielzoekers (45%), ofwel migranten zonder papieren (39%).⁸⁵ In 2011 was dat nog respectievelijk 34% en 50%. Het aantal uitgeprocedeerde asielzoekers dat terugkeert via een vrijwillig terugkeerprogramma zit dus, zowel in relatieve als absolute cijfers, in de lift. Het invoeren van de SEFOR-procedure en het terugkeertraject kan zeker een verklaring bieden voor deze stijging, maar ook de snellere afhandeling van de asielprocedure en het feit dat er meer asielbeslissingen⁸⁶ werden genomen in 2012 hebben waarschijnlijk bijgedragen tot deze toename van de vrijwillige terugkeer.

We beschikken ook over cijfers m.b.t. het aantal terugkeerders per land van bestemming, maar enkel voor de vrijwillige terugkeeroperaties georganiseerd door Fedasil en de DVZ afzonderlijk.⁸⁷ In de cijfers van Fedasil, blijft Brazilië de koploper in 2012 met het hoogste aantal terugkeerders, nl. 683. Dit is echter wel een daling in vergelijking met 2011, toen er nog 770 personen vrijwillig vertrokken naar Brazilië. Rusland (met 554 terugkeerders), Oekraïne (403), Irak (359) en Kosovo (315) vervolledigen de top-5 van voornaamste landen van bestemming. In bijna een derde van de vrijwillige terugkeeroperaties georganiseerd door de DVZ, was Servië het land van bestemming (313 terugkeerders). Daarnaast keerde ook nog een aanzienlijk aantal personen terug naar Macedonië via de vrijwillige terugkeerprogramma's van de DVZ, nl. 212 personen.⁸⁸

In 2013 werden daarentegen 19% minder vrijwillige terugkeerders geteld dan in 2012, namelijk 4.707. Die beduidende daling kan ten dele worden verklaard door de algemene daling van het aantal asielaanvragen die in 2013 werd vastgesteld, door het stopzetten van de terugkeren per bus naar de Balkanlanden maar ook door een belangrijke vermindering van het aantal personen dat naar Brazilië is teruggekeerd. In 2012 werden migranten afkomstig uit landen die geen inreisvisum voor België nodig hebben uitgesloten van de reïntegratiesteun.⁸⁹ De Brazilianen, een van de voornaamste nationaliteiten wat vrijwillige terugkeer betreft, zijn duidelijk door deze maatregel getroffen.

4 Een ultiem middel: de detentie

Detentie is de meest coërcitieve dwangmaatregel voorzien door de terugkeerrichtlijn, de maatregel die de vrijheid van de personen die eraan onderworpen zijn het meest beperkt. In toepassing van het principe van de trapsgewijze uitzetting, mag de staat er pas in laatste instantie naar teruggrijpen, wanneer alle andere maatregelen hebben gefaald.

De impact van de omzetting van de terugkeerrichtlijn op de controle van de detentie van vreemdelingen, berust hoofdzakelijk op artikel 15 en overweging 16 van deze richtlijn. Daarin is voorzien dat de vreemdelingen slechts kunnen worden opgesloten indien:

- er jegens hen een terugkeerprocedure loopt en om die terugkeer voor te bereiden, en
- er geen andere afdoende maar minder dwingende maatregelen kunnen worden toegepast. Een detentie zou in het bijzonder gerechtvaardigd kunnen zijn, indien er een risico op onderduiken bestaat of indien de vreemdeling zich verzet tegen zijn terugkeer.

⁸⁴ De busreizen naar de Balkan, georganiseerd door de DVZ, zijn niet in dit cijfer opgenomen. Volgens de DVZ zijn er in 2011 bijna 300 personen op die manier teruggekeerd.

⁸⁵ Deze cijfers gelden enkel voor vrijwillige terugkeeroperaties georganiseerd door Fedasil, en niet door DVZ.

⁸⁶ Het CGVS nam 19.731 beslissingen in 2012 in vergelijking met 16.828 in 2011, terwijl het aantal asielaanvragen in 2012 daalde met ongeveer 4.000.

⁸⁷ We beschikken niet over deze cijfers voor vrijwillige terugkeer door de DVZ.

⁸⁸ Informatie ontvangen van de DVZ, 29 maart 2013.

⁸⁹ Zie hierover *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 156-157.

- Tot slot voorziet overweging 16 van de richtlijn dat inbewaringstelling aan het evenredigheidsbeginsel moet worden onderworpen.

Vóór de omzetting van de terugkeerrichtlijn kon de Minister, indien hij dit noodzakelijk achtte, de vreemdeling die onregelmatig op het grondgebied verbleef, opsluiten. De rechtbanken gingen de wettelijkheid van die beslissing na. Die controle was afgebakend door rechtspraak van het Hof van Cassatie, die aan de rechter alleen de bevoegdheid toekende om de werkelijkheid en de juistheid na te gaan van de feiten die door de DVZ werden aangehaald.⁹⁰ Volgens die rechtspraak oversteeg de toetsing van de evenredigheid de bevoegdheid van de rechter.⁹¹

De wet tot omzetting van de terugkeerrichtlijn heeft de omvang van die controle uitgebreid door uitdrukkelijk te voorzien dat de Minister een vreemdeling die onregelmatig op het grondgebied verblijft of onder de toepassing van een BGV valt, kan laten opsluiten, tenzij in de hypothese dat *“andere afdoende maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast, meer in het bijzonder wanneer er een risico op onderduiken bestaat of wanneer de vreemdeling de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert”*.⁹² De memorie van toelichting van het wetsontwerp bepaalt in dit verband dat *“de controle van de bevoegde beroepsinstanties (...) dus eveneens over deze diverse aspecten [gaat]”*.⁹³ Die controle wordt uitgeoefend door de Raadkamer in eerste aanleg en door de Kamer van inbeschuldigingstelling in beroep.

Deze wijziging heeft twee gevolgen voor de controle van de detentie. Ten eerste zal de rechterlijke toetsing worden uitgebreid. Het enige legitieme doel is de verwijdering van het grondgebied. Vervolgens moet de DVZ redenen aanhalen waarom de alternatieven voor detentie niet haalbaar zijn in het geval waarvoor hij een beslissing tot vasthouding heeft genomen.

4.1 Een effectieve mogelijkheid tot verwijdering...

Elke detentie van een vreemdeling in onregelmatig verblijf moet gebeuren met als doel deze laatste van het grondgebied te verwijderen. Bij gebrek aan een redelijk vooruitzicht op verwijdering binnen de maximale detentetermijnen die door de wet zijn voorzien, moet de vreemdeling onmiddellijk in vrijheid worden gesteld. In toepassing van de rechtspraak van het HvJEU valt dit element onder het controledomein van de rechtbanken.⁹⁴

4.1.1 ... binnen een redelijke termijn ...

De rechter moet niet alleen nagaan of een verwijdering mogelijk is, maar eveneens of dit binnen een redelijke termijn kan. De terugkeerrichtlijn voorziet een maximale detentetermijn van 6 maanden. Die periode kan met maximum 12 maanden worden verlengd, op voorwaarde dat dit in het nationale recht is voorzien en uitsluitend in de veronderstelling dat de vreemdeling niet meewerkt aan zijn verwijdering of wanneer de samenwerking met de derde landen voor het bekomen van reisdocumenten vertraging oploopt.⁹⁵ Die totale periode van 18 maanden is langer dan wat in het Belgische recht wordt voorzien, waar een periode van 5 of 8 maanden geldt, naargelang van de persoonlijke situatie van de vreemdeling.

Geen enkele staat kan de vreemdeling echter automatisch in detentie houden tot aan het verstrijken van de wettelijke termijn. In overeenstemming met haar doelstelling, is de detentie enkel gerechtvaardigd door het bestaan van een redelijk vooruitzicht op verwijdering. Bij gebrek daaraan, moet de vreemdeling

⁹⁰ Cass, 4 november 2009, RG P.09.1457.F.

⁹¹ Cass, 14 januari 2009, RG P.8.1787.F.

⁹² Art. 7 van de wet van 15 december 1980.

⁹³ Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen*, 19 oktober 2011, DOC 1825/001, p. 18.

⁹⁴ HvJEU, *Hassen El Dridi*, op.cit., punten 57-62.

⁹⁵ HvJEU, *Said Shamilovich Kadzoev*, 30 november 2009, C-357/09.

onmiddellijk worden vrijgelaten.⁹⁶ Het bestaan van een redelijk vooruitzicht op verwijdering binnen de wettelijke termijnen maakt deel uit van het domein van de rechterlijke toetsing.

Het Belgische recht is op dit punt niet volledig in overeenstemming met de terugkeerrichtlijn. Het voorziet de mogelijkheid om de vreemdeling effectief te verwijderen binnen een 'redelijke termijn' immers alleen als een detentiecriterium wanneer een beslissing moet worden genomen over de verlenging van de detentie, met andere woorden wanneer de detentie na een eerste periode van twee maanden wordt verlengd.⁹⁷ Het betreft hier geen commentaar op de wettelijke en normatieve organisatie van de duur van administratieve detentie (2 maanden + 2 maanden + 1 maand). Het Centrum onderlijnt dat, naar het idee van de terugkeerrichtlijn, het perspectief op een verwijdering binnen een 'redelijke termijn' deel moet uitmaken van de overwegingen die leiden tot een eerste beslissing tot detentie.

Tot slot heeft het Hof van Justitie eveneens nader bepaald dat de persoon in elk geval moet worden vrijgelaten wanneer de maximale detentieduur is bereikt, behalve indien hij of zij op een andere wettelijke basis wordt vastgehouden (en niet op basis van een terugkeerprocedure). Dit stelt een constante praktijk in België ter discussie, nl. het feit dat de administratie telkens een nieuwe detentiebeslissing neemt wanneer een vreemdeling zich verzet en daardoor de verwijdering verhindert na een eerste detentiebeslissing. Het Hof van Cassatie en het EHRM hebben herhaaldelijk bevestigd dat deze praktijk conform het nationale en Europese recht is.⁹⁸ Volgens Pierre d'Huart, is het echter weinig waarschijnlijk dat dit ook geldt voor de overeenstemming ervan met het recht van de Europese Unie.⁹⁹

4.1.2 ... in overeenstemming met de grondrechten van de vreemdelingen

De rechterlijke toetsing heeft eveneens betrekking op de overeenstemming van de verwijderingsbeslissing met de grondrechten. Dit vloeit voort uit een arrest van het Hof van Cassatie van 21 december 2011¹⁰⁰. De toetsing van de wettelijkheid heeft betrekking op de formele geldigheid van de handeling (bestaan van een motivering) en op de overeenstemming ervan met de wet van 15 december 1980, maar ook met de internationale rechtsregels die rechtstreekse effecten hebben voor de interne rechtsorde. De toetsing van de wettelijkheid houdt dus ook een toetsing van de verwijderingsbeslissing met het EVRM in.¹⁰¹ De aldus uitgebreide toetsing wordt echter beperkt door het beginsel van de scheiding der machten dat de rechter verbiedt om de maatregel te toetsen vanuit het oogpunt van "zijn verdiensten, zijn relevantie of zijn doeltreffendheid".¹⁰²

4.2 Evenredigheid van de detentiemaatregel

4.2.1 Alternatieven voor detentie en preventiemaatregelen ter vermijding van het risico op onderduiken

De vereiste van een onderzoek door de administratie van het bestaan van minder dwingende alternatieven voor de detentie is een volwaardig onderdeel van het beginsel van 'trapsgewijze uitzetting'.¹⁰³

Dit beginsel vloeit voort uit de logica van de terugkeerrichtlijn: behoudens uitzonderingen¹⁰⁴, moet in de eerste plaats de voorkeur worden gegeven aan het toestaan van een termijn voor vrijwillig vertrek. Die

⁹⁶ HvJEU, *ibid.*

⁹⁷ Zie bijvoorbeeld art. 7, al. 5 van de wet van 15 december 1980.

⁹⁸ Zie bijvoorbeeld Cass (2de kamer), 31 maart 2004, RG P.04.0363.F, en meer recent, Cass., 23 augustus 2011, P.11.1456.F/, beide beschikbaar op www.juridat.be; EHRM, *Ntumba Kabongo v. Belgique*, 2 juni 2005, 52467/99.

⁹⁹ P. D'HUART, "Bruxelles (mis.acc.), arrêt n°3554, 17 oct. 2012", Newsletter EDEM, november 2012

¹⁰⁰ Cass, 21 december 2011, RG P.11.2042.F/4.

¹⁰¹ Ze onderzoekt meer bepaald de overeenstemming van de detentiebeslissing met de artikelen 3, 5 en 8 van het EVRM.

¹⁰² Cass, 21 december 2011, *op.cit.*

¹⁰³ L. Leboeuf, "La directive retour et la privation de liberté des étrangers. Le rappel à l'ordre de la Cour de Justice dans l'arrêt *El Dridi*", in *Rev. Dr. Etr.* 2012, p. 190.

termijn kan gepaard gaan met controlemaatregelen indien er een risico op onderduiken bestaat. Pas bij gebrek aan vrijwillige terugkeer en aan alternatieven voor de detentie mag de staat overgaan tot opsluiting van de vreemdeling.

Het Centrum stelt echter vast dat noch de richtlijn noch de Belgische wetgeving nader bepalen wat moet worden verstaan onder maatregelen die een alternatief vormen voor de detentie. Kunnen de preventieve maatregelen ter vermindering van het risico op onderduiken in feite als alternatief voor de detentie gelden? Het gebruik van die preventieve maatregelen is omkaderd door meerdere waarborgen, die hierboven al werden voorgesteld. In de eerste plaats mogen ze slechts worden toegepast indien er een risico op onderduiken werd vastgesteld. Vervolgens mogen ze als dwangmaatregelen alleen maar worden toegepast met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel. Hun doelstelling bestaat er enerzijds in om aan de staat een zekere controle toe te staan op de vreemdelingen voor wie een risico bestaat dat ze zullen verdwijnen of zich aan de verwijderingsbeslissing zullen onttrekken, maar anderzijds ook om hun detentie te beperken en hen in staat te stellen het grondgebied vrijwillig te verlaten gedurende de termijn voor vrijwillig vertrek.

De verplichting om te onderzoeken of de minder dwingende alternatieven dan de detentie even doeltreffend kunnen zijn, is niet alleen van toepassing op vreemdelingen bij wie een risico op onderduiken bestaat, maar op al diegenen voor wie de DVZ detentie overweegt. Wij hebben gezien dat de vreemdelingen aan wie een termijn voor vrijwillig vertrek wordt toegestaan, in principe beschermd zijn tegen detentie. In een correcte toepassing van de terugkeerrichtlijn kunnen aan hen geen alternatieve maatregelen worden opgelegd zolang hun termijn voor vrijwillig vertrek niet is verstreken. Indien de termijn voor vrijwillig vertrek niet is verstreken, mag de staat geen dwangmaatregelen opleggen aan de vreemdeling, behalve indien er een risico op onderduiken bestaat.¹⁰⁵ De 'cascade van convocaties' georganiseerd door de SEFOR-omzendbrief werd hierboven al onderzocht en we hebben vastgesteld dat het, omwille van meerdere redenen, moeilijk is deze te beschouwen als preventieve maatregelen in strikte zin. Op 15 september 2013 heeft de DVZ gepreciseerd dat er slechts in een tiental dossiers formeel preventieve maatregelen om het risico op onderduiken te vermijden in strikte zin werden genomen.

Na het verstrijken van de vrijwillige vertrektermijn is de staat daarentegen verplicht om de haalbaarheid van eventuele alternatieve maatregelen voor de detentie (niet te verwarren met preventieve maatregelen in het geval van een risico op onderduiken noch met de maatregelen in het kader van de SEFOR-procedure) te onderzoeken. Volgens de analyse van het Centrum is er geen enkel bezwaar dat die alternatieve maatregelen – in de praktijk – dezelfde zijn als de preventieve maatregelen ter vermindering van het risico op onderduiken.

4.2.2 Evenredigheid in de ruime zin

De alternatieven voor detentie zijn net als de preventieve maatregelen ter vermindering van het risico op onderduiken bijzondere modaliteiten van een algemeen beginsel: het evenredigheidsbeginsel. Dit beginsel dient als norm om de wettelijkheid van de detentiebeslissing te toetsen.

