

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

onder het voorzitterschap van
Em. Prof. Dr. Marc BOSSUYT

aangeboden aan de Minister voor Asiel en Migratie
op 15 september 2020

In memoriam
Em. Prof. Dr. Etienne VERMEERSCH¹

¹ Dit eindverslag is opgedragen aan Em. Prof. Dr. Etienne Vermeersch (+18 januari 2019) die de voorgangers van de huidige Commissie heeft voorgezeten (zie ook het Interim-verslag van 22 februari 2019, p.8). Deze Commissies hebben op 21 januari 1999 en 31 januari 2005 eindverslagen aangeboden aan de toenmalige ministers van Binnenlandse Zaken.

Inhoudstafel

Inhoudstafel.....	3
Lijst van afkortingen	6
Inleiding	9
Deel I. Bijzondere aandachtspunten	12
Afdeling 1. Algemeen beeld van de context waarin het terugkeerbeleid zich situeert	13
Afdeling 2. Voorstel tot overheveling van het toezicht op de administratieve vrijheidsberoving van de rechterlijke macht naar de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen	17
Afdeling 3. Alternatief voorstel m.b.t. de woonstbetreding.....	22
Afdeling 4. De evaluatie van het risico op schending van artikel 3 EVRM in het kader van de verwijderingsprocedure	25
Afdeling 5. Standpunt van de Commissie t.a.v. de aanbevelingen van MYRIA	34
Deel II. Analyse van het terugkeerbeleid	39
Inhoudstafel van de fiches.....	40
Inleiding bij de fiches	41
Fiche 1. Vrijwillig terugkeertraject Fedasil.....	43
Fiche 2. Terugkeerlokets van Fedasil	47
Fiche 3. Samenwerking met lokale partners voor informatieverspreiding over vrijwillige terugkeer.....	49
Fiche 4. SEFOR-procedure	52
Fiche 5. Terugkeerbegeleiding van families met minderjarige kinderen in onregelmatig verblijf vanuit de privéwoning	55
Fiche 6. Alternatieven voor vasthouding	57
Fiche 7. Interceptie van een onregelmatig op het grondgebied verblijvende vreemdeling bij een politie- of inspectiecontrole - beslissing tot vasthouding	61
Fiche 8. Interceptie van een niet-begeleide minderjarige vreemdeling	64
Fiche 9. De vreemdeling in onregelmatig verblijf in een strafinstelling (uitzitten van een straf of onder aanhoudingsmandaat)	67
Fiche 10. Weigerings van binnenkomst en teruggedrijvingen aan de Schengenbuitengrensposten	71
Fiche 11. Beroepsmogelijkheden tegen verwijderings- en vasthoudingsbeslissingen.....	74
Fiche 12. Informatieplicht – Recht op juridische bijstand	76
Fiche 13.1. Vasthouding en verwijdering van kwetsbare personen	79

Fiche 13.2. Fit to Fly – Fit to Stay	81
Fiche 14. Beoordeling van een mogelijke schending van artikel 3 EVRM	83
Fiche 15. Beschermings- en verblijfsaanvragen tijdens het verwijderingsproces	85
Fiche 16. Reisdocumenten	89
Fiche 17. Het boeken van een vlucht naar het land van bestemming	93
Fiche 18. Verwijdering met escorte door de Federale Politie	100
Fiche 19. “Special flights”	104
Fiche 20. Controle op de gedwongen verwijdering - De rol van de AIG	107
Fiche 21. De rol van de EU in terugkeer	115
Fiche 22. Transitmigratie	121
Fiche 23. De kosten van een verblijf in een gesloten centrum in vergelijking met de kosten van een verblijf in een gevangenis	126
Fiche 24. De verwijderingen – cijfers van 2010 tot 2019	131
Deel III. Aanbevelingen van de Commissie	134
1. Nieuwe wetgevende initiatieven	135
1.1. Ten aanzien van de betrokken vreemdeling	135
1.2. Met betrekking tot de artikelen 3 en 8 EVRM	135
1.3. Met oog op de verwijdering van gedetineerde vreemdelingen.....	135
1.4. Wat informatie-uitwisseling betreft.....	135
1.5. De effectieve uitvoering van de verwijderingen.....	136
1.6. Ten aanzien van opeenvolgende aanvragen en procedures	136
1.7. Met betrekking tot de coaching van families met minderjarigen in de eigen woning 136	
1.8. Ten aanzien van de NBMV	136
2. Middelen	136
2.1. Meer plaatsen in de gesloten centra.....	136
2.2. Meer personeel bij DVZ	137
2.3. Meer personeel bij de Federale Politie	138
2.4. Meer middelen voor NBMV.....	138
2.5. Meer en betere ICT-ondersteuning.....	138
2.6. Meer middelen voor controlemechanismes	139
3. Samenwerking.....	140
3.1. DVZ en Fedasil.....	140
3.2. DVZ en de Politie	140

3.3. DVZ en FOD Justitie	141
3.4. DVZ en de vervoerders/luchtvaartmaatschappijen.....	141
3.5. DVZ en het CGVS.....	141
3.6. DVZ en de Orde van Advocaten	142
4. Andere.....	142
Deel IV. Kosten van het terugkeer- en verwijderingsbeleid.....	143
1. Budgettaire impact terugkeer – DVZ.....	144
2. Beslissingen en het budget van CGVS - Vergelijking 2009-2018	148
3. Raad voor Vreemdelingenbetwistingen - Vergelijking gerechtelijk jaar 2008/2009 – kalenderjaar 2018	151
4. Kosten van de Federale Politie voor verwijdering - Vergelijking 2009-2018.....	153
5. Begroting Fedasil voor vrijwillige terugkeer 2009 – 2018.....	155
Bijlagen.....	158
Bijlage 1. Samenstelling van de Commissie	159
Bijlage 2. Overzicht van vergaderingen van de Commissie voor de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en gedwongen verwijdering van vreemdelingen.....	160

Lijst van afkortingen

ACT	Administratief centrum voor transitmigranten
AIG	Algemene Inspectie van de federale politie en van de lokale politie
AMC	Aanmeldcentrum
AMIF	Asiel-, Migratie- en Integratiefonds
ANAD	Accompanied inadmissible person
ANG	Algemene nationale gegevensbank van de politie
AV	Administratief verslag
BGV	Bevel om het grondgebied te verlaten
BIS	Biometric Identification Service
B.S.	Belgisch Staatsblad
CAW	Centrum Algemeen Welzijnswerk
CGVS	Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen
CJRO	Collecting joint return operation
CNRO	Collecting national return operation
CPT	Europees Comité voor de preventie van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing
DEPA	Deported person accompanied
DEPO	Deported person
DEPU	Deported person unaccompanied
DVZ	Dienst Vreemdelingenzaken
EASO	Europees Ondersteuningsbureau voor Asielzaken
EBCG	European Border and Coast Guard – Europees Grens- en Kustwachtagentschap
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
ERRIN	European Return and Reintegration Network

EU	Europese Unie
EURLO	European Return Liaison Officer
EVRM	Europees Verdrag voor de rechten van de mens
EZA	Extra zorg en aandacht
FAR	Frontex Application for Return
FITT	Open gezinswoning
FOD	Federale Overheidsdienst
FTE	Full time equivalent
GDPR	General Data Protection Regulation – Algemene Verordening Gegevensbescherming
GwH	Grondwettelijk Hof
HvJ	Hof van Justitie van de Europese Unie
INAD	Inadmissible person
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
JRO	Joint return operation
KI	Kamer van Inbeschuldigingstelling
LP	Laissez-passer
LPA	Luchtvaartpolitie
MPOT	Maatschappelijk en Psychologisch Ondersteuningsteam van de Luchtvaartpolitie
NBMV	Niet-begeleide minderjarige vreemdeling
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
NRO	National return operation
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OOC	Observatie- en oriëntatiecentrum
OTP	Open terugkeerplaats

PI	Penitentiaire instelling
RECAMAS	Return Case Management System
RvS	Raad van State
RvV	Raad voor Vreemdelingenbetwistingen
SEFOR	Sensibilisering, Follow-up en Return
SF	Special flight
SIS	Schengen Informatie Systeem
VIS	Visuminformatiesysteem
VT	Vrijwillige terugkeer

Inleiding

Dit Eindverslag van de Commissie voor de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen verwijdering van vreemdelingen sluit aan op het Interim-verslag² van dezelfde Commissie dat op 22 februari 2019 werd aangeboden aan de minister voor Asiel en Migratie. Het Eindverslag dient in samenhang met dat Interim-verslag te worden gelezen en, voor zover niet uitdrukkelijk tegengesproken door het huidige Eindverslag, blijven alle aanbevelingen uit dit Interim-verslag onverkort gelden.