De rechtbanken zouden dus niet alleen de realiteit van het aangehaalde risico op onderduiken moeten toetsen, maar ook het bestaan van alternatieven voor detentie en, meer algemeen, de manier waarop de staat gebruik heeft gemaakt van zijn speelruimte in de keuze van de dwangmaatregel die hij oplegt.¹⁰⁶ Die elementen vormen een wezenlijk onderdeel van de rechterlijke toetsing van de wettelijkheid.

Voor de omzetting van de terugkeerrichtlijn had het Hof van Cassatie reeds geoordeeld dat geen enkele onwettigheid kan afgeleid worden louter omwille van het feit dat een administratieve overheid een

¹⁰⁴ Zie 2.1 *De afwijkingen van de verplichtingen om een terugkeertermijn van 7 tot 30 dagen toe te staan*.

¹⁰⁵ Zie in die zin HvJEU, *Hassen El Dridi*, *op.cit.*, punt 37.

¹⁰⁶ Cass, 20 april 2011, RG P.11.0609.F/4.

detentiemaatregel voorzien bij wet oplegt aan de vreemdeling, zelfs indien er minder vergaande maatregelen voorhanden zijn.¹⁰⁷

Deze rechtspraak is geëvolueerd sinds de omzetting van de terugkeerrichtlijn in Belgisch recht. Zo heeft het Hof van Cassatie in een arrest van 27 juni 2012 geoordeeld dat de Belgische wet voorschrijft dat een detentiemaatregel enkel kan genomen worden bij gebrek aan een andere doeltreffende maatregel die minder dwingende is doch de vreemdelingen naar de grens kan leiden.¹⁰⁸ Het Hof voegt eraan toe dat de voorwaarde van subsidiariteit moet gecontroleerd worden door de rechters gevat in het kader van het verzoek tot de invrijheidstelling.

Deze evolutie laat de rechtbanken toe de detentiebeslissingen op een meer vergaande wijze te controleren op hun proportionaliteit. Deze controle wordt echter niet op algemene wijze toegepast. Sommige beslissingen, voornamelijk uit het Brusselse arrondissement, verwijzen nog naar de vroegere beslissing van het Hof van Cassatie van voor de omzetting van de terugkeerrichtlijn zonder rekening te houden met de evolutie in de rechtspraak. Deze rechtbanken stellen dus nog dat de administratie vreemdelingen mag aanhouden zelfs indien er minder vergaande maatregelen zouden kunnen worden aangewend¹⁰⁹.

Volgens het Centrum is deze positie echter niet houdbaar. Het Hof van Cassatie heeft namelijk gepreciseerd dat indien de verplichtingen die wegen op de administratie niet van dien aard zijn dat zij de verplichting opleggen om in elke situatie te motiveren wat de redenen zijn waarom een minder vergaande maatregel niet voldoende zou zijn, dan moet zij op zijn minst aangeven wat de concrete omstandigheden zijn die een meer dwingende maatregel rechtvaardigen in de zin van een dringende noodzakelijkheid¹¹⁰ zoals voorzien in de wet van 15 december 1980. Deze omstandigheden moeten uit de beslissing zelf blijken. Dit is bijvoorbeeld het geval indien de vreemdeling verschillende BVG's ontvangen heeft zonder hieraan gevolg te hebben gegeven.¹¹¹ Volgens sommigen wordt deze positie beperkt geïnterpreteerd in die zin dat het de verplichting inhoudt voor de DVZ om in de beslissing louter aan te tonen dat de detentie strikt noodzakelijk is¹¹². De rechtspraak van het Hof van Cassatie stelt echter de rechtsinstanties niet vrij van de verplichtingen te verifiëren of de vreemdeling kon genieten van het principe van de trapsgewijze uitzetting¹¹³.

Zo heeft de Kamer van inbeschuldigingstelling van Brussel geoordeeld dat een detentiebeslissing onwettig was omdat ze geen rekening hield met de specifieke gezondheidstoestand van de vreemdelingen, terwijl deze gezondheidstoestand gekend was door de DVZ, de vreemdeling regularisatieaanvragen had ingediend en steeds het adres van zijn effectieve woonplaats had gecommuniceerd aan de DVZ. De Kamer van inbeschuldigingstelling oordeelde dat deze elementen een schending inhielden van de terugkeerrichtlijn¹¹⁴ omdat, rekening houdende met de specifieke omstandigheden, met name de medische redenen, de detentiebeslissing en het beoogde doel, zijnde de verwijdering van het grondgebied, niet redelijkerwijze in verhouding stonden¹¹⁵. Ook andere beslissingen die tot de

¹⁰⁷ Cass., 14 januari 2009, P.08.1787.F/1

¹⁰⁸ Cass., 27 juni 2012, P.12.1028.F/3

¹⁰⁹ Brussel 30 oktober 2013 ; Brussel, 7 augustus 2013 ; Brussel, 7 mei 2013 ; Brussel, 5 mars 2013 ; Brussels, 15 februari 2013 ;

¹¹⁰ Cass, 20 november 2013, P.13.1735.F/5 ; Cass, 16 mei 2012 (P.12.0749.F).

¹¹¹ Cass, 20 november 2013, P.13.1735.F/5

¹¹² M. LYS, « Le droit d'être entendu et la détention d'un étranger en séjour irrégulier : une application bancaire de la jurisprudence européenne par le juge belge », Newsletter EDEM, april 2014.

¹¹³ Brussel, 7 maart 2012, *rev. dr. étr.*, 2012, p. 31.

¹¹⁴ Meer bepaald artikel 5 van de terugkeerrichtlijn dat de verplichting oplegt om bij de uitvoering van de beslissingen tot verwijdering rekening te houden met de gezondheidstoestand van de vreemdeling.

¹¹⁵ Brussel (K.I.), 9 maart 2012, in *T.Vreemd.* 2012, p. 141.

onwettigheid van de detentiebeslissing besloten, hielden een proportionaliteitstoets van de dwingende maatregelen in¹¹⁶.

4.3 Synthese

Uit hetgeen voorafgaat, blijkt dat de omzetting van de terugkeerrichtlijn wel degelijk de omvang van de rechterlijke toetsing op de detentiebeslissingen heeft gewijzigd, wat het niveau van de rechterlijke bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen zou moeten verhogen. Het Centrum stelt echter vast dat de omtrekken van die toetsing op dit moment vaag blijven en in de toekomst nader zullen moeten worden bepaald, met name wat betreft de mogelijkheid om gebruik te maken van minder dwingende alternatieven dan de detentie. De toetsing omvat echter zeker de internationale verplichtingen van België, waaronder de bepalingen van de terugkeerrichtlijn, met inbegrip van de noties van evenredigheid en trapsgewijze uitzetting. Ze omvat tevens de controle van het EVRM door de detentiebeslissing.

Het Centrum is van oordeel dat daardoor de aanbeveling die in het Jaarverslag Migratie 2011 werd geformuleerd over het uitbreiden van de wettigheidscontrole naar de evenredigheidstoets van detentiebeslissingen, deels zijn opgevolgd.¹¹⁷

Aangezien de notie van risico op onderduiken talrijke verschillende functies heeft, zal de inhoud ervan aan de toetsing en de interpretatie van verschillende rechtsinstanties worden onderworpen, naargelang van de functie die ze in elk concreet geval vervult.

De RvV en de Raad van State zullen de toepassing van het risico op onderduiken toetsen in de gevallen waarin beroep wordt aangetekend tegen de BGV's die afwijken van de vertrektermijn van 30 dagen. Wanneer het risico op onderduiken wordt aangehaald in het kader van detentiebeslissingen, zal de toetsing worden uitgevoerd door de gerechtelijke onderzoeksinstanties (Raadkamer en Kamer van inbeschuldigingstelling) en door het Hof van Cassatie.

Op heden beschikken we niet over voldoende rechtspraak om te beoordelen of dit systeem al dan niet tot tegenstrijdige interpretaties van het begrip risico op onderduiken leidt. Het Centrum beveelt echter, zowel aan de administratie als aan de wetgever, aan om de potentiële ontwikkeling van tegenstrijdige stromen in de rechtspraak over de notie van risico op onderduiken aandachtig te volgen.

5 Europese harmonisering van bepaalde beslissingen die verband houden met het terugkeerbeleid: het inreisverbod

5.1 Het Europees kader

In haar overweging 14 voorziet de terugkeerrichtlijn dat *“het effect van de nationale terugkeermaatregelen (...) een Europese dimensie [moet] krijgen door middel van een inreisverbod dat de betrokkene de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van alle lidstaten ontzegt”*. Als begeleidingsmaatregel van een terugkeerbesluit, verbiedt deze administratieve (of gerechtelijke) handeling voor een bepaalde duur de toegang tot en het verblijf op het *“het grondgebied van alle lidstaten”* aan een derdelander.

De richtlijn bepaalt twee situaties waarin de terugkeerbesluiten aan een inreisverbod moeten worden gekoppeld: indien er geen enkele termijn werd toegekend voor het vrijwillige vertrek of indien de

¹¹⁶ Brussel, 20 december 2013 ; Brussel, 17 juli 2013 ; Luik, 13 september 2012 ; Bergen, 11 september 2012 ; Brussel 1 augustus 2012 ; Brussel 20 juli 2012 ; Brussel, 18 juli 2012.

¹¹⁷ Jaarverslag Migratie 2011, p. 152.

terugkeerverplichting niet werd nageleefd. In alle andere gevallen kunnen de terugkeerbesluiten daaraan worden gekoppeld, maar hoeft dit niet noodzakelijk zo te zijn.

De duur van het inreisverbod moet worden bepaald rekening houdende met alle specifieke omstandigheden die eigen zijn aan elke individuele situatie (met name het vooropstellen van het hoger belang van het kind¹¹⁸) en mag, in principe niet langer zijn dan vijf jaar, tenzij de betrokkene een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde of de openbare of de nationale veiligheid. De uitwisseling van informatie over de inreisverboden tussen de lidstaten gebeurt door middel van signaleringen in het Schengeninformatiesysteem (SIS)¹¹⁹.

Wanneer de derdelander een slachtoffer is van mensenhandel of mensensmokkel aan wie een verblijfstitel werd verstrekt¹²⁰ of indien hij een familielid is van een Europese staatsburger¹²¹, dan kan geen inreisverbod worden opgelegd (op voorwaarde dat hij geen bedreiging vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid). Om humanitaire redenen kunnen de lidstaten er ook van afzien om een inreisverbod op te leggen.

De richtlijn biedt de lidstaten de gelegenheid te onderzoeken of er mogelijkheden zijn om een inreisverbod in te trekken of te schorsen *“mits de vreemdeling kan aantonen het grondgebied van een lidstaat geheel in overeenstemming met het terugkeerbesluit te hebben verlaten”*.¹²² Buiten dit kader en *“in individuele gevallen of voor bepaalde categorieën gevallen”*, kunnen de lidstaten om *“andere redenen”* een inreisverbod intrekken of schorsen.¹²³

Hoewel de richtlijn, ten slotte, bevestigt dat het inreisverbod het recht op internationale bescherming niet mag belemmeren,¹²⁴ bepaalt ze niet uitdrukkelijk de waarborgen noch de praktische maatregelen die de lidstaten moeten nemen om de werkelijke uitoefening van dit recht te regelen.

5.2 De keuzes gemaakt door België

5.2.1 De definitie van het inreisverbod

Met de omzetting van de terugkeerrichtlijn heeft België in zijn nationale wetgeving het nieuwe concept van het inreisverbod in zijn nationale wetgeving opgenomen. Er moet worden gepreciseerd dat België beslist heeft om het inreisverbod niet op te leggen aan vreemdelingen die aan de grens worden teruggedreven.

De wet van 19 januari 2012 definieert deze maatregel als *“de beslissing waarbij de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor een bepaalde termijn wordt verboden, die kan samengaan met een beslissing tot verwijdering”*.¹²⁵

¹¹⁸ Overweging 22 van de terugkeerrichtlijn.

¹¹⁹ SIS is een gezamenlijke databank van alle lidstaten van de Schengenruimte die signaleringen van personen of voorwerpen bevat.

¹²⁰ In overeenstemming met richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie.

¹²¹ Richtlijn 2004/38/EG van het Europese Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.

¹²² Art. 11, 3 van de terugkeerrichtlijn.

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ Zoals bepaald in artikel 2, a) van de richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming.

¹²⁵ Art. 3, 8° van de wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Hoewel de richtlijn alsook de wet spreken van de 'lidstaten' is het inreisverbod van toepassingen op het grondgebied van het geheel van de lidstaten die de terugkeerrichtlijn hebben omgezet (met name alle lidstaten, ook deze die geen deel uitmaken van de Schengenzone, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk en Ierland) en de vier toegevoegde Schengen lidstaten (Zwitserland, Noorwegen, Liechtenstein en IJsland). In de hypothese dat een onderdaan van een derde land een verblijfstitel heeft in een andere lidstaat van de Europese Unie, kan België een inreisverbod afleveren enkel voor het Belgische grondgebied, bijvoorbeeld indien de persoon een risico betekent voor de openbare orde¹²⁶. In deze hypothese, zal het inreisverbod niet worden opgenomen in het SIS maar in de Algemeen Nationale Gegevensbank (ANG).

De wet voorziet eveneens dat het inreisverbod kan gepaard gaan met een BGV. Voor het inreisverbod, dat voorheen in de beslissing tot verwijdering was vermeld¹²⁷, wordt voortaan een apart document voorzien, de *bijlage 13sexies*¹²⁸.

Toen deze twee beslissingen in eenzelfde bijlage waren vermeld, bleek uit de rechtspraak van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) dat de schorsing of de nietigverklaring van een van die twee beslissingen automatisch tot de schorsing of nietigverklaring van de volledige akte leidde¹²⁹ die in het recht als één enkele en ondeelbare beslissing wordt beschouwd gezien het intrinsieke verband tussen zijn verschillende bestanddelen. De RvV bevestigde dat de schorsing of annulatie van het BGV nog steeds leidde tot die van het inreisverbod omdat zij toegevoegd is aan het BGV¹³⁰. De Raad van State (RvS) stelde de rechtspraak van de RvV echter opnieuw ter discussie in een recent arrest¹³¹ en oordeelde dat het BGV en het inreisverbod niet noodzakelijk 'ondeelbaar' zijn. De RvS vernietigde bijgevolg een arrest van de RvV dat een verwijderingsbeslissing vernietigde op basis van de vernietiging van het inreisverbod. Men kan zich afvragen of voortaan de schorsing of annulatie van een verwijderingsbeslissing ook geen automatisch gevolg meer zal hebben op het bestaan van een inreisverbod.

Hierbij merken we op dat er vóór de omzetting van de terugkeerrichtlijn al een zekere vorm van inreisverbod bestond in de wet van 15 december 1980. Die wet voorziet immers dat een terugwijzings- of een uitzettingsbesluit afgeleverd aan de vreemdeling die verblijfsrecht geniet, vergezeld gaat van een verbod om gedurende 10 jaar het Belgische grondgebied binnen te komen.¹³² Tot het moment waarop de nieuwe bepalingen betreffende de terugkeer van kracht zijn geworden, werd deze maatregel in de praktijk enkel gebruikt wanneer de vreemdeling de openbare orde of de nationale veiligheid ernstig had geschaad.

5.2.2 De duur van het inreisverbod

De maximale duur van het inreisverbod zal afhangen van de omstandigheden die eigen zijn aan de situatie van de vreemdeling aan wie het wordt opgelegd.

Het zal een maximale duur van drie jaar hebben wanneer geen enkele termijn werd toegestaan voor het vrijwillige vertrek of wanneer een eerder BGV niet werd opgevolgd.

¹²⁶ Informatie verkregen van de DVZ per mail van 16 december 2013.

¹²⁷ Met na bijlage 13sexies (*bevel om het grondgebied te verlaten met inreisverbod*) en bijlage 13septies (*bevel om het grondgebied te verlaten met inreisverbod en vasthouding met het oog op verwijdering*).

¹²⁸ Overeenkomstig de toepassing van het Koninklijk Besluit van 17 augustus 2013 tot van het Koninklijk Besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

¹²⁹ RvV, 15 januari 2013, nr. 95.142 ; RvV, 28 februari 2013, nr. 98.273.

¹³⁰ RvV, 3 oktober 2013, nr. 111.283.

¹³¹ RvV, 10 oktober 2013, nr. 225.056.

¹³² Art. 20 e.v. van de wet van 15 december 1980.

Die duur kan op maximum vijf jaar worden gebracht indien de vreemdeling fraude heeft gepleegd om te worden toegelaten tot een verblijf of om zijn verblijfsrecht te behouden. Het inreisverbod kan tot slot ook een duur van meer dan vijf jaar hebben, wanneer de vreemdeling een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid. België heeft ervoor gekozen om de duur van vijf jaar toe te passen in geval van fraude, wat in overeenstemming is met de prioriteit die tegenwoordig wordt gegeven aan de strijd tegen de fraude op het gebied van het vreemdelingenrecht.¹³³

In overeenstemming met de richtlijn, bepaalt de wet dat de DVZ zich om humanitaire redenen in individuele gevallen ook kan onthouden van het opleggen van een inreisverbod.

Vanuit zijn analysewerk van individuele dossiers waarvan het rechtstreeks of onrechtstreeks kennis heeft genomen, kan het Centrum bevestigen dat er zich een aantal tendensen aftekenen in de praktijk van de administratie bij het opleggen van een inreisverbod sinds 2 juli 2012¹³⁴. Uit deze analyse blijkt in de eerste plaats een quasi systematisch gebruik van de maximumduur van het inreisverbod (respectievelijk 3 jaar en 5 jaar). Een inreisverbod van 8 jaar wordt eveneens systematisch afgeleverd¹³⁵ aan personen die een bedreiging vormen voor de openbare orde of de nationale veiligheid. De wet¹³⁶ bepaalt, net als de terugkeerrichtlijn, nochtans duidelijk dat bij de bepaling van de duur van het inreisverbod rekening moet worden gehouden met alle specifieke omstandigheden die eigen zijn aan de individuele situatie van de betrokkene. Ten tweede geeft de DVZ in de beslissingen geen individuele motiveringen die de keuze van de duur rechtvaardigen. In overeenstemming met de principes van de richtlijn¹³⁷, zou ook het hoger belang van het kind een essentiële overweging moeten zijn en dus aan bod moeten komen in de beslissingen.

De RvV heeft hierrond sindsdien veel rechtspraak ontwikkeld. Zo heeft hij bijvoorbeeld geoordeeld dat door het opleggen van een inreisverbod voor een maximale periode zonder enig onderzoek noch motivatie omtrent de specifieke omstandigheden van de situatie, de Staatssecretaris manifest onredelijk handelde¹³⁸. De RvV had ook geoordeeld dat de administratie niet de verplichting was nagekomen om het geheel van pertinente omstandigheden in aanmerking te nemen in een zaak waar noch uit het administratief dossier noch uit de beslissing bleek dat de stukken voorgelegd door de persoon in kwestie met betrekking tot zijn individuele situatie in aanmerking werden genomen met het oog op het bepalen van de duur van het inreisverbod¹³⁹. Bovendien heeft de RvV bevestigd dat er bij de motivering van deze duur rekening moet gehouden worden met het recht op het privé-en familieleven (art. 8 EVRM)¹⁴⁰ en specifiek met het risico op de schending van dit recht omwille van een gebrek aan garantie op een mogelijke opheffing of schorsing van het inreisverbod bij een toekomstige aanvraag voor gezinshereniging vanuit het buitenland¹⁴¹.

Volgens het Centrum roept de huidige uitvoering van het systeem van inreisverbod derhalve op twee niveaus vragen op: enerzijds wat zijn overeenstemming met de

¹³³ Zie met name Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Wetsontwerp tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, het Strafwetboek, het Gerechtelijk Wetboek, de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en de wet van 31 december 1851 betreffende de consulaten en de consulaire rechtsmacht, met het oog op de strijd tegen de schijnhuwelijken en de schijn-wettelijke samenwoningen*, 26 februari 2013, DOC 53 2673/001.

¹³⁴ Datum van publicatie en inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 19 juni 2012 tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en het koninklijk besluit van 20 juli 2001 betreffende de werking en het personeel van de algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie in het kader van de controle van de gedwongen terugkeer.

¹³⁵ Praktijk bevestigd op de ontmoeting van het Centrum met de DVZ op 12 juli 2012.

¹³⁶ Art. 18 van de wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de wet van 15 december 1980.

¹³⁷ Meer bepaald de overweging 22 van de terugkeerrichtlijn.

¹³⁸ RvV, 19 februari 2014, nr. 119120. In de zelfde zin, RvV, 27 november 2012, nr. 92111.

¹³⁹ RvV, 20 januari 2014, nr. 117 188.

¹⁴⁰ RvV, 30 november 2012, nr. 92.552.

¹⁴¹ Zie in deze zin, RvV, 15 januari 2013, nr. 95.142 ; RvV, 14 maart 2013, nr. 98.799 en RvV, 26 april 2013, nr. 101.886.

juridische teksten betreft en anderzijds met betrekking tot zijn impact op de grondrechten van de vreemdelingen. Om die potentieel nadelige effecten te beperken, is het belangrijk dat de beslissing om een inreisverbod op te leggen altijd individueel wordt genomen en de duur van de maatregel geval per geval wordt gemotiveerd.

5.2.3 Het inreisverbod nietig verklaren, schorsen of opheffen

Hoewel dit in de nieuwe wet niet uitdrukkelijk is voorzien, kan de vreemdeling in de dertig dagen volgend op de betekening ervan (of, bij uiterst dringende noodzakelijkheid, op kortere termijn¹⁴²) bij de RvV een beroep tot nietigverklaring (en schorsing) indienen tegen het BGV dat hij heeft ontvangen en dus eveneens tegen het inreisverbod dat eraan gekoppeld is.

Met inachtneming van het kader dat door de richtlijn is opgelegd, heeft de Belgische wetgever bovendien voorzien dat de vreemdeling die kan bewijzen dat hij het grondgebied heeft verlaten binnen de termijn die voor zijn vrijwillig vertrek was voorzien, de DVZ schriftelijk kan verzoeken om zijn inreisverbod op te heffen of te schorsen. Niettemin heeft de staatssecretaris voor Asiel en Migratie in mei 2013 een campagne gelanceerd om personen die vrijwillig vertrekken vanuit luchthavens aan te moedigen om zich kenbaar te maken. Dankzij dit signalement zouden de vreemdelingen moeten kunnen bewijzen dat ze, bijvoorbeeld, op een correcte manier gevolg hebben gegeven aan een bevel om het grondgebied te verlaten dat aan hen werd afgegeven en daardoor vermijden dat hen een inreisverbod wordt opgelegd. Op acht maanden tijd hebben 1.346 personen aan de overheid laten weten dat ze het grondgebied verlieten.¹⁴³

Daarnaast heeft België ervoor gekozen om, zoals door de richtlijn is toegestaan, twee andere mogelijkheden te voorzien om een opheffing of schorsing van het verbod aan te vragen: op elk moment indien de aangehaalde reden van humanitaire aard is en na afloop van twee derden van de duur van het verbod indien het om professionele of studieredenen gaat. Die aanvragen moeten worden gericht aan de Belgische diplomatieke of consulaire post die bevoegd is voor het land van herkomst of van verblijf van de betrokkene. De DVZ moet een beslissing nemen uiterlijk vier maanden na de indiening van de aanvraag. Indien dit niet het geval is, wordt de beslissing als negatief beschouwd. Tegen een – gemotiveerde of stilzwijgende – weigeringsbeslissing kan een beroep tot nietigverklaring (en tot schorsing) worden aangetekend bij de RvV. Tijdens het onderzoek van zijn aanvraag tot opheffing of schorsing, heeft de vreemdeling geen enkel recht op toegang tot of verblijf op het grondgebied. Bovendien kan de DVZ bij humanitaire rampen de categorieën van personen bepalen van wie het inreisverbod kan worden opgeheven of geschorst.

De keuze die België heeft gemaakt voor de procedure tot opheffing en schorsing van het inreisverbod roept vragen op met betrekking tot de grondrechten van de vreemdelingen. De wet lijkt de Minister immers de mogelijkheid te bieden om een inreisverbod op te heffen of te schorsen, zonder dat hij daartoe echter verplicht is.¹⁴⁴ Een dergelijk systeem is eerder een uitoefening van een discretionaire dan van een gebonden bevoegdheid. Deze voorziening lijkt bijgevolg de bescherming van de grondrechten die eventueel in het spel zijn, niet te garanderen, o.a. het recht op een gezinsleven (zie verder).

5.2.4 Het inreisverbod en de internationale bescherming

In overeenstemming met de richtlijn, bepaalt de wet nader dat alleen de indiening van een verzoek om internationale bescherming (aanvraag tot verblijf om medische redenen, tot erkenning van het statuut van vluchteling of tot subsidiaire bescherming) niet kan worden belemmerd door een inreisverbod.¹⁴⁵

¹⁴² Art. 39/57 van de wet van 15 december 1980.

¹⁴³ Zie 7.1 *Het aantal vrijwillige terugkeerders*.

¹⁴⁴ Art. 74/12 van de wet van 15 december 1980.

¹⁴⁵ Art. 18 van de wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de wet van 15 december 1980.

Het Centrum stelt zich vragen bij de concrete toepassing van deze bepaling. Doordat het inreisverbod gedurende een bepaalde periode de toegang tot het hele grondgebied van de Unie belemmert, verhindert het immers de derdelanders die nood hebben aan internationale bescherming om zich aan de grens van een Europese staat aan te bieden om daar asiel aan te vragen. Ze hebben ook geen enkele mogelijkheid om eender welk type van visum te verkrijgen en dus om het grondgebied wettig binnen te komen om er hun aanvraag in te dienen.

In principe kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om het inreisverbod wegens humanitaire redenen op te heffen of te schorsen en zo de afgifte van een humanitair visum mogelijk te maken om een effectieve toegang tot internationale bescherming te verzekeren. Echter zijn zeer weinig gevallen van aflevering van humanitaire visa gekend, en de DVZ lijkt zelden gebruik te maken van deze wettelijke voorziening.

5.2.5 Het inreisverbod en het recht op een gezinsleven

Ook het recht op een gezinsleven kan door dit nieuwe systeem van inreisverbod mogelijks op de helling worden gezet.¹⁴⁶ Zolang zijn inreisverbod niet is verstreken, opgeheven of geschorst, kan de vreemdeling in principe geen aanspraak maken op de toegang tot of een verblijfsrecht op het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie, ongeacht zijn familiale, economische of bijzonder sociale situatie. Op die manier komt zijn recht op een gezinsleven dus in het gedrang.¹⁴⁷

Die reden werd door de RvV aangehaald in drie recente arresten.¹⁴⁸ In een uitspraak over een potentiële schending van het recht op een gezinsleven (artikel 8 EVRM), heeft die laatste bij hoogdringendheid de uitvoering van een BGV met een inreisverbod geschorst. De RvV oordeelde dat het ontbreken van garanties betreffende de effectieve opheffing of schorsing van het inreisverbod bij een toekomstige aanvraag voor gezinshereniging vanuit het buitenland het privé- en gezinsleven van de betrokkene ernstig zou kunnen verstoren.

Bovendien kan wegens de relatief lange termijnen van de inreisverboden (tussen drie en acht jaar), niet worden uitgesloten dat de situatie van de vreemdeling op wie een dergelijke maatregel van toepassing is, op een zodanige manier evolueert dat hij op een gegeven moment, en terwijl hij nog altijd onderworpen is aan een inreisverbod, aan de voorwaarden voldoet om een subjectief verblijfsrecht te verkrijgen. Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn indien hij gezinslid wordt van een Europese burger¹⁴⁹, een derdelander of een Belgische staatsburger.

Het Centrum beveelt dus aan om het wettelijke mechanisme te wijzigen dat de aanvragen tot opheffing en schorsing van het inreisverbod regelt en wel met twee doelstellingen. De eerste doelstelling bestaat erin om er een instrument van te maken dat de personen die een risico van vervolging of van wrede, onmenselijke of vernederende behandelingen lopen de mogelijkheid biedt snel de opheffing of schorsing van hun inreisverbod te verkrijgen. De tweede doelstelling is om de personen die over een recht op gezinshereniging beschikken – dus een subjectief recht op een verblijfstitel – te garanderen dat zij een opheffing van hun inreisverbod zullen krijgen. Het gaat er met andere woorden om te aanvaarden dat de Minister een gebonden en geen discretionaire bevoegdheid heeft.

¹⁴⁶ Een arrest dat op 15 januari door de RvV werd gewezen (nr. 95142), illustreert deze problematiek goed.

¹⁴⁷ Behalve indien de verzoeker een familielid is van een Europese burger die het recht van vrij verkeer geniet (Richtlijn 2004/38/EG) en die derhalve niet aan een inreisverbod kan zijn onderworpen. Zie in dit verband eveneens HvJEU, *Commissie v. Spanje*, 31 januari 2006, C-503/03.

¹⁴⁸ RvV, 15 januari 2013, nr. 95.142; RvV, 14 maart 2013, nr. 98.799 en RvV, 26 april 2013, nr. 101.886.

¹⁴⁹ Zie in dit verband eveneens HvJEU, *Commissie v. Spanje*, *op.cit.*

6 Naleving van de grondrechten van de vreemdelingen bij verwijderingsoperaties

Zoals reeds besproken, geeft de terugkeerrichtlijn de uitdrukkelijke voorkeur aan een vrijwillige terugkeer (overweging 10). Dit betekent echter niet dat een gedwongen terugkeer wordt uitgesloten. Het vaststellen van gemeenschappelijke regels voor de verwijdering en het gebruik van dwangmaatregelen behoort ook tot de doelstellingen van de terugkeerrichtlijn.¹⁵⁰ In dit hoofdstuk behandelen we de grondrechten die moeten worden gewaarborgd tijdens de uitvoering van een gedwongen terugkeer en het toezicht op dergelijke verwijderingsoperaties. We gaan dus niet in op de beslissing die tot de gedwongen verwijdering leidt.

6.1 Grondrechten tijdens de verwijderingsoperatie

Het Centrum erkent dat gedwongen verwijdering deel uitmaakt van een migratiebeleid, maar wijst er ook op dat een gedwongen verwijdering vaak een moeilijke en precare operatie is, waarbij er een verhoogd risico bestaat op een inhumane en vernederende behandeling van de verwijderde persoon. Dit risico bestaat zowel tijdens de voorbereiding van de verwijdering als tijdens de vlucht.¹⁵¹ Om de grondrechten van de verwijderde persoon te beschermen, is het dan ook van belang om normen en richtlijnen voor het gebruik van dwangmaatregelen op te stellen.

De **terugkeerrichtlijn** bepaalt dat dwangmaatregelen enkel als laatste middel kunnen worden gebruikt en aan de beginselen van evenredigheid en doeltreffendheid moeten voldoen.¹⁵² Daarnaast verwijst de terugkeerrichtlijn nog naar de gemeenschappelijke richtlijnen omtrent gedwongen verwijdering per vliegtuig die werden opgesteld door de Raad van de EU en naar de Twintig Richtlijnen inzake gedwongen terugkeer opgesteld door de Raad van Europa.¹⁵³ Er bestaan echter verschillende instrumenten die richtlijnen vaststellen die moeten bijdragen tot een humaan verwijderingsbeleid.

Het Europees Comité voor de preventie van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (hierna: CPT) publiceerde de 'CPT-normen' voor de verwijdering van vreemdelingen per vliegtuig.¹⁵⁴ Hierin beveelt het CPT o.a. aan dat er geen middelen mogen worden gebruikt die de luchtwegen (neus/mond) gedeeltelijk of in zijn geheel kunnen blokkeren en dat een medisch onderzoek moet worden uitgevoerd voorafgaand aan de verwijdering.¹⁵⁵ Het CPT bracht ook reeds verschillende bezoeken aan België, waarbij zij ook aandacht hadden voor de procedures van gedwongen verwijdering.¹⁵⁶

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft nog geen specifieke klacht over gedwongen verwijdering behandeld. De jurisprudentie opgebouwd rond het gebruik van geweld door politieagenten tijdens een arrestatie, is echter ook van toepassing bij verwijderingsoperaties. In de zaak *Ribitsch v.*

¹⁵⁰ Overweging 20 van de Terugkeerrichtlijn.

¹⁵¹ Europees Comité voor de preventie van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT), *CPT Standards*, CPT/Inf/E (2002), §31.

¹⁵² Overweging 13 en art. 8, 4 van de terugkeerrichtlijn.