Dit Eindverslag bestaat uit vier delen. In afdeling 1 van het eerste deel schetst de voorzitter een algemeen beeld van de context waarbinnen het terugkeerbeleid zich situeert. Voorts bestaat het eerste deel uit afdelingen waarin enkele bijzondere aandachtspunten worden belicht. In afdeling 2 doet de Commissie een voorstel tot overheveling van de rechterlijke macht naar de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) van het toezicht op de administratieve vrijheidsberoving van vreemdelingen met het oog op hun verwijdering van het grondgebied. In afdeling 3 wordt een alternatief voorstel toegelicht met betrekking tot het betreden van de woonst waarin een vreemdeling zich verschuilt ten einde zich te onttrekken aan een maatregel tot verwijdering van het grondgebied. In afdeling 4 wordt de problematiek van de evaluatie van het risico op een schending van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) uiteengezet. Ten slotte, geeft de Commissie in afdeling 5 haar standpunt weer m.b.t. de twaalf aanbevelingen die Myria (het Federaal Migratiecentrum) tot de Commissie heeft gericht.³

Het tweede deel van het Eindverslag bestaat uit 24 fiches waarin allerlei onderdelen van het terugkeerbeleid worden geanalyseerd. Telkens worden aanbevelingen geformuleerd die dat beleid humaner en efficiënter kunnen laten verlopen. Aldus wordt een uitvoerige inventaris gemaakt van de vele stappen die worden ondernomen om vreemdelingen die niet tot toegang of verblijf op het grondgebied worden toegelaten, van het grondgebied te verwijderen. Weinigen zijn zich bewust van de complexiteit van het proces dat de verwijdering van vreemdelingen van het grondgebied mogelijk moet maken. Talrijk zijn de hinderpalen waarmee de overheid belast met de uitvoering van dit beleid wordt geconfronteerd. De belangrijkste hinderpalen zijn dan nog diegenen waarop de eigen overheid geen vat heeft omdat zij de medewerking (of minstens de afwezigheid van tegenwerking) van de overheid van het herkomstland van de vreemdelingen vereisen.

In het derde deel worden de aanbevelingen die werden geformuleerd op het einde van elke fiche, allen gemakkelijks halve nog de ene na de andere herhaald. Het gaat om niet minder dan 62 aanbevelingen van zeer gevarieerde aard. Sommige aanbevelingen vereisen bijkomende financiële inspanningen. De Commissie is er echter van overtuigd dat, wanneer alle aanbevelingen zouden worden uitgevoerd, dit uiteindelijk zal resulteren in minder uitgaven. Gezien illegaal verblijf grote maatschappelijke kosten veroorzaakt, leidt elke maatregel die er toe leidt het aantal illegaal op het grondgebied verblijvende personen te verminderen, tot een

² https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Documents/DEF_INTERIMVERSLAG_NL.pdf

³ Op 13 juni 2020 ontving de Commissie het verslag "Voorbij Terugkeer: Op zoek naar een menswaardig en duurzaam beleid voor personen in precair of onwettig verblijf" over de Conferentie op 9 december 2019 georganiseerd door het verzamelde middenveld in de Kamer van volksvertegenwoordigers te Brussel (https://www.vluchtelingenwerk.be/system/tdf/ndl_voorbij_terugkeer.pdf?file=1&type=document). Dit verslag (pp. 36-37) bevat ook zes "politieke aanbevelingen aan de Belgische autoriteiten". Vermits het verslag slechts werd ontvangen nadat het Eindverslag van de Commissie aan de vertaaldiensten was overgemaakt, was het voor de Commissie niet mogelijk daarop nog uitdrukkelijk te reageren. Het Eindverslag bevat niettemin talrijke elementen die minstens als een impliciet antwoord op dit verslag en die aanbevelingen kan worden beschouwd.

reductie niet alleen van de maatschappelijke maar ook van de financiële kosten die dit met zich meebrengt. Het doel is niet zozeer het verminderen van het aantal thans illegaal op het grondgebied verblijvende personen, maar vooral het verminderen van het aantal personen dat zich illegaal naar ons land zou begeven, indien zou worden ervaren dat het terugkeerbeleid veel efficiënter is geworden dan nu het geval is.

In het vierde deel wordt een poging ondernomen om de kosten van het terugkeer- en verwijderingsbeleid weer te geven. Aldus wordt bijgedragen tot een grotere transparantie van het beleid en een beter inzicht in de draagwijdte van de maatregelen die moeten worden genomen. Hierbij wordt een vergelijking gemaakt tussen de kosten in 2009 en de kosten in 2018. Het gaat over een periode van exact tien jaar waarbij het aantal asielaanvragen sterk gelijklopend was. Dat vergemakkelijkt een vergelijking en verschaft een beter inzicht in de evolutie van de kosten. De kostprijs van het beleid toont ook aan dat onze maatschappij zich moeilijk de luxe kan veroorloven om de moeite die zich wordt getroost door de verschillende betrokken diensten en de kosten die dat met zich meebrengt, te laten oplopen door gebrek aan medewerking, laat staan door de tegenwerking die zij al te vaak moeten ondervinden.

Zoals gesteld in het Interim-verslag (p. 8), is de eerste en voornaamste doelstelling van de Commissie “de transparantie en de dialoog in dit domein te bevorderen”. Wat de dialoog betreft, was het Interim-verslag in hoge mate opgebouwd aan de hand van talrijke bijdragen van allerlei instanties en niet-gouvernementele organisaties waarover de verantwoordelijke overheidsinstanties hun standpunt hebben laten kennen. In het Eindverslag wordt de nadruk gelegd op de transparantie. Tot in detail worden de verschillende stappen in het verwijderingsproces ontleed. Tevens worden daarbij steeds de moeilijkheden aangeduid die moeten worden overwonnen en aanbevelingen geformuleerd ter verbetering van het verloop van dit proces. De maatregelen die worden aanbevolen, zijn niet enkel gericht tot de overheid maar ook tot de maatschappij in haar geheel. Sommige aanbevelingen vereisen maatregelen van wetgevende aard, terwijl andere van bestuurlijke of organisatorische aard zijn.

Belangrijk is dat eenieder beseft dat een migratiebeleid zonder terugkeerbeleid mank loopt. Het volstaat echter niet om aan dat uitgangspunt lippendienst te bewijzen als daaruit niet de passende gevolgen worden getrokken, zowel wanneer maatregelen moeten worden genomen om een terugkeerbeleid tot uitvoering te kunnen brengen als wanneer in individuele gevallen tot verwijdering moet worden over gegaan.

Niet in het minst dankzij de hoge mate waarin over het algemeen uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen van de Commissies Vermeersch I (1999) en II (2005) (zie Hoofdstuk II van het Interim-verslag, pp. 32-54), is het terugkeerbeleid in België georganiseerd op een wijze die ruime waarborgen biedt voor een humaan verloop van de verwijderingen. De efficiëntie daarentegen laat nog veel te wensen over. De Commissie is er zich van bewust dat het tot uitvoering brengen van de talrijke aanbevelingen die in dit Eindverslag worden geformuleerd, slechts mogelijk is wanneer ze worden gedragen door een regering en een parlementaire meerderheid die vastbesloten is een verantwoord migratiebeleid te voeren. De maatschappelijke en budgettaire kost van een weifelend omgaan daarmee of een gebrek aan een gestroomlijnde benadering ervan kan moeilijk worden overschat. Migratie, één van de grote uitdagingen van onze tijd, vereist een consequente en rationele benadering.

De Commissie is er zich terdege van bewust dat het met dit Eindverslag slechts een bescheiden bijdrage tot een dergelijke benadering heeft kunnen leveren. Het migratiebeleid in het algemeen en het terugkeerbeleid in het bijzonder vertonen vele aspecten die stof bevatten voor vele

diepgaande studies en eindeloze beschouwingen. Het specifieke van de bijdrage van de Commissie bestaat er echter in dat ze steunt op de kennis en ervaring van de overheidsdiensten die belast zijn met de uitvoering van dat beleid. Dit Eindverslag betekent zeker niet een eindpunt van de bijdragen die de overheidsdiensten gezamenlijk in dit domein kunnen verschaffen. Temeer daar de context waarin dat beleid moet worden gevoerd, voortdurend aan wijzigingen onderhevig is (zie Hoofdstuk I van het Interim-verslag, pp. 11-31), lijkt een voortzetting van de activiteiten van deze Commissie, weze het met een lagere frequentie van de bijeenkomsten en de verslagen, aanbeveling te verdienen. Ten slotte is dank verschuldigd aan de leden van de Commissie voor hun constructieve samenwerking, alsook de vele instanties en niet-gouvernementele organisaties voor hun medewerking. In het bijzonder geldt dit voor de medewerkers van de bevoegde diensten en van het secretariaat van de Commissie.