¹⁵³ Zie respectievelijk Beschikking 2004/573/EG van de Raad van 29 april 2004, *Gemeenschappelijke richtsnoeren voor veiligheidsvoorzieningen voor gezamenlijke verwijdering door de lucht* (bijlage). Zie art. 8, 5 van de terugkeerrichtlijn; en Raad van Europa, Ad hoc Committee of Experts on the legal aspects of territorial asylum, refugees and stateless persons (CAHAR), *Twenty guidelines on forced return*, 9 mei 2005, COM(2005)40 final.

¹⁵⁴ Europees Comité voor de preventie van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT), *CPT Standards*, CPT/Inf/E (2002) (hierna: CPT standards)

¹⁵⁵ CPT standards, §§36 en 39.

¹⁵⁶ Zie o.a. CPT, *Rapport au gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 25 novembre au 7 décembre 2001*, CPT/Inf (2002) 25, pp. 15-22 en 70-71; CPT, *Rapport au gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le [CPT] du 18 au 27 avril*, CPT/Inf (2006) 15, pp. 24-27 en 70.

Oostenrijk oordeelde het Hof bijvoorbeeld dat *“jegens een persoon wiens vrijheid is ontnomen, vormt elk gebruik van fysiek geweld dat niet strikt noodzakelijk is gemaakt door het eigen gedrag van de voornoemde persoon, een aantasting van de menselijke waardigheid en betekent dus, in principe, een schending van het recht dat gewaarborgd is door artikel 3”* (eigen vertaling).¹⁵⁷

Voor de omzetting van de relevante bepaling van de terugkeerrichtlijn, verwijst de **Belgische wetgever** naar artikelen 1 en 37 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt die o.a. bepalen dat *“[...] elke politieambtenaar, rekening houdend met de risico's [...], geweld [kan] gebruiken om een wettig doel na te streven dat niet op een andere wijze kan worden bereikt. Elk gebruik van geweld moet redelijk zijn en in verhouding tot het nagestreefde doel. Aan elk gebruik van geweld gaat een waarschuwing vooraf, tenzij dit gebruik daardoor onwerkzaam zou worden.”* Ook de gemeenschappelijke richtlijnen van de Raad van de EU worden uitdrukkelijk vermeld.¹⁵⁸

In België vond er een grondige evaluatie plaats van verwijderingsoperaties na het overlijden van Semira Adamu in september 1998. De Commissie Vermeersch I werd opgericht om richtlijnen te bepalen die ertoe zouden bijdragen dat *“verwijderingen op een humane wijze zouden gebeuren met inachtneming van de fundamentele rechten van de mens en van alle terzake geldende internationale bepalingen”*.¹⁵⁹ In 2004 werd de Commissie Vermeersch II opgericht om de problematiek van de verwijderingen opnieuw te onderzoeken, deze keer met specifieke aandacht voor de veiligheid en rechtszekerheid van de betrokken politiemensen. Het werk van deze Commissies leidde uiteindelijk tot een reeks aanbevelingen over het verwijderingsbeleid in België.

Ter uitvoering van deze aanbevelingen werd o.a. de ministeriële richtlijn over repatriëring en teruggedrijving van vreemdelingen aangepast. Zo werd een ‘Maatschappelijk en Psychologisch Ondersteuningsteam’ (MPOT) opgericht, dat moet zorgen voor de opvang en advisering van personen die weigeren te vertrekken. Bepaalde dwangmiddelen werden ook verboden, zoals technieken waarbij de bewegingsvrijheid tijdens de vlucht belemmerd wordt die in een noodsituatie de redding van de betrokkene zou kunnen bemoeilijken.¹⁶⁰

6.2 Toezicht op verwijdering

6.2.1 Controleorgaan

De fundamentele rechten van een verwijderde vreemdeling, kunnen enkel effectief worden beschermd als er ook een doeltreffend systeem bestaat dat toezicht houdt op de gedwongen terugkeer (art. 8(6) terugkeerrichtlijn).

De garantie voor een effectief toezicht op gedwongen verwijderingsoperaties komt ten goede van de persoon die wordt verwijderd, maar ook van de instantie die instaat voor de verwijdering. De Fundamental Rights Agency wijst op enkele voordelen van een dergelijk toezicht, nl. beperking van het risico op mishandeling, feedback over een terugkeeroperatie aan de overheid, transparantie om zo het risico op valse beschuldigingen in te perken, een positieve invloed op de publieke opinie over terugkeer en vermindering van spanningen die deze operaties omringen.¹⁶¹

Het belang van een effectief toezicht op de verplichte terugkeer is dus niet te onderschatten.

¹⁵⁷ EHRM, *Ribitsch v. Oostenrijk*, 4 december 1995, nr. 18896/91, §38. Zie ook o.a. EHRM, *Hurtado v. Zwitserland*, 28 januari 1994, nr. 17549/90 en EHRM, *Selmouni v. Frankrijk*, 28 juli 1999, nr. 25803/94.

¹⁵⁸ Art. 74/15, §2 van de wet van 15 december 1980.

¹⁵⁹ Commissie Vermeersch II, *Bouwstenen voor een humaan en effectief verwijderingsbeleid*, 31 januari 2005, p. 7.

¹⁶⁰ Federale Politie, Persbericht, *Voor een nog meer humane aanpak van de repatriëring*, 19 juli 2006, zie www.polfed-fedpol.be.

¹⁶¹ European Union Agency for Fundamental Rights, *Annual Report - Fundamental rights: challenges and achievements in 2012*, 2013.

Na de dood van Semira Adamu werd de Algemene Inspectie van de federale politie en van de lokale politie (AIG) belast met de controle op de gedwongen terugkeer in België. De AIG wordt omschreven als een onafhankelijk controleorgaan van de politiediensten onder de bevoegdheid van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie. Met de omzetting van de terugkeerrichtlijn werd deze bevoegdheid van de AIG ook wettelijk verankerd.¹⁶² De cel 'gedwongen terugkeer' binnen de AIG bestaat uit vier personen, met o.a. twee voltijdse medewerkers die werden aangeworven dankzij financiering van het Europees Terugkeerfonds.

6.2.2 De AIG als doeltreffend systeem voor toezicht?

6.2.2.1 Doeltreffend?

De AIG is bevoegd om **elke gedwongen terugkeer** te controleren. In dit praktijk gaat ze echter slechts over tot controle in bepaalde gevallen. Afhankelijk van de menselijke en budgettaire middelen, én het risico op incidenten,¹⁶³ beslist de AIG om over te gaan tot geen, een gedeeltelijke of een volledige controle. Bij de evaluatie worden o.a. volgende elementen in overweging genomen: verzet van de persoon of van een groep sympathisanten tegen de verwijdering; het land van bestemming;¹⁶⁴ het gerechtelijk verleden of psychische problemen van de betrokken persoon.¹⁶⁵ De controles gebeuren onaangekondigd.

In 2012 heeft de AIG het aantal controles fors opgedreven. Zo controleerde ze 162 terugkeeroperaties (lucht, zee en land samen) in 2012, in tegenstelling tot 54 in 2011.¹⁶⁶ Deze stijging van het aantal controles is voornamelijk te danken aan de financiering gekregen van het Europees Terugkeerfonds. Dit blijft echter een beperkt aantal in vergelijking met het aantal gedwongen verwijderingsoperaties met escorte die jaarlijks plaatsvinden.¹⁶⁷ Daarnaast is de financiering van het Europees Terugkeerfonds slechts tijdelijk. Gezien het belang van de controle op gedwongen terugkeeroperaties, is het aan te bevelen dat de Belgische overheid op zoek gaat naar een meer standvastige financiering voor dit project.

Met de omzetting van de terugkeerrichtlijn heeft de AIG nu ook de mogelijkheid om controles uit te voeren op **alle fasen van de gedwongen terugkeer**. Dit houdt in: de fase voor de terugkeer, voor het effectieve vertrek, tijdens de vlucht, de transitfase alsook de aankomst en ontvangst van de verwijderde persoon in het land van terugkeer.¹⁶⁸ Deze uitbreiding van het takenpakket gebeurde op aanbeveling van de Europese Commissie.¹⁶⁹

In 2012 heeft de AIG volgende controles uitgevoerd:

- 125 controle boardings (van de cel van de politiepost van de luchthaven tot de push back)

¹⁶² Art. 5 van het KB van 19 juni 2012 tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en het koninklijk besluit van 20 juli 2001 betreffende de werking en het personeel van de algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie in het kader van de controle van de gedwongen terugkeer.

¹⁶³ Het risico op incidenten wordt op basis van de volgende elementen geëvalueerd: het verzet van de perso(o)n(en) tegen de verwijdering, het verzet tegen de verwijdering door groepen sympathisanten, en het risico op moeilijkheden met de overheden van het land van bestemming.

¹⁶⁴ Marokko en DR Congo worden vermeld als risicobestemmingen.

¹⁶⁵ Verslag aan de Koning van het KB van 19 juni 2012 en een gesprek met de AIG op 26 november 2012.

¹⁶⁶ Volgens de Belgische delegatie op een sessie van het Comité tegen Foltering op 6 november 2013 zou de AIG in totaal 162 controleoperaties hebben uitgevoerd in 2012.

¹⁶⁷ Volgens informatie verkregen van de DVZ op 21 mei 2013 vonden er in 2011, 827 gedwongen verwijderingen met escorte plaats. In 2012 vonden er 1.385 gedwongen verwijderingen met escorte plaats. Van deze verwijderingen werden 2/3 zonder dwang uitgevoerd en 1/3 met dwang. Van deze gedwongen verwijderingen uitgevoerd met escorte en met dwang heeft de AIG er ongeveer, ofwel 162, gecontroleerd. (Informatie verschaft door de Belgische delegatie tijdens een sessie van het Comité tegen Foltering op 6 november 2013)

¹⁶⁸ Verslag aan de Koning van het KB van 19 juni 2012.

¹⁶⁹ Europese commissie, *Contact Committee "Return Directive" (2008/115/EC)*, MIGRAPOL CC Return Dir 27.

of het opstijgen van het vliegtuig)

- 1 *controle boarding* (van de cel van de politiepost tot op de boot)
- 14 *volledige controles* (van de cel van de politiepost van de luchthaven – of het gesloten centrum – tot en met de overdracht in het land van bestemming)
- 9 *special flights*¹⁷⁰ (van de cel van de politiepost van de luchthaven – of het gesloten centrum – tot en met de overdracht in het land van bestemming)

Er wordt nog gewerkt aan de mogelijkheid om in de praktijk controles uit te voeren tijdens de fase voorafgaand aan de terugkeer.¹⁷¹ Bij gebrek aan cijfers met betrekking tot controles uitgevoerd door AIG kunnen we niet nagaan of dat de AIG reeds zo een controlemogelijkheid heeft uitgewerkt, en indien dit het geval zou zijn, hoeveel en in welke omstandigheden deze plaatsvonden. Er is wel reeds een kader uitgewerkt waardoor de AIG het transport van het gesloten centrum naar de luchthaven (uitgevoerd door Bureau T) kan controleren.

Als het gaat om een **terugdrijving**¹⁷² (in tegenstelling tot een gedwongen terugkeer), dan is de luchtvaartmaatschappij waarmee de betrokken persoon naar België gekomen is, verantwoordelijk. In dergelijke gevallen zullen luchtvaartmaatschappijen vaak veiligheidspersoneel inhuren om ervoor te zorgen dat de terugdrijving goed verloopt. De AIG is ook bevoegd om dergelijke operaties te controleren, maar enkel tot de 'push back' van het vliegtuig.

De medewerkers van de AIG beschikken over **politiebele bevoegdheden**.¹⁷³ Dit heeft tot gevolg dat ze over een verregaande bevoegdheid beschikken om tussen te komen tijdens een terugkeeroperatie.¹⁷⁴ Zij kunnen bijvoorbeeld nagaan of een terugkeerder alle nodige medische assistentie heeft gekregen, maar ook tussenkomen indien een begeleider onwettig geweld gebruikt.¹⁷⁵ De AIG heeft zelfs de bevoegdheid om een terugkeeroperatie stop te zetten.¹⁷⁶ Deze verregaande interventiebevoegdheid draagt ongetwijfeld bij tot de bescherming van de grondrechten van de persoon die wordt verwijderd.

Het valt toch te onderstrepen dat de laatste gepubliceerde cijfers over de activiteiten van de AIG als officieel controleorgaan voor de gedwongen verwijdering-operaties van derdelanders, zijn terug te vinden in het Jaarverslag Migratie 2012. Sindsdien, heeft het Centrum geen toegang kunnen krijgen tot geen enkel cijfer over dit onderwerp.

De AIG moet namelijk jaarlijks verslag uitbrengen van de uitvoering van zijn missies aan de minister van Binnenlandse Zaken. Dit verslag, aangevuld met eventuele opmerkingen van de minister, moet voorgelegd worden aan de Kamer van volksvertegenwoordigers en aan de Senaat. Sinds de AIG zijn nieuwe bevoegdheden inzake de controle van de gedwongen verwijderingen in 2011 ontving, is de

¹⁷⁰ Een special flight of beveiligde vlucht is een vlucht waarbij meerdere personen gedwongen terugkeren. Een dergelijke vlucht kan met of zonder medewerking van FRONTEX worden uitgevoerd.

¹⁷¹ Uit een gesprek met de AIG van 26 november 2012 blijkt dat de modaliteiten tot controle van de fase in het gesloten centrum voorafgaand aan de terugkeer, bv. isolatie van de persoon en het tonen van een video over het verloop van de gedwongen terugkeer, nog worden onderzocht.

¹⁷² Het is belangrijk te herinneren dat de terugdrivingen niet vallen onder het toepassingsgebied van de terugkeerrichtlijn.

¹⁷³ Verslag aan de Koning van het KB van 19 juni 2012. Als het om een FRONTEX-vlucht gaat of een special flight georganiseerd door een andere lidstaat, kan de AIG echter enkel observeren.

¹⁷⁴ Uit een vergelijkende studie uitgevoerd in opdracht van de Europese Commissie, blijkt dat AIG verregaande bevoegdheden heeft om tussen te komen tijdens een terugkeeroperatie. Slechts in twee andere landen (Frankrijk en Hongarije) beschikt het controleorgaan over een recht om te interveniëren. Zie Matrix/ICMPD, *Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring*, JLS/2009/RFX/CA/1001, 10 november 2011, Final Report.

¹⁷⁵ Dit gebeurt echter zeer uitzonderlijk. Uit het gesprek met de AIG van 26 november 2012 blijkt dat dit in de voorbije twee jaren misschien twee- tot driemaal is voorgevallen.

¹⁷⁶ Dit is in de praktijk nog nooit voorgevallen.

minister van Binnenlandse Zaken in gebreke gebleven om deze procedure op te starten. Toen de minister van Binnenlandse Zaken over deze kwestie op 2 april 2014¹⁷⁷ werd ondervraagd, verklaarde zij dat dit verslag zeer binnenkort aan de Kamer en de Senaat zal overgemaakt worden. Op het moment van de eindredactie van deze tekst was nog geen enkel document beschikbaar in dat verband.

Het Centrum acht het noodzakelijk dat er meer transparantie gegarandeerd wordt wat betreft de activiteiten van de AIG en haar aanbevelingen die zij afleidt uit haar observaties. Het ondersteunt ook het feit dat deze aanbevelingen in het Parlement worden besproken.

6.2.2.2 Onafhankelijk?

De terugkeerrichtlijn bepaalt niet welke instantie toezicht moet houden op de gedwongen terugkeer. Het amendement waarop het artikel 8(6) van de terugkeerrichtlijn is gebaseerd, bepaalde wel dat “*de relevante internationale en niet-gouvernementele organisaties bij de uitzettingsprocedures betrokken worden, om te garanderen dat de juridische procedures naar behoren worden gevolgd*”,¹⁷⁸ terwijl de gemeenschappelijke richtlijnen van de Raad spreken over ‘toezicht door waarnemers van derden’.