Deel I. Bijzondere aandachtspunten

Afdeling 1. Algemeen beeld van de context waarin het terugkeerbeleid zich situeert

Het terugkeerbeleid dat het voorwerp uitmaakt van evaluatie door deze Commissie, is een onderdeel van het migratiebeleid. Het uitgangspunt van het migratiebeleid is dat migratie die op een “veilige, ordelijke en reguliere wijze” verloopt, verrijkend is zowel voor de landen van ontvangst als voor de migranten zelf. Dit wordt benadrukt in het Compact voor veilige, ordelijke en reguliere migratie dat op 13 december 2018 in Marrakesh zonder stemming werd aangenomen.⁴ Het hier voorliggende verslag handelt niet over veilige, ordelijke en reguliere migratie. Het heeft betrekking op de terugkeer naar hun land van herkomst van vreemdelingen die meestal niet op een veilige, ordelijke of reguliere wijze naar ons land zijn gekomen. Het gaat om vreemdelingen die geen recht op toegang tot het grondgebied hebben verkregen of wier verblijf op het grondgebied niet (of althans niet meer) regelmatig is. Deze vorm van migratie is in hoge mate problematisch. Onregelmatig verblijf op het grondgebied is immers niet alleen strijdig met de wet, maar het brengt onvermijdelijk andere inbreuken met zich mee, onder meer op de fiscale en sociale regelgeving. Het bestrijden ervan is dus niet strijdig met een positieve benadering van migratie. Het voeren van een effectief en efficiënt terugkeerbeleid is juist een onontbeerlijk element van een verantwoord migratiebeleid.

In het Migratiecompact staat ook te lezen dat het transnationaal antwoord op het smokkelen van migranten dient te worden versterkt (doelstelling 9), dat mensenhandel dient te worden voorkomen, bestreden en uitgeroeid (doelstelling 10) en dat er dient te worden samengewerkt om de terugkeer en duurzame re-integratie van migranten te vergemakkelijken (doelstelling 21). Er wordt ook op gewezen dat een onderscheid mag worden gemaakt tussen reguliere en irreguliere migratiestatus (punt 15, c) en dat Staten de verplichting hebben om hun eigen onderdanen terug te nemen (punt 37).

De te verwijderen personen zijn vreemdelingen die zonder de vereiste toelating naar ons land zijn gekomen, er langer verblijven dan de verkregen toelating of internationale bescherming hebben aangevraagd doch er niet voor in aanmerking komen. Bijgevolg zijn ze wettelijk verplicht het grondgebied te verlaten en, wanneer zij dat niet doen uit eigen beweging, wat uiteraard de voorkeur verdient, dient dit desnoods dwangmatig te gebeuren. Een gedwongen verwijdering impliceert niet dat fysiek geweld moet worden gebruikt. In de meeste gevallen volstaat begeleiding door daartoe gespecialiseerd personeel zonder dat fysiek geweld moet worden gebruikt.

De verwijdering en de terugkeer zijn niet alleen verplichtingen voor de bestemmingen van een terugkeerbesluit maar het is ook een verplichting door het EU-recht opgelegd aan de lidstaten. De Terugkeerrichtlijn⁵ van 16 december 2008 verplicht de lidstaten er immers toe, indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend of indien de betrokkene niet binnen de toegestane termijn voor vrijwillig vertrek aan de terugkeerverplichting heeft voldaan, de nodige maatregelen te nemen om het terugkeerbesluit uit te voeren. Volgens een arrest van 15

⁴ De resolutie waarin dat Compact werd onderschreven, werd op 19 december 2018 aangenomen door de VN-Algemene Vergadering met 152 stemmen tegen 5 (Hongarije, Israël, Polen, Tsjechië en de USA) bij 12 onthoudingen (Algerije, Australië, Bulgarije, Chili, Italië, Letland, Libya, Liechtenstein, Oostenrijk, Roemenië, Singapore en Zwitserland). Slovakije en 23 andere landen namen niet deel aan de stemming.

⁵ Zie artikel 8, lid 1, van de richtlijn 2008/115/EG van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

februari 2016 van het Hof van Justitie van de Europese Unie bestaat de doelstelling van deze richtlijn erin er voor te zorgen dat de lidstaten een “doeltreffend” verwijderingsbeleid voeren. Volgens het Hof volgt voor de lidstaten, zowel uit de “loyaliteitsverplichting” die op hen rust, als uit de vereisten van “doeltreffendheid”, de verplichting voort om zo spoedig mogelijk tot verwijdering over te gaan van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

Toen ik Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen was (1987-1997), heb ik vaak gezegd dat het geen enkele zin heeft dat er procedures zijn om uit te maken wie in ons land mag blijven en wie niet, als diegenen die niet mogen blijven, toch mogen blijven. Al deze procedures, inspanningen en kosten zijn zinloos indien er aan de genomen beslissingen geen gevolg wordt gegeven. De waarborgen die deze procedures bieden, werden met de jaren steeds groter: langdurige verhoren door hoog gespecialiseerde en ervaren ambtenaren geleid door een onafhankelijke Commissaris-generaal, kosteloze juridische bijstand verleend door advocaten, veelvuldige beroepsmogelijkheden bij onafhankelijke en gespecialiseerde rechters, enz. De categorie van personen aan wie bescherming wordt verleend, werd steeds uitgebreider: door het invoeren van subsidiaire bescherming, door een steeds ruimere interpretatie van de vervolgingsgronden en door het verlenen van extraterritoriale werking aan artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM).⁶ Wie niet voor internationale bescherming in aanmerking komt en zich op geen andere rechtsgrond kan beroepen, moet het grondgebied verlaten, waarbij aan de betrokkenen allerlei hulp wordt geboden.

De verblijfsprocedures verliezen elke geloofwaardigheid als alleen de positieve beslissingen worden uitgevoerd en de negatieve niet. Er kan ook niet worden vereist dat de overheid, naast het verlenen van rechten en voorzieningen aan de personen die bescherming verkrijgen, ook blijvend moet instaan voor wie ten onrechte bescherming heeft aangevraagd. Bovendien spoort het niet-uitvoeren van de negatieve beslissingen er personen toe aan om naar ons land te komen, ook al weten zij dat zij niet voor een verblijfsrecht in aanmerking komen. De uitvoering van enkel de positieve beslissingen tast het vertrouwen aan van de bevolking in de verblijfsprocedures. Het ondergraaft ook het draagvlak voor de opvang van de personen die internationale bescherming verkrijgen.

Het is verkieslijk dat wie verplicht is ons land te verlaten, dat doet zonder dat dwang moet worden gebruikt. Als de betrokkenen weten dat ze - hoe dan ook - zullen worden verwijderd, zullen zij er zelf ook de voorkeur aan geven te vertrekken zonder dat fysieke dwang moet worden aangewend. Hoe effectiever en hoe efficiënter de gedwongen verwijderingen verlopen, hoe meer onregelmatig op het grondgebied verblijvende personen er voor zullen kiezen vrijwillig het land te verlaten. Hoe groter de kans op gedwongen verwijdering, hoe meer te verwijderen personen vrijwillig terugkeren. Velen komen naar ons land mits betaling van belangrijke sommen geld aan mensensmokkelaars. Het zijn niet noodzakelijk de meest hulpbehoevende die erin slagen ons land te bereiken. Het effectief beschermen van de buitengrenzen van de Europese Unie en van de Schengenzone is bijzonder moeilijk. Daarom is een daadwerkelijke verwijdering van wie geen nood heeft aan internationale bescherming, één van de efficiëntste middelen om deze vorm van mensenhandel of mensensmokkel te bestrijden.

In geval personen die geen toelating hebben verkregen om op het grondgebied te verblijven, dat niet vrijwillig verlaten, moet worden overgegaan tot gedwongen verwijdering. Het voorafgaand vasthouden van betrokkenen in een welbepaalde plaats is daartoe onontbeerlijk.

⁶ Zie ook BOSSUYT, Marc, “The European Union confronted with an asylum crisis in the Mediterranean: reflections on refugees and human rights issues”, *Journal européen des droits de l'homme*, 2015, pp. 581-605.

Deze vasthouding is geen sanctie maar een onontbeerlijk middel om gedwongen verwijdering mogelijk te maken. De duur ervan dient zo kort mogelijk te zijn. Het is in het belang van de overheid aangezien, in geval van kortere termijnen tussen vasthouding en verwijdering, meer personen kunnen worden verwijderd met minder kosten. Het is ook in het belang van de betrokkenen zelf omdat aldus de inperking van hun rechten, die met de vasthouding gepaard gaat, zo minimaal mogelijk kan worden gehouden. Eens een beslissing tot verwijdering uitvoerbaar is, moet daarom worden voorkomen dat telkens opnieuw procedures kunnen worden opgestart om de uitvoering van de beslissing te dwarsbomen. Verwijdering van vreemdelingen vereist de medewerking van de overheid van hun landen van herkomst. Zelfs wanneer er overeenkomsten zijn gesloten met die landen over de terugname van hun landgenoten, verloopt de uitvoering ervan nog vaak moeizaam. Aangezien het moeilijk blijft om de buitenlandse hinderpalen weg te nemen, dienen de binnenlandse hinderpalen zoveel als mogelijk te worden afgebouwd.