Verscheidene lidstaten hebben er dan ook voor gekozen om ngo’s te betrekken bij de controle van de gedwongen terugkeer. In het GH Luxemburg speelt bijvoorbeeld het Luxemburgse Rode Kruis een belangrijke rol bij de controle op gedwongen terugkeer. Vóór de terugkeer bezoekt een medewerker van het Rode Kruis de persoon in detentie, om uitleg te geven over de rol van het Rode Kruis en logistieke ondersteuning aan te bieden (bijv. bagage, contact met familie etc.). Daarna observeert het Rode Kruis de hele terugkeeroperatie, vanaf de luchthaven van vertrek tot in de luchthaven van aankomst. Indien mogelijk wordt er ook contact opgenomen met het Rode Kruis in het herkomstland. Om af te sluiten, stellen ze een vertrouwelijk rapport op voor de bevoegde minister. In andere landen bestaat het controleorgaan dan weer uit een combinatie van verschillende instanties. Zo wordt de terugkeer in de luchthaven van Frankfurt gecontroleerd door een forum (FAFF) dat bestaat uit vertegenwoordigers van kerken, mensenrechtenorganisaties (bijv. UNHCR, Pro Asyl en Amnesty International) en de politie.

Publieke instanties, zoals de Ombudsman, worden niet a fortiori uitgesloten als controleorgaan, maar bijzondere aandacht moet worden besteed aan de onafhankelijkheid van het controleorgaan. Zo bepaalt de Europese Commissie dat deze onafhankelijkheid in het gedrang komt als de controle wordt toevertrouwd aan een sectie van de politie, terwijl dezelfde politie ook verantwoordelijk is voor de uitvoering van de gedwongen terugkeeroperaties.¹⁷⁹

Ondanks de aanbeveling van het Comité tegen Foltering om ook het maatschappelijke middenveld, en in het bijzonder ngo’s, bij het toezicht te betrekken,¹⁸⁰ heeft de Belgische overheid ervoor gekozen deze taak exclusief toe te vertrouwen aan de AIG. De AIG wordt wel omschreven als een onafhankelijk controleorgaan, maar het feit dat haar medewerkers over politionele bevoegdheden beschikken, kan een schijn van partijdigheid opwekken bij de persoon die wordt verwijderd. Bovendien zijn de twee nieuwe leden van de cel ‘gedwongen terugkeer’ (gefinancierd door het Europees Terugkeerbonds) gedetacheerd

¹⁷⁷ Vraag van Mevr. Zoé Genot aan de vice-eerste minister en minister van Binnenlandse Zaken en Gelijkheid van kansen over “de nieuwe bevoegdheden van de Algemene inspectie van de politie inzake de controle van de terugkeerprocedure”, nr. 22992, *Doc. Parl.*, CRIV 53 – COM 0970, p.13.

¹⁷⁸ Europees Parlement LIBE-commissie, *Verslag over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven*, 20 september 2007, amendement 48.

¹⁷⁹ Europese Commissie, *Contact Committee “Return Directive” (2008/115/EC)*, MIGRAPOL CC Return Dir 27.

¹⁸⁰ Concluding Observations van het Comité tegen Foltering, België, november 2008, §6 en november 2013, §20. Ook het VN-comité voor Burger- en Politieke rechten uitte reeds zijn bezorgdheid over de gebrekkige controle van de terugkeeroperaties en over de onafhankelijkheid van het controlemechanisme (zie Concluding Observations België, oktober 2010, §21).

van de federale politie, en zullen zij in principe dus terugkeren naar de organisatie die zij nu moeten controleren.

6.2.2.3 Alternatieve maatregelen?

De terugkeerrichtlijn bepaalt dat lidstaten voor het toezicht op de gedwongen terugkeer “op meerdere mogelijkheden kunnen vertrouwen”.¹⁸¹ Het Comité tegen Foltering heeft België ook aanbevolen om alternatieve maatregelen te nemen om de effectiviteit van het toezicht te bevorderen. Hierbij verwees het o.a. naar het gebruik van video-opnames.¹⁸² Bovendien verwijzen de gemeenschappelijke richtlijnen gevoegd aan de Beschikking 2004/573/EG (punt 3.4.1) en Twintig Richtlijnen omtrent gedwongen verwijdering van de Raad van Europa ook naar het gebruik van video- en audio-opnames (richtlijn 20).¹⁸³

Het Centrum moet echter vaststellen dat de Belgische overheid zijn verplichting om een doeltreffend systeem voor het toezicht op de verplichte terugkeer op te zetten, zeer beperkt heeft geïnterpreteerd. Door deze bevoegdheid exclusief bij het AIG te leggen, heeft men een kans gemist om ook de rol van externe organisaties en alternatieve maatregelen verder uit te werken. De tussenkomst van de AIG brengt zonder twijfel voordelen met zich mee, maar door het inzetten van alternatieve toezichtmaatregelen zou men tot een meer uitgebalanceerd toezichtstelsel kunnen komen.

Het Centrum stelt voor om een evaluatie van het controlemechanisme dat toeziet op de gedwongen verwijderingen uit te werken, rekening houdende met de voor- en nadelen die de keuze voor de AIG als controleorgaan inhoudt.

Daarnaast herhaalt het Centrum zijn aanbeveling om een permanente evaluatie- en opvolgingscommissie bij verwijderingen in werking te stellen, zoals ook werd gevraagd door de Commissie Vermeersch, en dit in volledige onafhankelijkheid en onpartijdigheid.¹⁸⁴

6.2.3 Klachtenprocedure

Klachten over inhumane behandeling tijdens een verwijderingsoperatie kunnen worden ingediend bij het Comité P. Deze kunnen ook worden ingediend bij de AIG. Ze zullen niet worden behandeld door de cel ‘gedwongen terugkeer’, maar door een andere dienst binnen het AIG. Medewerkers van de cel ‘gedwongen terugkeer’ zijn echter wel bevoegd om een proces-verbaal op te stellen indien zij een overtreding vaststellen tijdens de gedwongen verwijdering. Dit is nog maar eenmaal voorgevallen sinds 2007.¹⁸⁵

Verscheidene VN-organen hebben echter reeds hun bezorgdheid geuit over de moeilijkheden die betrokkenen kunnen ondervinden bij het indienen van een klacht over inhumane behandeling tijdens een

¹⁸¹ Overweging 13 van de Terugkeerrichtlijn.

¹⁸² Concluding Observations van het Comité tegen Foltering, België, november 2008, §6 en november 2013, §20.

¹⁸³ In zijn commentaren op de Twintig Richtlijnen bepaalt de Raad van Europa: “*Les dispositifs de suivi dont il est question sont variés. Les autorités pourraient envisager d’installer des caméras vidéo pour surveiller les zones les plus sensibles où se déroulent les opérations d’éloignement, notamment le couloir menant sur la piste. Les phases les plus délicates pourraient être enregistrées sur vidéo, notamment le départ du centre où la personne était retenue, le transfèrement vers l’aéroport et l’embarquement dans l’avion. Malgré le risque que ces images soient partielles et ne reproduisent pas intégralement la réalité, les avantages d’un enregistrement vidéo, surtout en cas de fausses allégations de mauvais traitements, doivent être mis en balance avec les lacunes et les inconvénients éventuels.*”, 20 mei 2005, CM(2005)40 Addendum, final. In reactie op het rapport van de Commissie Vermeersch II betreurde het Centrum ook reeds het uitsluiten van het gebruik van camera’s als controlemaatregel tijdens gedwongen terugkeeroperaties. Zie www.diversiteit.be.

¹⁸⁴ Jaarverslag Migratie 2008, p. 141.

¹⁸⁵ Belgisch rapport voor CAT, §51 (2012).

verwijderingsoperatie. Zij verwijzen o.a. naar het feit dat het vaak moeilijk is om bewijzen te verzamelen omdat de betrokkene is verwijderd en niet aanwezig kan zijn tijdens het onderzoek.¹⁸⁶

Het Centrum beveelt ook meer transparantie aan rond het aantal klachten die zowel bij het Comité P als bij de AIG worden ingediend en de opvolging die hieraan wordt voorbehouden.

7 Het verwijderingsbeleid in cijfers

De omzetting van de terugkeerrichtlijn heeft gezorgd voor een evolutie in het Belgische terugkeerbeleid. Die evolutie moet de algemene doelstelling nastreven van een efficiëntere verwijderingsprocedure die de voorkeur geeft aan de vrijwillige terugkeer.

Daartoe organiseert de richtlijn precies een verwijderingsprocedure in stappen. Daardoor is de mogelijkheid waarover de staat beschikt om terug te grijpen op dwangmaatregelen voortaan duidelijk beter omkaderd dan voordien in het Belgische recht het geval was. In principe zou elke betrokken persoon het recht moeten hebben om zijn vertrek te organiseren zonder dat de staat een beroep doet op dwangmaatregelen, met uitzondering van bepaalde welomschreven situaties (bij risico op onderduiken, bedreiging voor de openbare orde of fraude).

Het gaat hier om een radicale verandering ten opzichte van het verleden. In België was detentie met het oog op verwijdering tot nu toe de algemene regel. Die verandering, die een impact moet hebben op de realiteit, zou moeten kunnen worden gemeten met behulp van statistische gegevens. Spijtig genoeg zijn de indicatoren die voor deze meting noodzakelijk zijn (nog) niet beschikbaar bij de Dienst Vreemdelingenzaken. In hetgeen volgt, zullen wij proberen om de indicatoren te identificeren waarmee de impact van de hervorming kan worden gemeten, rekening houdende met haar doelstellingen.

De cijfergegevens maken een gedeeltelijke evaluatie mogelijk van de effecten die het verwijderingsbeleid heeft gehad. Wij hebben echter nog onvoldoende afstand om de veranderingen die dit heeft teweeggebracht precies te kunnen kwantificeren. We zouden immers de cijfers van de periode vóór het nieuwe beleid moeten kunnen vergelijken met die voor de jaren na deze omzetting. Niettemin kunnen we reeds een beeld geven van het beleid vóór de omzetting van de terugkeerrichtlijn op basis van indicatoren voor de periode 2001-2011. De cijfers voor 2012 en de beperkte cijfers beschikbaar voor 2013 geven dan weer een eerste beeld van de evolutie van dit beleid. We dienen hierbij op te merken dat sommige indicatoren ontbreken, terwijl ze een analyse van de impact van de omzetting op de praktijk mogelijk zouden maken. Wij stellen hier voor om ze in detail weer te geven, zodat ze in de toekomst zouden kunnen worden gebruikt.

7.1 Het aantal vrijwillige terugkeerders

We hebben gezien dat het aantal vrijwillige terugkeerders in de afgelopen jaren aanzienlijk is toegenomen en in 2012 het aantal gedwongen repatriëringen oversteeg (zie 3.5 *Vrijwillige terugkeer in cijfers*). Wij schuiven de hypothese naar voren dat het hier om een eerste tastbaar resultaat gaat van het nieuwe terugkeerbeleid dat werd ingevoerd. Dit laat ons toe te denken dat de verlenging van de termijn voor vrijwillige terugkeer – van 5 dagen vóór de hervorming tot 30 dagen erna – en de oprichting van een begeleidingstraject voor de terugkeer een positieve impact hebben gehad op het aantal vrijwillige vertrekkers. In zijn activiteitenrapport benadrukt de DVZ deze correlatie tussen de stijging van het aantal vrijwillige vertrekkers en de start van het ‘Seforproject’. Die stijging noemt hij “*duidelijk structureel van aard*”.¹⁸⁷ Dit globale cijfer mag ons echter niet uit het oog doen verliezen dat sommige maatregelen

¹⁸⁶ Zie Concluding Observations voor België van het Comité tegen Foltering (CAT), november 2008, §8; van het Comité voor Burger- en Politieke rechten (CCPR), oktober 2010, §20 en van het Comité voor de bestrijding van rassendiscriminatie (CERD), maart 2008, §18.

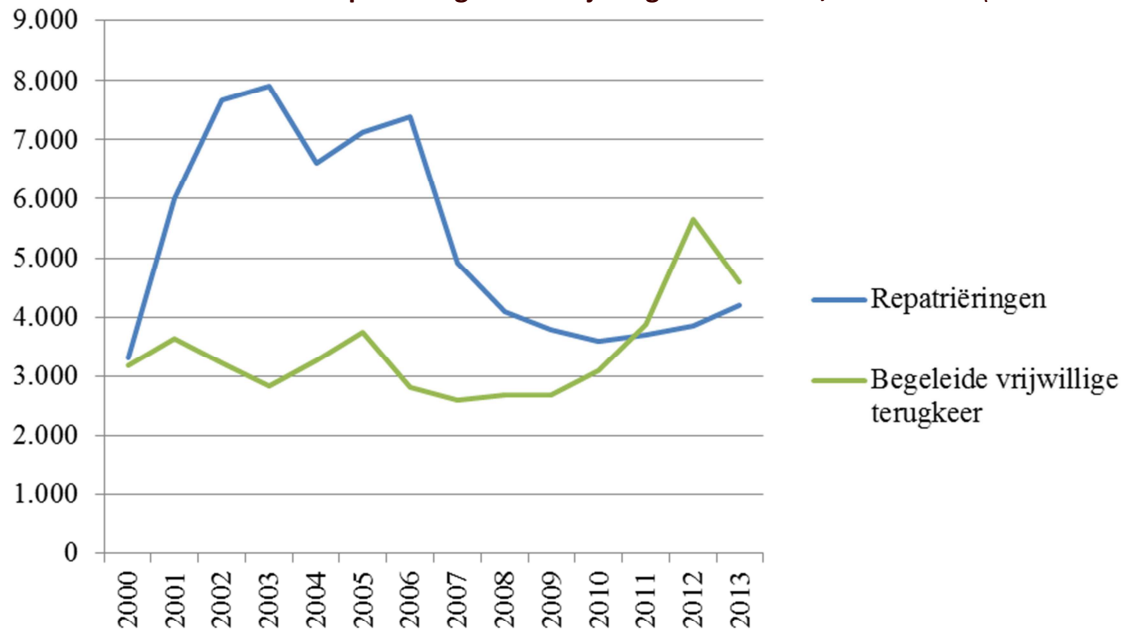
¹⁸⁷ Dienst Vreemdelingenzaken, *Activiteitenrapport 2012*, p. 155, beschikbaar op www.dofi.fgov.be.

blijkbaar niet het verwachte resultaat opleveren, zoals bijvoorbeeld het terugkeertraject, en met name de terugkeerplaatsen, voor de asielzoekers in een opvangcentrum.¹⁸⁸

De cijfers van de vrijwillige terugkeer alleen volstaan echter niet om het succes of de mislukking van deze hervorming te beoordelen. De terugkeerrichtlijn beoogt immers ook om de doeltreffendheid van het verwijderingsbeleid van de lidstaten te koppelen aan het respect voor de grondrechten van de verwijderde vreemdelingen.

De cijfers van 2013 weerleggen de tendens die zich af tekende tussen 2010 en 2012. In 2013 nemen we 19% minder vrijwillige terugkeren waar dan in 2012, hetzij 4.707 in totaal. Zoals we hierboven reeds zagen kan de beduidende daling ten dele worden verklaard door de algemene daling van het aantal asielaanvragen die in 2013 werd vastgesteld, door het stopzetten van de terugkeren per bus naar de Balkanlanden maar ook door een belangrijke vermindering van het aantal personen dat naar Brazilië is teruggekeerd. In 2012 werden migranten afkomstig uit landen die geen inreisvisum voor België nodig hebben uitgesloten van de reïntegratiesteun¹⁸⁹. De Brazilianen, een van de voornaamste nationaliteiten wat vrijwillige terugkeer betreft, zijn duidelijk door deze maatregel getroffen.

Evolutie van het aantal repatriëringen en vrijwillige vertrekken, 1990-2013 (Bronnen: DVZ en IOM)



Daarnaast dient te worden verwezen naar het vrijwillig vertrek : de vreemdelingen die ervoor kiezen om vrijwillig terug te keren maar dan zonder ondersteuning. Tot op heden bestonden hierover geen cijfers. Sinds mei 2013 heeft de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie een campagne gelanceerd om personen die vrijwillig vertrekken vanuit luchthavens aan te moedigen om zich kenbaar te maken. Dankzij dit signalement zouden de vreemdelingen moeten kunnen bewijzen dat ze, bijvoorbeeld, op een correcte manier gevolg hebben gegeven aan een bevel om het grondgebied te verlaten dat aan hen werd afgegeven en daardoor vermijden dat hen een inreisverbod wordt opgelegd. Op acht maanden tijd hebben 1.346 personen aan de overheid laten weten dat ze het grondgebied verlieten. De drie voornaamste nationaliteiten die deze stap hebben gezet, zijn Oekraïners (223), Turken (197) en Marokkanen (71)¹⁹⁰. Deze cijfergegevens nemen niet in rekening de personen die het grondgebied via

¹⁸⁸ Zie 3.3 *Terugkeertraject*.

¹⁸⁹ Meer hierover, zie Jaarrapport Migratie 2012, p. 156.

¹⁹⁰ De Standaard, *2.000 sans-papiers vertrekken spontaan uit ons land*, 20 februari 2014, p. 15.

andere wegen hebben verlaten, met name via de weg. De informatiebrochure¹⁹¹ die via de gemeenten op het ogenblik van de betekening van de beslissing tot verwijdering wordt afgegeven, verduidelijkt nochtans dat de vreemdeling die het grondgebied heeft verlaten hier het bewijs van moet leveren. Hiervoor, heeft hij verschillende mogelijkheden, zoals bijvoorbeeld, het overhandigen aan bureau SEFOR van een fotokopie van zijn paspoort met de uitreisstempel of door zich te melden bij de Belgische diplomatieke overheden in zijn land van herkomst.

7.2 De gevolgen na een administratieve aanhouding

Wanneer de politiediensten een vreemdeling aanhouden, nemen ze contact op met het Bureau C¹⁹² van de DVZ, dat dan een administratieve beslissing neemt. Indien de vreemdeling wettig in België verblijft of indien een schorsend beroep tegen een verwijderingsbeslissing hangende is, dan kan die persoon beschikken. Indien de vreemdeling daarentegen irregulier op het grondgebied verblijft, dan zijn er twee mogelijkheden (FOD Binnenlandse Zaken 2009):

- de **aflevering van een BGV** die niet wordt gevolgd door een opsluiting.¹⁹³ We merken op dat het bevel om het grondgebied te verlaten in sommige gevallen, zoals eerder vermeld, aan een inreisverbod kan worden gekoppeld.¹⁹⁴ In 2013 werd aan 9.235 personen een BGV met een inreisverbod afgeleverd¹⁹⁵. De duur van het inreisverbod is afhankelijk van de redenen waarvoor de administratie deze afleverde. In 2013 werden de redenen voor het afleveren niet systematisch geregistreerd. De DVZ heeft echter 2.640 inreisverboden afgeleverd voor een periode van drie jaar, 361 voor een periode van vijf jaar en 919 voor een periode van acht jaar. Voor de overige 5.315 kunnen we deze informatie niet achterhalen.

Het Centrum acht het noodzakelijk dat de effecten van de invoering van het inreisverbod in het Belgische recht worden opgevolgd. Het Centrum beveelt bijgevolg aan dat de gegevens die nodig zijn voor een opvolging van dit systeem worden geregistreerd en gepubliceerd. De hiervoor te verzamelen gegevens zijn de volgende: het aantal inreisverboden afgeleverd in functie van het afleveringsmotief (niet naleven van een BGV, fraude of gevaar voor de openbare orde) en hun termijn, het aantal aanvragen voor een opheffing of schorsing van de inreisverboden, alsook de redenen en resultaten van deze aanvragen. Uit een analyse van deze gegevens zou moeten kunnen blijken of en in welke mate het noodzakelijk is om het systeem van de opheffing en schorsing te herzien en criteria bij wet vast te stellen.

- of de **opsluiting** in een gesloten centrum met het oog op een verwijdering.¹⁹⁶ De beslissing tot vasthouding op basis waarvan de vreemdeling in bewaring zal worden genomen, kan eveneens

¹⁹¹ Dienst vreemdelingenzaken, *U kreeg een bevel om het grondgebied te verlaten*, beschikbaar op www.sefor.be.

¹⁹² Het Bureau C ('Clandestienen') houdt zich bezig met de interceptie van vreemdelingen in irregulier verblijf (buiten de openingsuren van het bureau neemt de Permanentiedienst die taak op zich).

¹⁹³ Die BGV's worden opgenomen in de statistieken over de BGV's die worden afgeleverd na een administratieve aanhouding (indicator C) (zie verder).

¹⁹⁴ Zie 5. *Europese harmonisering van bepaalde beslissingen die verband houden met het terugkeerbeleid: het inreisverbod*.

¹⁹⁵ Het is belangrijk een onderscheid te maken tussen het totaal aantal afgeleverde BGV's en personen die een inreisverbod kregen aangezien deze twee cijfers gepubliceerd door de DVZ betrekking hebben op een andere populatie. Bovendien preciseerden we in het Jaarrapport Migratie 2012 dat 3.309 personen een BGV met een inreisverbod ontvingen. De cijfers van 2012 en 2013 kunnen echter niet vergeleken worden en dit omwille van twee redenen. Enerzijds is de regeling van het inreisverbod in werking getreden in juli 2012 waardoor de cijfers van het jaar 2012 niet volledig zijn. Anderzijds, hebben de cijfers van 2012 enkel betrekking op de inreisverboden afgeleverd door de Dienst Verwijderingen van de DVZ, terwijl de cijfers van 2013 betrekking hebben op de inreisverboden afgeleverd door de Dienst Verwijdering alsook door de Dienst Regularisatie van de DVZ. De dekking van de cijfers is dus verschillend.

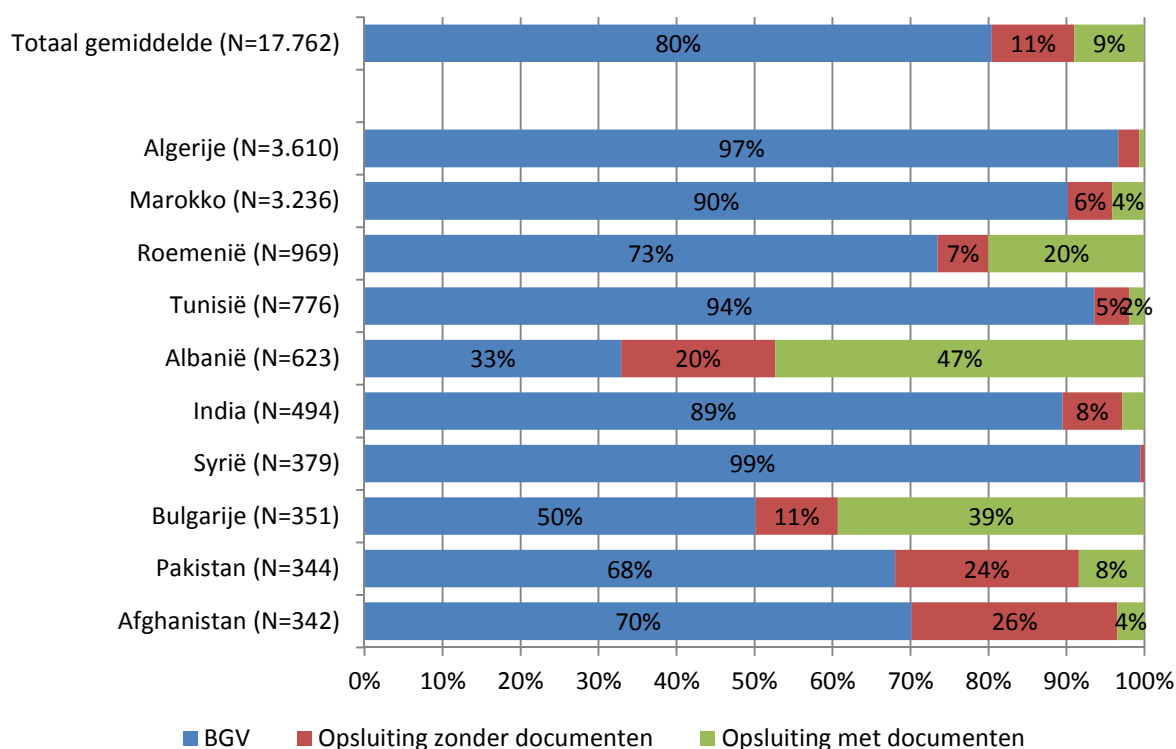
¹⁹⁶ Men heeft het ook over 'repatriëringen'.

gekoppeld zijn aan de aflevering van een nieuw BGV.¹⁹⁷ Aan de hand van de statistieken kunnen binnen deze categorie twee soorten gevallen worden onderscheiden:

- o de opsluiting¹⁹⁸ van een persoon die niet over de nodige identiteits- of reisdocumenten beschikt om naar zijn land van herkomst of een derde land terug te keren ("**opsluiting zonder documenten**");
- o de opsluiting van een persoon die wel over de nodige documenten beschikt om naar zijn land van herkomst of een derde land terug te keren ("**opsluiting met documenten**").

Op basis van de huidige indicatoren kan er geen onderscheid worden gemaakt tussen de eerste administratieve aanhoudingen en de andere. Alle administratieve aanhoudingen samen genomen, wijzen de beschikbare cijfers erop dat het gevolg dat aan de administratieve aanhoudingen wordt gegeven vooral van de nationaliteit afhangt. We stellen immers vast dat het merendeel van administratieve aanhoudingen voor sommige nationaliteiten tot opsluiting leiden, terwijl deze afloop veel minder vaak voorkomt voor andere.

Gevolg gegeven aan de administratieve aanhoudingen voor de tien vaakst aangehouden nationaliteiten, 2013 (Bron: DVZ)



Hierboven worden de tien nationaliteiten vermeld die in 2013 het vaakst werden aangehouden. Samen vertegenwoordigen ze 69% van de administratieve aanhoudingen zonder invrijheidstelling. We stellen vast dat voor sommige nationaliteiten meer dan 80% van de administratieve aanhoudingen aanleiding geven tot de aflevering van een BGV. Uit de gegevens komt nog een tweede groep naar voren. Het betreft hier nationaliteiten waarvoor de opsluitingen zonder documenten proportioneel [verhoudingsgewijs] frequenter zijn dan voor het geheel van de aangehouden vreemdelingen. Tot slot komen opsluitingen met documenten voor enkele nationaliteiten vaker voor dan voor het totale gemiddelde van alle nationaliteiten.

¹⁹⁷ Die BGV's worden opgenomen onder de indicatoren A of B (zie verder).

¹⁹⁸ Men heeft het ook over 'detentie' of 'vasthouding'.

Die realiteit zou in de toekomst aanzienlijk moeten evolueren, minstens voor wat de eerste administratieve aanhoudingen betreft, na aflevering van een eerste BGV. De logica van de richtlijn wil dat die aanhoudingen meestal leiden tot de aflevering van een BGV en niet tot een detentie, die een uitzonderingsmaatregel moet zijn. Men veronderstelt immers, zonder tegenaanwijzing, dat de vreemdeling zijn BGV vrijwillig zal uitoefenen.

Het zou mogelijk moeten zijn om voor deze gevallen een onderscheid te maken tussen de gevolgen die aan een interceptie worden gegeven naargelang van het feit of het om de eerste interceptie of om een latere interceptie gaat, wat tegenwoordig niet mogelijk is. Uit die gegevens zou moeten blijken dat het gevolg dat aan eerste administratieve aanhoudingen worden gegeven niet van de nationaliteit van de onderschepte persoon afhangt. Indien het aantal detenties voor bepaalde nationaliteiten duidelijk hoger ligt dan voor andere na de eerste interceptie, zou men dit fenomeen nader moeten bestuderen om te verifiëren of bepaalde personen het recht op een vrijwillige terugkeer niet wordt ontzegd wegens hun nationaliteit.

7.3 Gevolgen gegeven aan BGV¹⁹⁹

Verschillende indicatoren over de BGV's

>> **Het totaal aantal BGV's (A)**, ongeacht het feit of ze werden afgeleverd na een administratieve aanhouding of na een administratieve beslissing²⁰⁰, en of het om eerste BGV's of om meervoudige BGV's ging (met andere woorden afgeleverd aan een persoon die in het verleden al een BGV heeft gekregen, ongeacht in welk jaar). Die cijfers zijn elk jaar beschikbaar sinds 1995 en worden verspreid via parlementaire vragen.

>> **Het aantal eerste BGV's afgeleverd tijdens het jaar (B)**, ongeacht het feit of ze werden afgeleverd na een administratieve aanhouding of na een beslissing. De meervoudige BGV's zijn hier weggelaten indien ze werden afgeleverd *in de loop van hetzelfde jaar*²⁰¹. De DVZ stuurt die cijfers sinds 2008 jaarlijks door naar Eurostat.

>> **Het totaal aantal BGV's afgeleverd na een aanhouding (C)**. Dit cijfer houdt rekening met meervoudige BGV's. We beschikken sinds 1998 over deze cijfers.

>> **Het aantal eerste BGV's vergezeld van een inreisverbod (D)**. Dit cijfer vertegenwoordigt de BGV's vergezeld van een inreisverbod, ongeacht het feit of ze werden afgeleverd na een beslissing of na een administratieve aanhouding, maar houdt enkel rekening met de eerste afgeleverde inreisverboden (ongeacht het jaar). Dit cijfer is enkel beschikbaar sinds het jaar 2012, aangezien die regeling in juli 2012 van kracht is geworden.

De verschillen in definitie tussen de beschikbare indicatoren maken vergelijkingen moeilijk. Zo is het bijvoorbeeld belangrijk om het aantal personen die een inreisverbod hebben gekregen niet in verband te brengen met het aantal afgeleverde BGV's, want die twee cijfers hebben geen betrekking op dezelfde referentiepopulatie. Zoals we hebben gezien, heeft de indicator over de inreisverboden (D) betrekking op de *eerste* inreisverboden, ongeacht het feit of de BGV werd afgeleverd na een voorafgaande negatieve beslissing of na een aanhouding. Er moet dus op zoek worden gegaan naar de indicator die vergelijking het best mogelijk maakt. De indicator over het aantal BGV's die daar het dichtst bij aansluit, zou die zijn welke het aantal eerste BGV's (B) weergeeft, op dit verschil na dat hij betrekking heeft op de eerste BGV's

¹⁹⁹ Wat dit punt betreft, hebben het grootste deel van de recent beschikbare gegevens betrekking op het jaar 2012. De gegevens van het jaar 2013 zijn nog niet gepubliceerd door de DVZ op het ogenblik van de redactie van dit rapport.

²⁰⁰ Bijvoorbeeld de beslissing om een asiel-, regulariserings-, gezinsherenigingsaanvraag te verwerpen of eender welke andere beslissing waarbij een verblijf wordt geweigerd met daaraan gekoppeld een BGV.

²⁰¹ Met andere woorden, een persoon die in oktober 2011 een BGV heeft gekregen en enkele maanden later, in januari 2012 nog een, zal in de statistieken van de BGV's tweemaal voorkomen: eenmaal in 2011 en eenmaal in 2012.

die werden afgeleverd *tijdens het jaar*, terwijl de inreisverboden betrekking hebben op de eerste verboden *in absolute cijfers*.

Zoals aangeduid in de onderstaande tabel, vertegenwoordigden de BGV's die in 2012 werden afgeleverd na een administratieve aanhouding ongeveer 22% van het totaal van BGV's dat in de loop van het jaar werd afgeleverd. Tussen 2011 en 2012 stellen we een stijging van het totale aantal BGV's vast die werden afgeleverd na een administratieve aanhouding (+12%, kolom C), wat slechts een zwakke verklaring biedt voor de sterke stijging van het totale aantal BGV's die tijdens die periode werd vastgesteld (+44%, kolom A)²⁰².

Aantal BGV's volgens meerdere indicatoren (Bron : DVZ)

	Totaal aantal afgeleverde BGV's (A)	Aantal eerste BGV's afgeleverd tijdens het jaar (B)	Totaal aantal BGV's afgeleverd na een aanhouding (C)	Aantal personen die een inreisverbod hebben gekregen (D)
1998		-	9.315	-
1999		-	11.443	-
2000		-	13.563	-
2001		-	11.599	-
2002		-	12.589	-
2003		-	14.429	-
2004		-	14.370	-
2005		-	12.110	-
2006		-	11.048	-
2007		-	9.617	-
2008		32.680	11.716	-
2009		27.980	14.008	-
2010		28.195	11.359	-
2011	53.151	45.885	15.373	-
2012	76.497	51.220	17.163	3.309
2013	<i>niet beschikbaar (n.b.)</i>	<i>(n.b.)</i>	14.284	9.235

Om het verwijderingsbeleid te kunnen begrijpen en analyseren, zou het interessant zijn om het aantal vreemdelingen te kennen dat te maken heeft gekregen met een of meer beslissingen tot verwijdering en de onmiddellijke gevolgen te kennen die daaraan worden gegeven (bij een interceptie of bij de betekening van een BGV). De gevolgen na een interceptie tonen aan dat er soms verschillen optreden tussen vreemdelingen naargelang van hun nationaliteit (cf. *supra*). Sommige nationaliteiten worden vaker vastgehouden dan andere. Dergelijke verschillen zouden niet mogen voorkomen in de gegevens over de gevolgen van een interceptie met aflevering van een eerste BGV of over het algemeen over de gevolgen na een eerste BGV. Niettemin kan aan de hand van de gegevens over de BGV's die beschikbaar zijn, kan

²⁰² Die stijging met 44% is vooral het resultaat van een toename van het aantal BGV's dat werd afgeleverd na afloop van een asielprocedure evenals van de goedkeuringsprocedure van een verblijf wegens humanitaire of medische redenen (zie Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Schriftelijke vragen en antwoorden*, QRVA 53-119, 1 juli 2013).

geen precies onderscheid worden gemaakt tussen de eerste BGV's en de volgende²⁰³ en kunnen die BGV's niet worden gekoppeld aan het gevolg dat eraan wordt gegeven.