Niet in het minst dankzij de hoge mate waarin de betrokken overheidsinstanties gevolg hebben gegeven aan de aanbevelingen van de Commissies Vermeersch, zoals werd aangetoond in het Interim-verslag, is het humane karakter van het gevoerde terugkeerbeleid gewaarborgd. In weinig andere landen is dit beleid in dezelfde hoge mate uitgewerkt en gepaard met even veel waarborgen, zoals een uitvoerige en gedetailleerde regelgeving, een doorgedreven opleiding van het bij de uitvoering betrokken personeel, toezicht door allerlei controleorganen, enz.

Onregelmatig verblijf op het grondgebied is nefast, zowel voor de samenleving als voor de betrokkenen. Wie onregelmatig op het grondgebied verblijft, heeft behoudens dringende medische hulp slechts een beperkt recht op sociale voorzieningen, kan moeilijk op legale wijze voorzien in zijn levensbehoeften en staat bloot aan vele vormen van uitbuiting.⁷ Het dulden van onregelmatig verblijf samen met een onjuiste beeldvorming in de landen van herkomst spoort vreemdelingen ertoe aan om levensbedreigende risico's te lopen voor henzelf en voor hun kinderen om ons land te bereiken. Het is een misverstand te denken dat het dulden van onregelmatig verblijf blijk geeft van menselijkheid. Een houding die mistoestanden laat voortwoekeren en zelfs de uitbreiding ervan bevordert, is alles behalve humaan. Veel menselijke drama's zouden kunnen worden vermeden als het beleid duidelijker zou maken dat op onregelmatige wijze naar Europa komen niet alleen grote gevaren met zich meebrengt maar uiteindelijk ook niet loont.

Uit rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg blijkt ook dat het dulden van onregelmatig verblijf aan de ontvangstaat verplichtingen kan opleggen. Zo heeft de Grote Kamer van het Hof in zijn arrest *Jeunesse t. Nederland* van 3 oktober 2014 (§ 116) vastgesteld dat de Nederlandse overheid door de afwezigheid van gedwongen verwijdering van de Surinaamse verzoekster, hoewel zij gedurende een groot deel van haar 16-jarig verblijf had kunnen worden uitgewezen, haar aanwezigheid in het land had “geduld”. Het Hof blijkt ervan uit te gaan dat, hoewel betrokkenen op eigen kracht naar het ontvangstland zijn gekomen, hun terugkeer naar hun land van herkomst door de overheden van het ontvangstland dient te worden uitgevoerd en ten laste genomen. Zowel in deze zaak als in de zaak *Paposhvili t. België* (arrest van de Grote Kamer van 13 december 2016)⁸ heeft de niet-uitvoering van het

⁷ “Werknemers zonder papieren in België kunnen maar vijf dingen doen om te overleven: bedelen, een beroep doen op de vrijgevigheid van vrienden, sekswerk, criminele daden plegen of in het zwart werken”, Jan KNOCKAERT, Directeur *Fairwork Belgium*, *DS Weekblad*, 14 december 2019, p. 14.

⁸ Zie BOSSUYT, Marc, “La Cour de Strasbourg souhaite que les Etats parties instaurent une procédure d’asile médical”, *Revue trimestrielle des droits de l’homme*, 2017, pp. 651-668.

bevel het grondgebied te verlaten, bijgedragen tot de vaststelling van een schending van het EVRM.

Het eindverslag van de Commissie beoogt een inventaris te maken van de vele hinderpalen die een terugkeerbeleid bemoeilijken en pistes aan te reiken voor het nemen van maatregelen die deze hinderpalen zoveel als mogelijk kunnen wegnemen. Het is in het belang van de samenleving - en niet in het minst in dat van de betrokkenen zelf - dat correcte informatie wordt verstrekt over de wijze waarop het terugkeerbeleid wordt gevoerd. Het is daarom noodzakelijk meer transparantie te verstrekken over de hinderpalen waarmee het terugkeerbeleid heeft te kampen en over de maatregelen die dienen te worden genomen om dat beleid zowel humaner als effectiever en efficiënter te laten verlopen.

Marc BOSSUYT

Afdeling 2. Voorstel tot overheveling van het toezicht op de administratieve vrijheidsberoving van de rechterlijke macht naar de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen

In zijn Mercuriale⁹ uitgesproken op 2 september 2019 heeft de Heer André Henkes, Procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, een pleidooi gehouden om het wettigheidstoezicht¹⁰ op de maatregelen van administratieve vrijheidsberoving toe te vertrouwen aan de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (de RvV), “een gespecialiseerd rechtscollege dat reeds vertrouwd is met het overgrote deel van de materie” (nr. 142).

Hierdoor heeft de Procureur-generaal zich aangesloten bij de gelijkaardige aanbeveling opgenomen in het Interim-verslag van de Commissie voor de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen verwijdering van vreemdelingen,¹¹ aangeboden aan de minister voor Asiel en Migratie op 22 februari 2019:

“Het verdient aanbeveling alle geschillen die betrekking hebben op de toegang, het verblijf en de verwijdering van vreemdelingen te centraliseren bij de RvV en niet meer sommige geschillen te laten behandelen door de gewone rechtscolleges. Aldus zou kunnen worden verzekerd dat alleen rechters met kennis van zaken en ervaring zich over deze specifieke problematiek dienen uit te spreken”¹²

Hoewel de Procureur-generaal¹³ meent dat er geen twijfel over bestaat dat

“een vreemdeling die van zijn vrijheid is beroofd met het oog op terugverwijzing en een in verdenking gestelde die onder aanhoudingsbevel werd geplaatst en wiens hechtenis werd gehandhaafd om redenen van openbare veiligheid zich niet bevinden in een vergelijkbare toestand” (nr. 140),

vindt hij het

“evenwel niet onlogisch dat de vreemdeling die van zijn vrijheid wordt beroofd om de enkele reden dat hij onwettig op het grondgebied verblijft en geen misdrijf heeft gepleegd, minstens over eenzelfde controle door de rechter moet kunnen beschikken als degene die van zijn vrijheid wordt beroofd omdat er ernstige aanwijzingen zijn van schuld aan een ernstig misdrijf en de hechtenis noodzakelijk is voor de openbare veiligheid” (nr. 141).

Het is juist dat beide categorieën van personen, hoewel beroofd van hun vrijheid, zich niet in dezelfde toestand bevinden:

⁹ A. HENKES, "De vrijheidsberoving van een vreemdeling en het beroep bij de rechterlijke macht" (2019), https://justitie.belgium.be/sites/default/files/downloads/hof_van_cassatie_pg_mercuriale_2019_nl.pdf.

¹⁰ Het Hof van Cassatie geeft een bijzonder ruime interpretatie aan het wettigheidstoezicht. Zo heeft het in zijn arrest (P.18.0035.F) van 31 januari 2018 geoordeeld dat de Kamer van Inbeschuldigingstelling haar arrest afdoende had gemotiveerd door te stellen dat, gelet op de informatie die is gekend, namelijk een algemene toestand in Soedan die zorgwekkend blijft wegens aanhoudende schendingen van de mensenrechten, waarvan niet wordt betwist dat die toestand wordt gestaafd door talrijke omstandige verslagen van ngo's, en gelet op een zeer hoog aantal erkenningen van Soedanese asielzoekers of burgers aan wie een subsidiaire bescherming wordt toegekend, Dienst Vreemdelingenzaken voorafgaandelijk de nodige onderzoeken moest uitvoeren, met name ten aanzien van artikel 3 EVRM.

¹¹ <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Pages/home.-aspx>.

¹² Hoofdstuk IV, J. “Rechtsbescherming en klachtenmechanisme”, p. 85.

¹³ De Procureur-generaal stelt ook wijzigingen voor aan het toezicht op de administratieve vrijheidsberoving van vreemdelingen, maar preciseert daarbij dat “Deze voorstellen worden slechts geformuleerd voor zover het toezicht op de maatregel van administratieve vrijheidsberoving blijft toevertrouwd aan de onderzoeksgerechten en niet wordt overgeheveld naar de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen” (nr. 138).

- in tegenstelling tot de inverdenkinggestelde, wordt de administratief vastgehouden vreemdeling er niet van verdacht een ernstig misdrijf te hebben begaan en is die vrijheidsberoving niet noodzakelijk voor de openbare veiligheid;
- hoewel hij zich schuldig heeft gemaakt aan het misdrijf van onwettig verblijf op het grondgebied,¹⁴ wordt hij in de regel niet vastgehouden omdat hij dat misdrijf heeft gepleegd doch om de verwijdering mogelijk te maken; het is nu eenmaal niet mogelijk om een vreemdeling die geen gevolg heeft gegeven aan het bevel het grondgebied te verlaten, te dwingen het grondgebied te verlaten zonder hem eerst vast te houden met het oog op zijn effectieve verwijdering; deze administratieve vasthouding is geen sanctie voor zijn onwettig verblijf maar enkel een onontbeerlijk middel om het bevel te kunnen doen uitvoeren; de vreemdeling had de vasthouding in een welbepaalde plaats kunnen vermijden door aan het bevel spontaan gevolg te geven;¹⁵ van zodra het bevel is uitgevoerd, komt er een einde aan de vasthouding; mits medewerking van de vreemdeling, kan aldus meestal binnen zeer korte termijn een einde worden gesteld aan zijn vasthouding.

Deze verschillen kunnen verantwoord worden dat de inverdenkinggestelde, die het voorwerp is van een gerechtelijke vrijheidsberoving, een beroep met volle rechtsmacht kan instellen bij de rechterlijke macht, terwijl het beroep dat de vreemdeling kan instellen tegen een administratieve maatregel tot vasthouding, niet noodzakelijk identiek moet zijn aan het beroep tegen een gerechtelijke maatregel.

De Procureur-generaal stelt zich de vraag “of het niet beter zou zijn om het wettigheidstoezicht op de maatregel van administratieve vrijheidsberoving toe te vertrouwen aan de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, eerder dan aan de rechterlijke macht”. Hij erkent daarbij dat “[s]ommige rechters van de gewone rechterlijke macht [...] onvoldoende de techniciteit van het vreemdelingenrecht [beheersen]” (nr. 142).

Hij vreest echter dat de overheveling van deze bevoegdheid van de rechterlijke macht naar de administratieve rechtscolleges een probleem zou kunnen stellen in het licht van artikel 144 van de Grondwet¹⁶ dat de geschillen over burgerlijke rechten bij uitsluiting aan de bevoegdheid van de rechtbanken toewijst (nr. 143). Dat grondwettelijk probleem lijkt evenwel niet onoverkomelijk. Zo heeft het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 14/97 van 18 maart 1997 al geoordeeld dat:

“Wanneer een overheid van de Staat uitspraak doet over een aanvraag tot het verkrijgen van de hoedanigheid van vluchteling, met de gevolgen die aan die beslissing verbonden zijn ten aanzien van de toelating tot verblijf en vestiging, treedt die overheid op in uitoefening van een functie die in een dergelijke verhouding staat tot de prerogatieven van het openbaar gezag van de Staat, dat zij zich buiten de werkingssfeer bevindt van de gedingen van burgerlijke aard in de zin van artikel 144 van de Grondwet. Daaruit volgt dat een betwisting omtrent de hoedanigheid van vluchteling, een betwisting omtrent een politiek recht is” (B.5).¹⁷

¹⁴ Artikel 75 van de wet van 15 december 1980 bepaalt dat “de vreemdeling die onwettig het Rijk binnenkomt of er verblijft, [wordt] gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en met een geldboete van zesentwintig frank tot tweehonderd frank of met een van die straffen alleen”.

¹⁵ Artikel 7, lid 1, van de Terugkeerrichtlijn 2008/115/EG van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven vereist immers dat in een terugkeerbesluit “een passende termijn voor vrijwillig vertrek van zeven tot dertig dagen” wordt vastgesteld.

¹⁶ Artikel 144, 1^e zin, GW: “Geschillen over burgerlijke rechten behoren bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken”.

¹⁷ Zie ook arrest nr. 81/2008, B.18.2, van 27 mei 2008.

Aangezien de maatregel tot administratieve vasthouding van een vreemdeling met het oog op zijn verwijdering van het grondgebied een onontbeerlijk middel is om het bevel het grondgebied te verlaten te kunnen doen uitvoeren, lijkt het niet onlogisch dat het toezicht op deze administratieve maatregel ook door de administratieve rechtscolleges (beroep bij de RvV en cassatie bij de Raad van State) zou worden uitgeoefend.

Een recente beslissing¹⁸ van de Franse *Conseil constitutionnel*, genomen op 4 oktober 2019 op vraag van het Franse Hof van Cassatie, acht een gelijkaardige maatregel in overeenstemming met de Franse Grondwet. Artikel L.556-1 van de *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* voorziet dat, wanneer een vreemdeling die wordt vastgehouden met het oog op zijn verwijdering van het grondgebied, een asielaanvraag indient met als enig oogmerk de verwijderingsmaatregel te belemmeren, verder kan worden vastgehouden voor de duur nodig om zijn asielaanvraag te laten onderzoeken door het OFPRA en in afwachting van zijn vertrek. De vreemdeling kan de motieven ingeroepen door de administratieve overheid om zich op dit oogmerk te beroepen, betwisten bij de voorzitter van de administratieve rechtbank.

De verzoeker in deze zaak was de mening toegedaan dat deze bepalingen:

“priveraient le juge judiciaire de son rôle de gardien des libertés individuelle en donnant compétence exclusive au juge administratif pour apprécier la légalité des décisions de maintien en rétention prises à la suite d'une demande d'asile formée par un étranger retenu » (punt 3).

De *Conseil constitutionnel* antwoordde hierop dat :

« Conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs, [...] relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif » (punt 6).

Er mag ook niet uit het oog worden verloren dat de administratieve vasthouding van een vreemdeling met het oog op zijn repatriëring vaak onontbeerlijk is om de verplichtingen opgelegd door de Terugkeerrichtlijn van 16 december 2008, die vereist dat de lidstaten een “doeltreffend” verwijderingsbeleid voeren,¹⁹ te kunnen nakomen. Uit een arrest²⁰ van 15 februari 2016 van het Hof van Justitie van de Europese Unie volgt dat, zowel uit de “loyaliteitsverplichting” van de lidstaten als uit de vereisten van “doeltreffendheid”, de verplichting voortvloeit voor de lidstaten om zo spoedig mogelijk tot verwijdering over te gaan van onderdanen van derde landen die onregelmatig op hun grondgebied verblijven.

Artikel 15, lid 2, van de Terugkeerrichtlijn bepaalt:

“Indien de inbewaringstelling door een administratieve autoriteit is gelast: a) voorzien de lidstaten erin dat een spoedige rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van de bewaring zo spoedig mogelijk na de aanvang ervan plaatsvindt”.

De Terugkeerrichtlijn vereist niet dat deze toetsing door een rechter van de rechterlijke macht dient te gebeuren. De verblijfsregeling van vreemdelingen staat onder het toezicht van administratieve rechtscolleges. De coherentie en de efficiëntie van het vreemdelingenbeleid wordt bevorderd door het rechterlijk toezicht op dergelijke maatregelen aan gespecialiseerde administratieve rechtscolleges toe te vertrouwen. Aangezien de maatregel tot vasthouding een bijzaak is van de hoofdzaak (de verwijdering van het grondgebied), is het aangewezen dat - op grond van het beginsel *accessoria sequitur principale* - dezelfde rechter hiervoor bevoegd zou

¹⁸ Décision n° 2019-807 QPC: Compétence du juge administratif en cas de contestation de l'arrêté de maintien en rétention faisant suite à une demande d'asile formulée en rétention.

¹⁹ Zie artikel 8, lid 1, van de Terugkeerrichtlijn.

²⁰ HvJ, arrest *J.N. t. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, ECLI:EU:C:2016:84, punten 75 en 76.

zijn. Het zou geen verschil in behandeling invoeren tussen vreemdelingen en Belgen maar tussen geschillen die betrekking hebben op de verblijfsregeling van vreemdelingen en gemeenrechtelijke geschillen die, ook voor vreemdelingen, onverminderd aan de rechterlijke macht blijven toevertrouwd.

Het kan toch ook niet de bedoeling zijn dat, nadat de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, onder toezicht van de Raad van State, hebben geoordeeld dat er - in geval van verwijdering van het grondgebied van de betrokken vreemdeling - geen ernstig risico op schending van art. 3 EVRM is, de Raadkamer en de Kamer van Inbeschuldigingstelling, onder toezicht van het Hof van Cassatie, nog eens, ter gelegenheid van de vasthouding van de te verwijderen vreemdeling, dienen na te gaan of er geen dergelijk risico is. De maatregel die in geval van vasthouding rechterlijk dient te worden getoetst, betreft de administratieve vrijheidsberoving van de vreemdeling, niet de maatregel tot verwijdering van het grondgebied.