7.4 Gevolgen na detentie

Het aantal personen dat is opgesloten na op het grondgebied te zijn onderschept, geeft geen volledig beeld van alle vreemdelingen die in een gesloten centrum worden vastgehouden. Behalve de personen die werden aangehouden omdat ze in irregulier verblijf waren, worden eveneens personen vastgehouden aan wie de toegang tot het grondgebied werd ontzegd, asielzoekers aan de grens en sommige categorieën van asielzoekers die hun aanvraag op het grondgebied hebben ingediend.²⁰⁴ De detentie in een gesloten centrum is dus niet alleen een beheersinstrument van de aanwezigheid van vreemdelingen in irregulier verblijf, maar eveneens een controle- en beheersingsinstrument van sommige categorieën van vreemdelingen die niet kunnen beschouwd worden als in onregelmatig verblijf, namelijk asielzoekers (zie Overweging 9 van de terugkeerrichtlijn). Aan de hand van de beschikbare statistieken kunnen we geen onderscheid maken tussen die verschillende categorieën van personen.

De omzetting van de terugkeerrichtlijn heeft, in principe, geen enkele invloed op de detentie van de asielzoekers en van de personen die aan de grens worden aangehouden. Die twee categorieën van vreemdelingen vallen immers niet onder haar toepassingsgebied.²⁰⁵

7.4.1 Vrijstellingen en verwijderingen

Door het terugkeertraject in te voeren voor asielzoekers en het SEFOR-project voor vreemdelingen in onregelmatig verblijf, organiseert de Belgische staat een strikte opvolging van personen aan wie een BGV werd afgeleverd met het oog om hen naar een terugkeer te oriënteren. Die periode tijdens dewelke aan de vreemdelingen onder andere bepaalde vrijheidsbeperkende maatregelen zouden kunnen worden opgelegd (verplichting om zich aan te bieden, overhandiging van documenten etc.) streeft een dubbele doelstelling na: hen aanzetten tot een vrijwillige terugkeer en reeds beginnen met de voorbereiding van de gedwongen terugkeer indien deze noodzakelijk blijkt. Die voorbereiding beoogt een doeltreffendheid van de verwijderingsbeslissingen en, over het algemeen, van het terugkeerbeleid.

De verwezenlijking van die tweede doelstelling zou dus eveneens zichtbaar moeten zijn in de indicatoren die te maken hebben met de detentie en de verwijdering van de vreemdelingen. Zoals vóór de omzetting van de terugkeerrichtlijn zijn er schematisch voorgesteld nog steeds vier mogelijke uitkomsten na een detentie: de verwijdering, de vrijstelling door de DVZ, de vrijstelling door een gerechtelijke beslissing of de vrijstelling wegens het verkrijgen van een verblijfstitel. Een persoon zal worden vrijgesteld door de DVZ wanneer ze er niet in slagen om de persoon te verwijderen binnen een redelijke termijn. Als de noodzakelijke administratieve stappen ter voorbereiding van de repatriëring echter worden bespoedigd vóór de detentie, zouden ze eveneens doeltreffender moeten zijn en vaker dan nu het geval is tot een verwijdering of een vrijstelling door een rechtbank moeten leiden dan tot een vrijstelling door de Dienst Vreemdelingenzaken.

We stellen een zekere stabiliteit vast van het aantal jaarlijkse *vrijstellingen*: tot in 2010 werden elk jaar tussen 1.800 en 2.000 personen in vrijheid gesteld, behalve voor de jaren 2001 en 2003 (waarvoor het aantal vrijstellingen respectievelijk 2.676 en 2.235 bedroeg). Daarentegen, wordt een vermindering van het aantal vrijstellingen vastgesteld in 2011 aan de hand van de cijfers van 2012. Voor de laatste twee jaren heeft de DVZ respectievelijk 1.452 en 1.108 vrijstellingen geregistreerd, hetzij een vermindering van

²⁰³ In feite zou men het aantal *eerste* BGV's kunnen aftrekken van het *totale* aantal BGV's (zie Kader *Verskillende indicatoren over de BGV's*, maar de eerste BGV's zijn de eerste BGV's van *het jaar*, waardoor het niet mogelijk is om het *absolute* aantal eerste BGV's te kennen.

²⁰⁴ De gegevens over de repatriëringen die in dit deel worden voorgesteld, moeten worden onderscheiden van de cijfers die voordien werden gegeven (zie 7.1 *Het aantal vrijwillige terugkeerders*), aangezien ze hier specifiek zijn voor de gesloten centra.

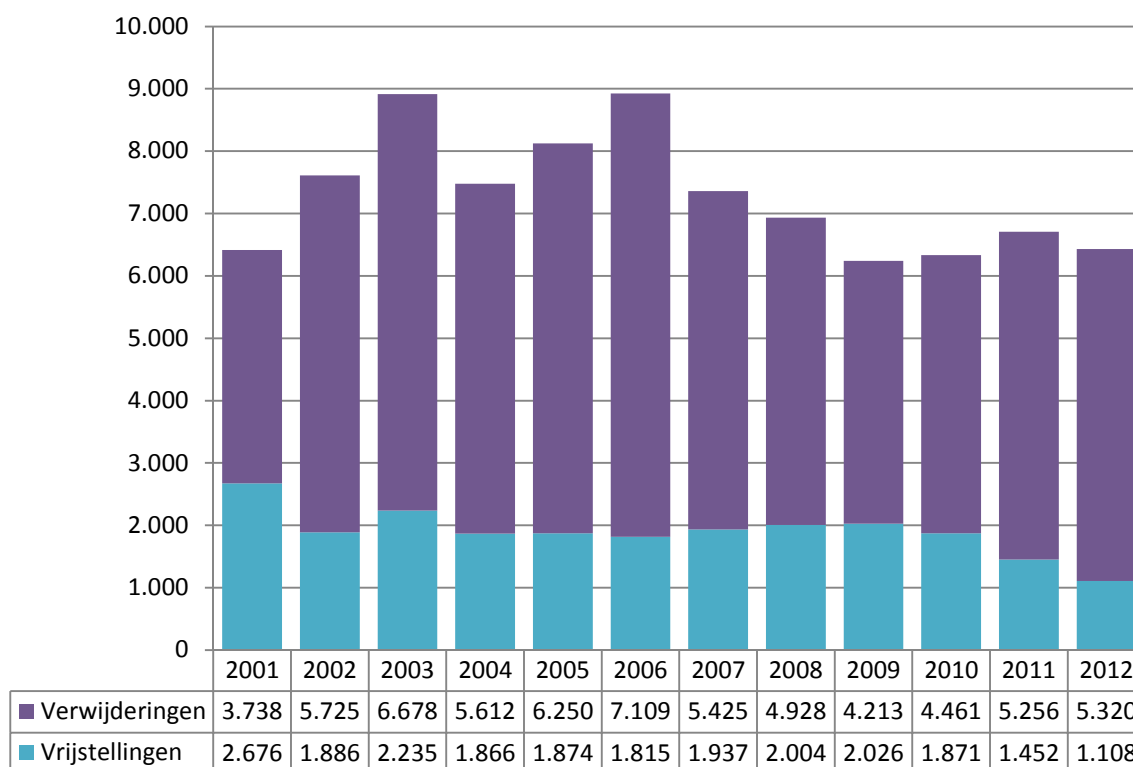
²⁰⁵ Zie art. 2, 2, a van de terugkeerrichtlijn; artikel 74/10 van de wet van 15 december 1980 en HvJEU, *Kadzoev v. Bulgarije, op.cit.*, punten 40 tot 48.

40% tussen 2010 en 2012. Op basis van de gegevens die ons ter beschikking werden gesteld, kunnen we echter de reden van de vrijstelling niet bepalen en evenmin of het een persoon betreft die aan de grens werd aangehouden of een persoon die op het grondgebied werd aangehouden.

We stellen daarentegen een steeds grotere veranderlijkheid vast in het aantal *verwijderingen*. Tussen 2001 en 2003 deed er zich een belangrijke toename van het aantal verwijderingen voor, waarna het aantal stagneerde om in 2007 een piek van 7.109 verwijderingen te bereiken. Sinds die datum vermindert het aantal verwijderingen vanuit gesloten centra en schommelt rond 5.000 verwijderingen per jaar.

Het jaar 2012 bevestigt de tendensen die zich in de afgelopen jaren hebben afgetekend (sinds 2009): terwijl het aantal verwijderingen lichtjes stijgt (van 4.213 in 2009 naar 5.320 in 2012), daalt het aantal vrijstellingen (van 2.026 in 2009 naar 1.108 in 2012).

Evolutie van het aantal verwijderingen en vrijstellingen van de gesloten centra, 2001-2012 (Bron: DVZ)



Zoals we hierboven hebben gezien, kunnen die indicatoren (reden van de vrijstelling, aanhouding aan de grens of op het grondgebied) niet worden afgeleid uit de gegevens die ons tegenwoordig ter beschikking worden gesteld. Ze raken echter de kern van de doelstellingen die door de hervorming op wetgevingsgebied worden nagestreefd. We zouden er dus moeten kunnen over beschikken om de resultaten van het ingevoerde beleid te kunnen analyseren en beoordelen en dit beleid eventueel aan te passen.

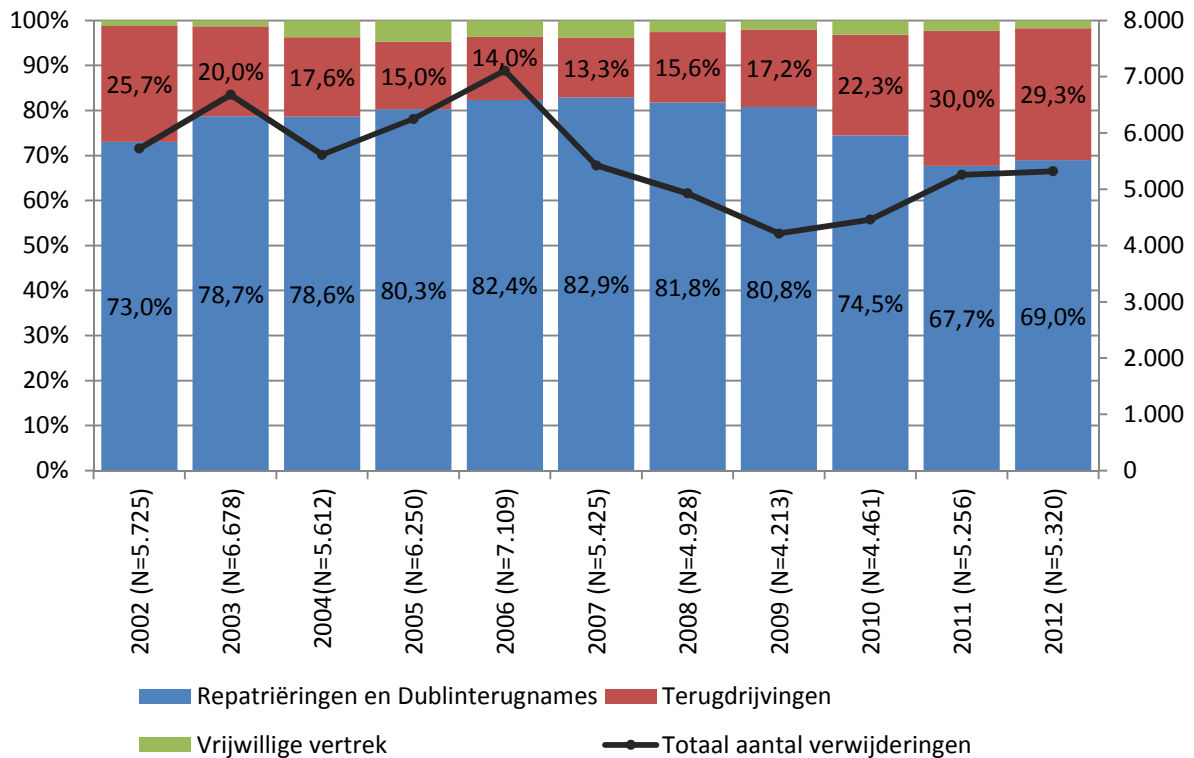
7.4.2 Verschillende types van verwijdering

Aan de hand van de beschikbare gegevens kunnen we overigens wel de verdeling van de verschillende verwijderingswijzen vanuit die centra analyseren. In dit opzicht, kunnen we binnen de verwijderingen een onderscheid maken tussen: de teruggedrijvingen, enerzijds, en de Dublinovernames en repatriëringen, anderzijds. Het is echter niet mogelijk om een onderscheid te maken tussen die twee laatste (zie figuur hieronder).

Deze onmogelijkheid om het onderscheid te maken tussen deze twee verwijderingswijzen stelt een probleem wanneer we de efficiëntie van het terugkeerbeleid ten gevolge van de omzetting van de terugkeerrichtlijn moeten evalueren. Deze richtlijn is enkel van toepassing op vreemdelingen in irregulier verblijf. Dublintransfers worden uitgevoerd overeenkomstig de Dublin III-Verordening²⁰⁶ en is van toepassing op asielzoekers die teruggeleid worden naar een ander EU-lidstaat.

Het betreft dus twee verschillende situaties die we moeten kunnen onderscheiden.

Verdeling van de verwijderingswijzen vanuit een gesloten centrum en totaal aantal verwijderingen, 2002-2012 (Bron: DVZ)

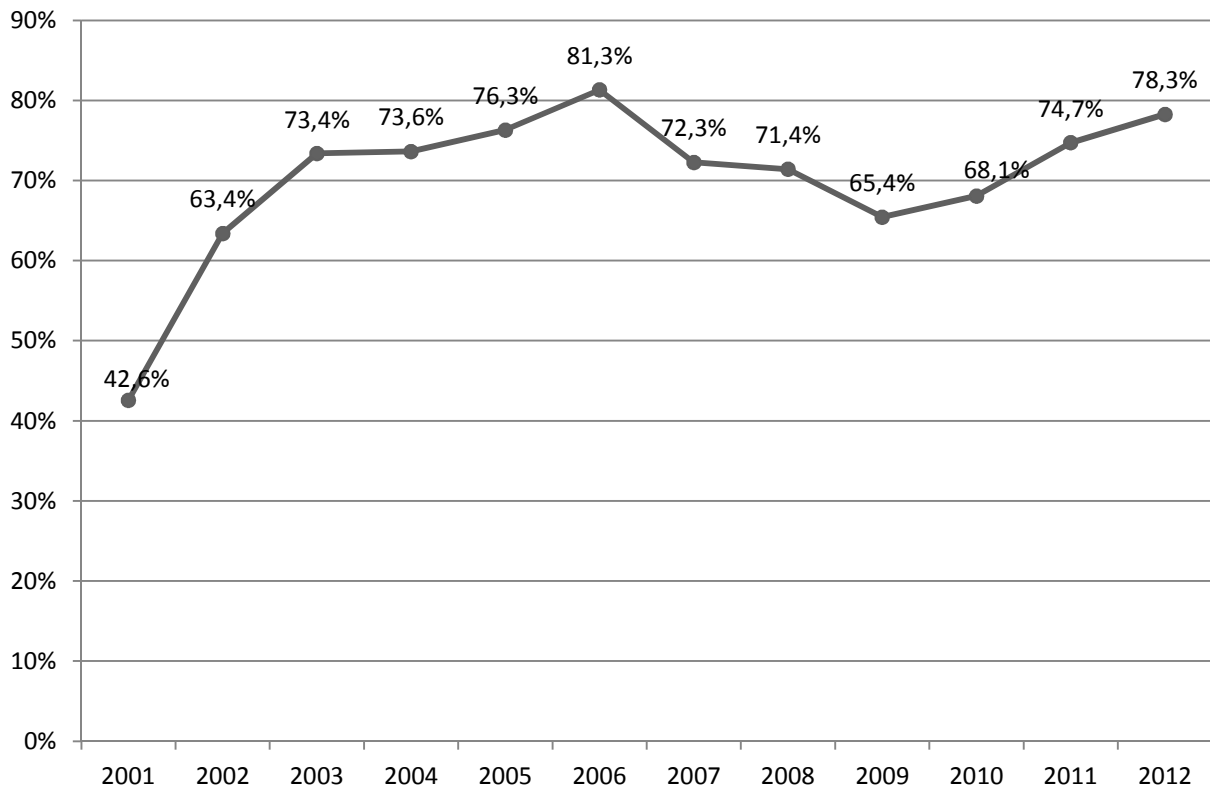


We stellen vast dat de repatriëringen en de overnames in toepassing van de Dublinverordening de voornaamste verwijderingswijzen zijn vanuit gesloten centra, met meer dan 70% van het totale aantal verwijderingen over de hele bestudeerde periode.