De Commissie heeft het College van Procureurs-generaal verzocht om een gedachtewisseling over dit voorstel. Het College verkoos op dat verzoek niet in te gaan. Wel heeft het op 29 november 2019 aan de Commissie een schriftelijk advies overgemaakt. In dit advies verbaast het College zich erover dat het in een zo vroege fase van de reflectie wordt geraadpleegd. Volgens het College is de vraag van de Commissie in meerdere opzichten het resultaat van een onvolledige en imperfecte lezing van de openingsrede van de Procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, van het arrest nr. 14/97 van 18 maart 1997 van het Grondwettelijk Hof en van de beslissing nr. 2019-807 QPC van 4 oktober 2019 van de Franse Conseil constitutionnel. Het College merkte op dat de Procureur-generaal de nadruk legt op het feit dat elke persoon die van zijn vrijheid wordt beroofd, een beroep in volledige rechtsmacht moet kunnen indienen bij de rechterlijke macht en dat het arrest van de Franse Conseil constitutionnel enkel betrekking heeft op een specifiek geval waarin een vreemdeling die wordt vastgehouden omdat zijn verblijf illegaal is, een asielaanvraag indient die als machtiging tot verblijf geldt.

Na een mondelinge gedachtewisseling met de Commissie op 22 november 2019, hebben de eerste voorzitter en de voorzitter van de RvV bij brief van 7 januari 2020 laten weten dat zij niet principieel zijn gekant tegen de overdracht van het wettigheidstoezicht inzake de administratieve vrijheidsberoving van vreemdelingen. Als argumenten die pleiten voor een dergelijke overdracht, vermelden zij: a) het bevoegd maken van de meest gespecialiseerde rechter zou, gezien de zeer complexe verblijfswetgeving, voordelen hebben voor alle partijen; b) elkeen heeft baat bij een snelle en accurate beslissing, waarbij slechts één rechtscollege wordt belast met een deugdelijk onderzoek van een dossier; c) de situatie zou duidelijker worden voor de rechtszoekende en het risico op tegenstrijdige rechterlijke uitspraken zou worden vermeden.

Zij erkennen het bestaan van een grondwettelijk probleem maar zijn er zich ook van bewust dat er een evolutie is om meer bevoegdheden toe te vertrouwen aan administratieve rechtscolleges. Zij wijzen erop dat een eventuele overdracht zou moeten worden voorafgegaan door het wegwerken van de procedurele problemen die zich stellen bij de behandeling van de huidige beroepsprocedures en dat voorafgaandelijk oplossingen zouden moeten worden gevonden voor procedurele uitdagingen, zoals de al dan niet schorsende werking van het beroep, het bestaan van verschillende beroepstermijnen, de taalregeling, de motiveringsplicht en het al of niet voorzien van beroepsprocedures. Voor de bijkomende werklast zouden uiteraard de daarvoor vereiste middelen moeten worden vrijgemaakt.

Op verzoek van de Commissie heeft ook de Orde van Vlaamse Balies in haar schriftelijk advies, overgemaakt op 28 januari 2020, laten weten dat zij het *a priori* wenselijk acht dat de RvV bevoegd zou worden om eveneens te oordelen over de administratieve vrijheidsberoving van vreemdelingen. Zij merken op dat de bevoegdheid van de raadkamer in artikel 71 van de Vreemdelingenwet een uitzondering is op de bevoegdheid van het administratief rechtscollege om als enige te oordelen over de beroepen ingediend tegen individuele beslissingen genomen met toepassing van de Vreemdelingenwet.

Door de mogelijkheid om het beroep tegen de vasthouding en het beroep tegen de verwijdering steeds te kunnen bundelen, meent de Orde dat het procederen efficiënter zou worden. Belangrijk is vooral dat het risico op tegenstrijdige rechterlijke beslissingen inzake verwijdering en vasthouding zou verdwijnen en dat alle zaken zouden worden behandeld door rechters die voeling hebben met de Vreemdelingenwet en meer in het bijzonder met het annulatiecontentieux. Daartegenover staat weliswaar dat de lokalen van de RvV daartoe zouden moeten worden uitgerust en dat de werklast van de RvV zou verhogen, temeer daar beslissingen inzake vasthoudingen binnen strikte termijnen moeten worden genomen.

De Orde erkent het bestaan van een belangrijk grondwettelijk probleem maar stelt vast dat het Grondwettelijk Hof, dat niet het organieke criterium maar een materieel criterium hanteert, een eerder ruime interpretatie van het begrip politieke rechten huldigt. De Orde wijst ook op nieuwe perspectieven geboden door de potentiële opening die de herziening van 6 januari 2014 van artikel 144 van de Grondwet heeft gemaakt. Hierdoor werd de mogelijkheid geschapen federale administratieve rechtscolleges te machtigen om te beslissen over de burgerrechtelijke gevolgen van hun beslissingen. Als *accessorium* van het bevel het grondgebied te verlaten, zou de daarmee gepaard gaande administratieve vrijheidsberoving kunnen worden beschouwd als daartoe behorend. Vanzelfsprekend zal deze piste aan een kritische blik van de afdeling wetgeving van de Raad van State worden onderworpen. De Orde besluit dat zij overwegend positief staat tegenover het idee *an sich* van een dergelijke overheveling naar de RvV.

Op verzoek van de Commissie heeft de Orde van Franstalige en Duitstalige balies van België meegedeeld het niet eens te zijn met het voorstel van de Procureur-generaal om de bevoegdheid inzake de vasthouding van vreemdelingen in het kader van de wet van 15 december 1980 van de rechterlijke macht aan het administratief rechtscollege over te dragen. Ze begrijpt dat de Procureur-generaal er, tijdens een periode van budgettaire beperkingen, voor wil zorgen dat de rechterlijke macht ontlast wordt van een bevoegdheid. De Orde houdt echter vast aan haar aanbeveling om een bevoegdheid van volle rechtsmacht toe te kennen aan de raadkamers van de correctionele rechtbanken die tot een wettelijkheids- en opportunitéitscontrole zouden moeten overgaan.²¹

Omdat het voorstel om het toezicht op de administratieve vrijheidsberoving van vreemdelingen over te hevelen naar de RvV zowel de goede rechtsbedeling als de belangen van de betrokken partijen ten goede zou komen en de ingeroepen problemen niet onoverkoombaar lijken, is de Commissie van oordeel dat het aanbeveling verdient dat een wetgevend initiatief in deze zin zou worden genomen.

²¹De Orde verwijst naar het Memorandum over het migratiebeleid dat op 18 maart 2019 werd goedgekeurd door de algemene vergadering van de OBF (Ordre des barreaux francophones et germanophone de Belgique). <https://avocats.be/sites/default/files/M%C3%A9morandum%20complémentaire%20Politique%20migratoire.pdf>.

Afdeling 3. Alternatief voorstel m.b.t. de woonstbetreding

Artikel 8 van de Terugkeerrichtlijn²² vereist dat, indien een vreemdeling die onregelmatig op het grondgebied verblijft, niet binnen de toegestane termijn voor vrijwillig vertrek aan de terugkeerverplichting heeft voldaan, de lidstaten de nodige maatregelen nemen om het terugkeerbesluit uit te voeren. De huidige wetgeving bevat geen bepaling die voorziet in de mogelijkheid om de woningen te betreden ten einde personen die onregelmatig in het land verblijven, administratief aan te houden. In de huidige praktijk zijn woonstbetredingen slechts mogelijk, mits akkoord van betrokkene. Wanneer de te verwijderen persoon zich verzet tegen het betreden van de woning waarin hij zich verschuilt, is - zonder woonstbetreding - gedwongen verwijdering nauwelijks mogelijk.

Er is nood aan procedurele waarborgen voor de onregelmatig op het grondgebied verblijvende vreemdeling opdat de woning waarin hij zich bevindt, op een juridisch sluitende manier zou kunnen worden betreden en de politiediensten in die woning zouden kunnen zoeken naar identiteitsdocumenten of naar elementen waaruit zijn identiteit kan worden afgeleid. Dit zou de vasthoudingstermijnen kunnen verkorten en het aantal repatriëringen verhogen.

Een wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen ten einde de uitvoering van de maatregelen tot verwijdering te garanderen²³, werd ingediend in de Kamer van Volksvertegenwoordiger waar het werd behandeld door de Commissie voor Binnenlandse Zaken op 23 januari 2018. Nadien heeft de Eerste Minister dit dossier naar zich toetrokken.

Voorgesteld werd dat de onderzoeksrechter machtiging zou kunnen verlenen tot woonstbetreding, wanneer één of meerdere vreemdelingen geen gevolg hebben gegeven aan een uitvoerbare maatregel tot teruggrijving, verwijdering of overdracht, zij niet meewerken aan de uitvoering ervan en er redelijke gronden bestaan om aan te nemen dat zij zich nog steeds op het betreffende adres bevinden. Die machtiging zou slechts kunnen worden verleend wanneer het een noodzakelijke maatregel zou zijn om de verwijderingsmaatregel te kunnen uitvoeren.

De voorzitters van de Vereniging van Onderzoekersrechtters hebben hierover met de Commissie een gedachteswisseling gevoerd op haar hoorzitting van 30 september 2019. Tijdens deze zitting hebben zij een schriftelijk advies, gedateerd op 24 september 2019, aan de Commissie overgemaakt. In dat advies wijzen de voorzitters erop dat een woonstbetreding een dwangmaatregel is die een ernstige inbreuk vormt op het privéleven en die zich niet binnen dezelfde context situeert als de machtiging tot visitatie in het Sociale Strafwetboek. De voorgestelde machtiging zou kaderen in de uitvoering van een administratieve beslissing die vreemd is aan een onderzoeksrechter, vermits ze geen verband heeft met een gerechtelijk onderzoek of met de vaststelling van een of meer strafrechtelijke inbreuken.

Tijdens voormelde hoorzitting werd door de voorzitters volgend alternatief voorgesteld: het instellen van een onderzoek door het Openbaar Ministerie op grond van strafbare feiten op basis van artikel 75 van de Vreemdelingenwet. Hierdoor zouden de onderzoeksrechtters in staat zijn

²² 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.

²³ DOC 54 2798, <https://www.dekamer.be>.

de politie te machtigen een woning te betreden en de persoon die onregelmatig op het grondgebied verblijft, aan te houden.

De Commissie heeft het College van Procureurs-generaal tot tweemaal toe uitgenodigd voor een hoorzitting om een gedachtewisseling te voeren over het vinden van concrete oplossingen voor een performanter terugkeerbeleid. Telkens verkoos dat College niet in te gaan op deze uitnodigingen. Op 29 november 2019 heeft het College niettemin een schriftelijk advies uitgebracht waarin het voormeld alternatief van de Vereniging van Onderzoekersrechters wordt afgewezen. Volgens het College zou het gaan om proceduremisbruik (“*détournement de procédure*”). De toestemming verleend om een privéwoning te betreden voor gerechtelijke doeleinden zou in werkelijkheid zijn gericht op administratieve doeleinden. Het College beklemtoont overigens dat vervolging wegens schendingen van de artikelen 75 en 75/1 van de Vreemdelingenwet geen prioriteit vormt in het kader van het Nationaal Veiligheidsplan. Het alternatief zou bovendien het Openbaar Ministerie ertoe verplichten de zaak voor de correctionele rechtbank te brengen, ook al zou de vreemdeling ondertussen reeds administratief zijn verwijderd.

Op verzoek van de Commissie hebben de voorzitters van de Vereniging van Onderzoekersrechters op 12 januari 2020 een bijkomend advies uitgebracht over het standpunt van het College van Procureurs-generaal. De voorzitters hebben de mening uitgesproken dat het toepassen van de wet absoluut niets te maken heeft met enig misbruik van de wet of van macht (“*détournement de procédure*”). Het is een bewuste keuze van het Openbaar Ministerie om, omwille van beleidsoverwegingen, niet in te zetten op de vervolging van onregelmatig verblijf, dat nochtans strafbaar is gesteld door de wetgever. Het is niet omdat het Openbaar Ministerie de bewuste keuze heeft gemaakt om onregelmatig verblijf, hoewel strafbaar gesteld, niet te vervolgen, dat om dat doel te bereiken de wet zou dienen te worden aangepast op een wijze die zou tornen aan fundamentele rechtsprincipes. Zij achten het niet verantwoord dat de onderzoeksrechter zou worden ingeschakeld als “stempelrechter” die de gevraagde maatregel enkel zou kunnen goed- of afkeuren zonder verdere kennis van zaken.

Vermits onregelmatig op Belgisch grondgebied verblijven strafbaar is en dus ook vervolgbaar, mag, omwille van de noodwendigheden voor de bewijsgaring en de vervolging, het noodzakelijk bewijsmateriaal worden verzameld, met daarbij inclusief de daaraan verbonden mogelijke privacy invasieve maatregelen zoals ook een huiszoeking. Het zou dan weliswaar niet gaan om een administratieve maar om een gerechtelijke arrestatie, al dan niet gevolgd door een gerechtelijke vasthouding (wanneer er een minimumstraf van één jaar is). Het lijkt hen daarom opportuun de maximumstraf voor onregelmatig verblijf te verhogen naar één jaar, zodat de aanhouding door het Openbaar Ministerie zou kunnen worden gevorderd en door de onderzoeksrechter zou kunnen worden overwogen.

De Commissie meent dat het alternatief, voorgesteld door de Vereniging van Onderzoekersrechters, ernstig dient te worden onderzocht. De enige wetswijziging die het zou vereisen, is de verhoging van de maximumstraf voor onregelmatig verblijf van drie maanden naar één jaar. Een verantwoord migratiebeleid en een geloofwaardig asielbeleid zijn niet mogelijk, wanneer niet effectief wordt opgetreden tegen onregelmatig verblijf. Het is trouwens van groot maatschappelijk belang dat het aantal personen in onregelmatig verblijf op het grondgebied zoveel als enigszins mogelijk wordt teruggedrongen. Zoals al opgemerkt in dit verslag, kunnen dergelijk personen maar vijf dingen doen om te overleven: “bedelen, een beroep doen op de vrijgevigheid van vrienden, sekswerk, criminele daden plegen of in het zwart werken”.

Deze visie past trouwens in de Kadernota Integrale Veiligheid 2016-2019 waar onder het punt 4.2.1. handelend over “Mensensmokkel” staat te lezen dat dit fenomeen in rechtstreeks verband staat met onregelmatig verblijf. Onregelmatig verblijf zit tevens vervat of houdt verband met meerdere veiligheidsfenomenen van het Nationaal Veiligheidsplan 2016-2019, zoals “Mensensmokkel en mensenhandel”, “Sociale en fiscale fraude”, Gewelddiscriminatie, aantasting van de persoonlijke integriteit en discriminatie: seksueel geweld t.a.v. meerderjarigen, seksueel misbruik t.a.v. minderjarigen” en “Overlast: bijdragen tot het verbeteren van de openbare orde (overlast, genegotieerd beheer van de publieke ruimte en illegale transitmigratie)”.

Dat velen zich daar nog onvoldoende van bewust zijn, is misschien wel de grootste hinderpaal om dit probleem op een efficiëntere wijze aan te pakken. Het is pijnlijk dat de Commissie heeft moeten ervaren dat het College van procureurs-generaal daarvan een markant voorbeeld is. Tot tweemaal toe heeft dat College geweigerd daarover met de Commissie een gedachtewisseling te voeren. Het heeft aldus geen blijk gegeven van bereidheid om te zoeken naar oplossingen voor een meer performant beleid. Het slooft zich daarentegen uit in het zoeken van argumenten die dergelijke oplossingen bemoeilijken. Dit is des te verwonderlijker daar het College toch wordt verondersteld te weten hoe hoog het aantal vreemdelingen in onregelmatig verblijf is dat het voorwerp uitmaakt van strafrechtelijke vervolging. Ook onder de gevangenisbevolking vertegenwoordigt deze categorie van personen een hoog percentage. De Commissie is ervan overtuigd dat woonstbetreding een onontbeerlijk element is van een efficiënt terugkeerbeleid. Daarom verdient het aanbeveling om na te gaan of het voorgestelde alternatief een geschikte wijze is om aan deze noodzaak te voldoen.

Afdeling 4. De evaluatie van het risico op schending van artikel 3 EVRM in het kader van de verwijderingsprocedure

Artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) verbiedt, op absolute wijze, dat een persoon wordt onderworpen aan foltering en aan onmenselijke of vernederende bestraffingen of behandelingen. Bijgevolg impliceert deze bepaling dat een Staat een vreemdeling niet kan terugsturen naar een land waar er een reëel risico bestaat dat hij aan dergelijke slechte behandelingen wordt onderworpen. Dit komt overeen met het beginsel van non-refoulement dat wordt gewaarborgd door artikel 33 van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen. Dit beginsel wordt, met name, hernomen in artikel 5 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. Dit artikel legt de lidstaten de verplichting op om het beginsel van non-refoulement te eerbiedigen bij de tenuitvoerlegging van deze richtlijn.²⁴

De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) en de Raad van State (RvS) zijn van mening dat de minister of zijn gemachtigde, wanneer hij van plan is om een onregelmatig verblijvende vreemdeling te verwijderen, moet onderzoeken of het mogelijk is dat artikel 3 EVRM zou kunnen worden geschonden, en dit niet enkel tijdens de verwijdering, maar ook wanneer hij de beslissing tot verwijdering neemt. Bijgevolg kan hij geen beslissing tot verwijdering nemen indien de uitvoering van die beslissing artikel 3 EVRM zou schenden²⁵.