De terugdrijvingen vormen de tweede manier van verwijdering. In absolute cijfers, hebben ze een dalende tendens vertoond tot in 2009, alvorens er de afgelopen twee jaar opnieuw een toename werd vastgesteld (met een recordcijfer van 1.560 terugdrijvingen in 2012, wat bijna 30% van het totale aantal verwijderingen vertegenwoordigt). Tot slot is de vrijwillige terugkeer de minst courante verwijderingswijze in de gesloten centra, met een recordaantal van 294 terugkeerders in 2005, terwijl er in 2012 slechts 91 werden geteld.

²⁰⁶ Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees parlement en de raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking), Publ. van de Eur. Unie, 29 juni 2013, L. 180/31.

Percentage jaarlijkse verwijderingen ten opzichte van de opsluitingen, 2001-2012 (Bron: DVZ)



Hierboven geven we het percentage jaarlijkse verwijderingen weer ten opzichte van de opsluitingen in de afgelopen 10 jaar. Het percentage verwijderingen – voor alle vreemdelingen en alle verwijderingswijzen samen – ten opzichte van de opsluitingen, heeft eerst een duidelijke stijging vertoond in het begin van de jaren 2000, met een piek in 2006 (meer dan 80%). De daling die na 2006 werd vastgesteld, kan voornamelijk worden verklaard door de constante daling van het aantal repatriëringen van onderdanen van de nieuwe EU-lidstaten. Sinds 2009 is dit percentage echter weer aan het stijgen en in 2012 waren er opnieuw bijna 8 verwijderingen per 10 opsluitingen. Volgens de DVZ is *“deze stijging voornamelijk te danken aan de efficiëntere selectie in het kader van de opsluitingen waarbij dankzij een snellere identificatie de verwijderingen makkelijker georganiseerd kunnen worden. Dit wordt ook weerspiegeld in de daling van het aantal vrijstellingen vanuit de gesloten centra”*.²⁰⁷ Die uitleg beantwoordt aan het doel dat door de terugkeerrichtlijn wordt nagestreefd, namelijk detentie alleen maar overwegen wanneer er een reëel vooruitzicht op verwijdering bestaat.

Het is echter niet mogelijk om een onderscheid te maken tussen de detentiebeslissingen naargelang van de wettelijke detentiebasis (aan de grens, als asielzoeker of wegens een onregelmatig verblijf). Daarom kunnen we hieruit geen verwijderingspercentage afleiden van de personen die *op het grondgebied* werden aangehouden. Daartoe zouden de gegevens ons in staat moeten stellen om de gevolgen van de detentie uit te splitsen naargelang van de administratieve situatie van de vreemdeling op het ogenblik van zijn opsluiting (persoon aangehouden aan de grens, asielzoeker, Dublintransfer of vreemdeling in irregulier verblijf).

Om de gevolgen van de detentie op een duidelijke manier te kunnen bestuderen naargelang van de wettelijke basis waarop die steunt op het ogenblik van de eerste opsluiting (persoon aangehouden aan de grens, asielzoeker, Dublintransfer of vreemdeling in irregulier verblijf), beveelt het Centrum aan om die

²⁰⁷ DVZ, *Activiteitenverslag 2012*, p. 161.

gegevens (wettelijke basis van de detentie enerzijds, gevolg gegeven aan de detentie anderzijds) in te zamelen en te analyseren op het niveau van de Dienst Vreemdelingenzaken.

7.5 Duur van de detentie

Aan de hand van de beschikbare gegevens over de detentieduur kan er geen detentieduur worden berekend per vastgehouden persoon, maar enkel en alleen maar een gemiddelde detentieduur per gesloten centrum. Dit betekent dat wanneer een persoon in een bepaald gesloten centrum wordt vastgehouden en vervolgens naar een ander centrum wordt overgebracht om er zijn detentie voort te zetten, de berekening van zijn detentieduur opnieuw vanaf nul begint.

Het is dus niet mogelijk om een betrouwbare aanduiding te geven van de gemiddelde detentieduur per persoon. Het Centrum beveelt dus aan de DVZ aan om de gegevens die nodig zijn om de detentieduur per persoon op een betrouwbare manier te berekenen, in te zamelen met als beginpunt de eerste detentiebeslissing en de aankomst in een gesloten centrum en als eindpunt de vrijstelling of de verwijdering van het grondgebied, en om die gegevens uit te splitsen per wettelijke detentiebasis.

Aangezien de voorafgaande stappen en de voorbereiding van de verwijdering al vóór de detentie van de vreemdeling beginnen, zou er – volgens alle logica - een daling van de detentieduur moeten kunnen worden vastgesteld.

7.6 Verschillende indicatoren uit te werken

De beschikbare cijfers over terugkeer, administratieve aanhoudingen en detentie laten toe om aan de hand van verschillende elementen reeds een aantal effecten te herkennen die het gevolg zijn van de omzetting van de terugkeerrichtlijn.

Hoewel het aantal **vrijwillige terugkeerders**, een van de voornaamste doelstellingen van de terugkeerrichtlijn, het aantal gedwongen verwijderingen nog steeds in aantal overstijgt, stellen we vast dat de tendens om naar deze nieuwe mogelijkheid terug te grijpen opnieuw afneemt in 2013. Dit betekent echter niet dat een minder groot aantal BGV's op vrijwillige basis werd uitgevoerd. Het aantal vrijwillige vertrekken blijft immers ongekend, ondanks de recente mogelijkheid tot registratie op de luchthavens.

In het algemeen stelt het Centrum een gebrek aan gegevens vast, die noodzakelijk zouden zijn om te evalueren of het nieuwe terugkeerbeleid zijn doelstellingen bereikt. De beschikbare gegevens laten niet toe om na te gaan of er een verschil bestaat inzake opvolging en aanwenden van dwingende maatregelen ten aanzien van het eerste **BGV** en van deze die daarna volgen. Het laat evenmin toe na te gaan of de detentiemaatregelen evolueren in de zin van de geest van de terugkeerrichtlijn, met name of **detentie** werkelijk aangewend wordt als zijnde een ultiem middel waarvan de duur beperkt is omwille van een betere voorafgaande voorbereiding en die daarna leidt tot een belangrijke verhoging van het aantal verwijderingen. Tot slot, kan de doelgroep van de terugkeerrichtlijn niet expliciet geïdentificeerd worden uit de beschikbare gegevens, nl. de personen in irregulier verblijf, wat nochtans zou kunnen leiden tot een betere evaluatie van zijn impact.

Het lijkt dus belangrijk dat deze **indicatoren**, uiteengezet en voorgesteld in dit hoofdstuk, verder worden ontwikkeld om een **evidenced-based** migratiebeleid te garanderen, met name een beleid gebaseerd op een goede kennis van de fenomenen die ze moet aanpakken en in staat om de gevolgen ervan te meten. Tenslotte moeten de middelen aangereikt worden om te kunnen nagaan of de instrumenten die werden aangenomen bij de omzetting van de terugkeerrichtlijn, geschikt en efficiënt zijn, alsook proportioneel en in volle respect voor de grondrechten van de vreemdelingen in irregulier verblijf.

8 Tabel met aanbevelingen

Nummer	Aanbeveling	Geadresseerde
1.	Om de overeenstemming te verzekeren met de principes die voortvloeien uit de terugkeerrichtlijn, moet de Belgische wet een controle voorzien op de beslissing om een preventieve maatregel op te leggen aan een vreemdeling ter vermijding van het risico op onderduiken.	Parlement
2.	Het Centrum beveelt aan om de Omzendbrief van 17 september 2013 betreffende de gegevensuitwisseling tussen de ambtenaren van de burgerlijke stand en de Dienst Vreemdelingenzaken ter gelegenheid van een huwelijksaangifte of een verklaring van een wettelijke samenwoning van een vreemdeling in irregulier of precair verblijf aan te passen, ten aanzien van de vreemdelingen die een inreisverbod ontvingen doch die een voornemen hebben te huwen of wettelijk te gaan samenwonen. De Omzendbrief zou een systematisch individueel onderzoek moeten voorzien dat toelaat een evenwicht te vinden tussen de belangen van de samenleving en deze van het individu, voorafgaand aan de uitsluiting van deze categorie van vreemdelingen van het recht om een opschorting van het bevel om het grondgebied te verlaten te kunnen aanvragen.	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie Minister van Binnenlandse Zaken
3.	De Dienst Vreemdelingenzaken heeft aangegeven dat in de praktijk de termijn voor de vrijwillige terugkeer wordt verlengd in geval van een voorgenomen huwelijk/wettelijk samenwonen of indien het een minderjarig schoolgaand kind betreft in afwachting van het einde van het schooljaar (Omsendbrief van 29 april 2003 betreffende de verwijdering van gezinnen met schoolgaand(e) kind(eren) van minder dan 18 jaar en omsendbrief van 17 september 2013 betreffende de gegevensuitwisseling tussen de ambtenaren van de burgerlijke stand en de Dienst Vreemdelingenzaken ter gelegenheid van een huwelijksaangifte of een verklaring van een wettelijke samenwoning van een vreemdeling in irregulier of precair verblijf). Het Centrum beveelt evenwel aan dat deze praktijk wettelijk of reglementair wordt geregeld om de rechtszekerheid van de betrokken personen te verhogen.	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie Minister van Binnenlandse Zaken Federaal Parlement
4.	Het Centrum beveelt aan om de procedure van uiterst dringende noodzakelijkheid, te herzien zodat elke vreemdeling de voordelen kan genieten van een effectief onderzoek naar de vorm en de inhoud van de verwijderingsbeslissing alvorens deze laatste kan worden uitgevoerd.	Federaal Parlement
5.	Om de rechtszekerheid van de vreemdelingen te verhogen, moet nader worden bepaald onder welke omstandigheden tot de verlenging van de termijn voor vrijwillig vertrek of	Federaal Parlement

	het uitstel van verwijdering zal worden beslist.	
6.	Om de overeenstemming te verzekeren met de principes die voortvloeien uit de terugkeerrichtlijn, moet het Belgische recht voorzien dat de mogelijkheid om de vreemdeling effectief te verwijderen binnen een redelijke termijn een wettelijk detentiecriterium is vanaf de eerste dag van de detentie.	Federaal Parlement
7.	Het Centrum beveelt zowel aan de administratie als aan de wetgever aan om de potentiële ontwikkeling van tegenstrijdige strekkingen in de rechtspraak over de notie zelf van risico op onderduiken aandachtig te volgen.	Federaal Parlement Dienst Vreemdelingenzaken
8.	Het Centrum beveelt aan dat de gemeenteambtenaren voldoende opleiding en omkadering krijgen opdat men komt tot een eenvormige uitvoering van de SEFOR-omzendbrief in alle gemeenten, waarbij prioriteit wordt gegeven aan vrijwillige terugkeer zoals bepaald in de terugkeerrichtlijn	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie Minister van Binnenlandse Zaken Dienst Vreemdelingenzaken
9.	Het Centrum is van oordeel dat een grondige evaluatie van het terugkeertraject, en met name de terugkeerplaatsen, zich opdringt. Indien de vastgestelde tendens zich zou voortzetten, moet de vraag gesteld worden of dit systeem wel opportuun is met het oog op de begeleiding van uitgeprocedeerde asielzoekers naar een duurzame oplossing.	Fedasil
10.	Het Centrum beveelt aan om het wettelijke mechanisme te wijzigen dat de aanvragen tot opheffing en schorsing van het inreisverbod regelt en wel met twee doelstellingen. De eerste doelstelling bestaat erin om er een instrument van te maken dat de personen die een risico van vervolging of van een onmenselijke of vernederende behandelingen lopen de mogelijkheid biedt snel de opheffing of schorsing van hun inreisverbod te verkrijgen. De tweede doelstelling is om de personen die over een recht op gezinshereniging beschikken – dus een subjectief recht op een verblijfstitel – te garanderen dat zij een opheffing van hun inreisverbod zullen krijgen. Het gaat er in dit geval om, met andere woorden, te aanvaarden dat de Minister een gebonden bevoegdheid heeft en geen discretionaire bevoegdheid.	Federaal Parlement
11.	Het Centrum acht het noodzakelijk dat er meer transparantie gegarandeerd wordt wat betreft de activiteiten van de AIG en haar aanbevelingen die zij afleidt uit haar observaties. Het ondersteunt ook het feit dat deze aanbevelingen in het Parlement worden besproken.	Minister van Binnenlandse Zaken Federaal Parlement
12.	Het Centrum stelt voor om een evaluatie van het controlemechanisme dat toeziet op de gedwongen verwijderingen uit te werken, rekening houdende met de voor- en nadelen die de keuze voor de AIG als controleorgaan inhoudt.	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie Minister van Binnenlandse Zaken Federaal Parlement

13.	Het Centrum herhaalt zijn aanbeveling om een permanente evaluatie- en opvolgingscommissie bij verwijderingen in werking te stellen, zoals ook gevraagd werd door de Commissie Vermeersch, en dit in volledige onafhankelijkheid en onpartijdigheid	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie Minister van Binnenlandse Zaken
14.	Het Centrum vraagt meer transparantie rond het aantal klachten die zowel bij het Comité P als bij de AIG worden ingediend en de opvolging die hieraan gegeven wordt.	AIG Comité P Minister van Binnenlandse Zaken
15.	Het Centrum acht het noodzakelijk dat de effecten van de invoering van het inreisverbod in het Belgische recht worden opgevolgd. Het Centrum beveelt bijgevolg aan dat de gegevens die nodig zijn voor een opvolging van dit systeem worden geregistreerd en gepubliceerd. De hiervoor te verzamelen gegevens zijn de volgende: het aantal inreisverboden afgeleverd in functie van het afleveringsmotief (niet naleven van een BGV, fraude of gevaar voor de openbare orde) en hun termijn, het aantal aanvragen voor een opheffing of schorsing van de inreisverboden, alsook de redenen en resultaten van deze aanvragen. Uit een analyse van deze gegevens zou moeten kunnen blijken of en in welke mate het noodzakelijk is om het systeem van de opheffing en schorsing te herzien en criteria bij wet vast te stellen.	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie Binnenlandse Zaken Dienst Vreemdelingenzaken
16.	Om de gevolgen van de detentie op een duidelijke manier te kunnen bestuderen naargelang de wettelijke basis waarop die steunt op het ogenblik van de eerste opsluiting (persoon aangehouden aan de grens, asielzoeker, Dublintransfer of vreemdeling in irregulier verblijf), beveelt het Centrum aan om die gegevens (wettelijke basis van de detentie enerzijds, gevolg gegeven aan de detentie anderzijds) in te zamelen en te analyseren op het niveau van de Dienst Vreemdelingenzaken.	Dienst Vreemdelingenzaken
17.	Het Centrum beveelt aan om de detentieduur per persoon te berekenen met als beginpunt de eerste detentiebeslissing en de aankomst in een gesloten centrum en als eindpunt de vrijstelling of de verwijdering van het grondgebied.	Dienst Vreemdelingenzaken