De Commissie, die zich hoofdzakelijk baseert op de jurisprudentie van de Europese rechtshoven, de jurisprudentie van het Grondwettelijk Hof en de wil van de wetgever, beweert dat het onderzoek m.b.t. artikel 3 EVRM op het moment van de uitvoering van de beslissing tot verwijdering, en niet op het moment waarop die wordt afgegeven, moet worden uitgevoerd.

1. Het onderzoek van het risico op schending van artikel 3 EVRM wanneer de beslissing tot verwijdering wordt genomen

a. De jurisprudentie van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen

De RvV verklaart in meerdere arresten dat het risico op schending van artikel 3 EVRM moet worden onderzocht wanneer de Dienst Vreemdelingenzaken een beslissing tot verwijdering neemt²⁶. In zijn arrest nr. 210.906 van 12 oktober 2018 heeft de RvV het volgende oordeel geveld:

"Het nemen van een bevel om het grondgebied te verlaten veronderstelt reeds dat een onderzoek naar artikel 3 van het EVRM moet gebeuren. Een dergelijk bevel houdt immers

²⁴ Het beginsel van non-refoulement wordt ook hernomen in andere bepalingen, zoals in artikel 4 en in artikel 19, paragraaf 2, van het Handvest van de grondrechten van de EU (dat onmenselijke en vernederende behandelingen verbiedt, naar het voorbeeld van wat artikel 3 EVRM bepaalt) en de artikelen 3, b), en 4 van de Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodes).

²⁵ Artikel 1, 6°, van de wet van 15 december 1980 definieert de beslissing tot verwijdering als "de beslissing die de illegaliteit van het verblijf van een vreemdeling vaststelt en een terugkeerverplichting oplegt". Artikel 1, 7°, van de wet van 15 december 1980 definieert de verwijdering als "de tenuitvoerlegging van de beslissing tot verwijdering, namelijk de fysieke verwijdering van het grondgebied".

²⁶ Zie bijvoorbeeld: RvV, 8 maart 2018, nr. 200.933; RvV, 9 maart 2018, nr. 200.976 en 200.977; RvV, 5 september 2018, nr. 208.785; RvV, 12 oktober 2018, nr. 210.906.

voor verzoekster reeds de verplichting in het grondgebied te verlaten en legt een terugkeerverplichting op.

[...]

De Raad herhaalt dat het onderzoek of de verwijderingsmaatregel afbreuk kan doen aan de bescherming verleend door artikel 3 van het EVRM niet kan worden uitgesteld tot een later tijdstip. Artikel 7 van de vreemdelingenwet, dat zowel de rechtsgrond vormt voor de beslissing tot verwijdering als de beslissing tot terugleiding, stelt in de aanhef immers op duidelijke wijze dat een bevel kan of moet worden afgegeven ‘onverminderd meer voordelige bepalingen vervat in een internationaal verdrag’. Bijgevolg diende de gemachtigde reeds bij het nemen van een beslissing houdende een bevel om het grondgebied te verlaten te onderzoeken of de verwijderingsmaatregel in overeenstemming is met de normen van de internationale verdragen waardoor België gebonden is, te dezen met artikel 3 van het EVRM (RvS 28 september 2017, nr. 239.259 en RvS 8 februari 2018, nr. 240 691; zie RvV verenigde kamers 8 maart 2018, nr. 200 933; RvV verenigde kamers 9 maart 2018, nrs. 200 976 en 200 977).

[...]

De mogelijke schending van artikel 3 van het EVRM moet dus reeds worden onderzocht bij het nemen van een beslissing houdende een bevel om het grondgebied te verlaten.”.

In zijn arrest nr. 194.988 van 15 november 2017 was de RvV van mening dat het onderzoek van het risico op schending van artikel 3 EVRM moet worden uitgevoerd, en dit ongeacht het feit of er al dan niet een verzoek om internationale bescherming werd ingediend:

“Het gegeven dat de verzoekster de thans voorgelegde risico’s niet heeft naar voor gebracht in het kader van haar asielaanvragen, stelt de verweerder dan ook niet vrij van de verplichting die het EVRM hem oplegt om in het kader van de daadwerkelijke uitwijzing naar het land van herkomst, te meer waar *in casu* reeds een gedwongen tenuitvoerlegging van de terugdrijving werd gepland amper twee dagen na het treffen van de thans bestreden beslissing en amper één dag na de beslissing tot weigering van inoverwegingname van de tweede asielaanvraag, aan de hand van de omstandigheden die hem op dat moment kenbaar zijn of hadden moeten zijn, op rigoureuze wijze te onderzoeken of bij deze uitwijzing geen reële risico’s bestaan op een door artikel 3 van het EVRM verboden behandeling”.

De RvV maakt echter niet duidelijk of de evaluatie van het risico op schending van artikel 3 EVRM enkel uit de stukken in het administratief dossier van de betrokkene moet blijken, of dat dit onderzoek of zijn resultaat uitdrukkelijk moeten worden vermeld in de motivering van de beslissing tot verwijdering:

« Au vu des développements qui précèdent, le Conseil souligne qu’au regard du principe de non-refoulement, tel qu’il est affirmé, notamment, par l’article 33 de la Convention de Genève, et l’article 3 de la CEDH, la partie défenderesse ne pouvait envisager un éloignement [autrement dit « l’exécution de la décision d’éloignement », voyez l’article 1^{er}, § 1^{er}, 7^o, de la loi du 15 décembre 1980] du requérant sans s’être assurée qu’il ne serait pas renvoyé vers un pays où il encourrait un risque réel d’être soumis à des traitements contraire à l’article 3 de la CEDH.

Or, en l’occurrence, force est de constater qu’il ne ressort d’aucun des éléments versés au dossier administratif ou produits par la partie défenderesse que celle-ci aurait procédé à cette vérification, préalablement à l’adoption de l’acte dont la suspension de l’exécution est demandée, ni même que le requérant aurait disposé d’une possibilité effective de faire valoir son point de vue, que ce soit au sujet de sa prise ou reprise en charge par l’Italie ou de son éventuel éloignement vers le Soudan, éventualité que la décision, dont la suspension de l’exécution est demandée, ne permet pas d’exclure, ainsi que cela a été relevé plus haut »²⁷.

²⁷ RvV, 14 december 2017, nr. 196.623, punt 4.3.2.6.

RvS, arresten nr. 207.909 van 5 oktober 2010 en nr. 208.856 van 29 oktober 2010.

b. De jurisprudentie van de Raad van State

In een arrest nr. 239.259 dat op 28 september 2017 in de Franstalige kamer werd uitgevaardigd heeft de Raad van State een kentering van zijn jurisprudentie bewerkstelligd. De Raad heeft geoordeeld dat

« lors de la prise d'un ordre de quitter le territoire, que la partie adverse [Office des Étrangers] doit s'assurer que l'exécution de cette décision d'éloignement respecte les normes de droit international liant la Belgique, notamment l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. »²⁸

Dezelfde kamer van de RvS heeft in een arrest nr. 240.691 van 8 februari 2018 een arrest van de RvV van 26 juni 2017 vernietigd, waarbij zij heeft geoordeeld dat:

« En ce qui concerne l'atteinte éventuelle à l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la circonstance qu'en cas de non-respect à l'injonction de quitter le territoire, la partie adverse puisse adopter des mesures de contrainte pour procéder au rapatriement de l'étranger et doive s'assurer, à ce moment, que cet éloignement respecte l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, n'implique pas qu'elle ne doive pas y veiller également dès la prise de la décision d'éloignement. En décidant le contraire, l'arrêt attaqué méconnaît la portée de l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. »²⁹

Zijn Nederlandstalige tegenhanger heeft zich in de arresten nr. 241.623 en 241.625 van 29 mei 2018 bij dit standpunt aangesloten. In deze twee arresten heeft de RvS, die naar het arrest *Paposhvili t. België* van 13 december 2016³⁰ verwees, het volgende beslist:

“[...] Het nemen van een beslissing houdende bevel om het grondgebied te verlaten houdt in dat de rechtstoestand van de betrokken vreemdeling als dusdanig bestaat op het ogenblik dat die beslissing wordt genomen, dat die vreemdeling op dat ogenblik dus geen titel (meer) heeft om op het grondgebied te verblijven zodat hij er onwettig verblijft en dat hij derhalve het grondgebied dient te verlaten. Het betreft dan ook een beslissing tot verwijdering in de zin van artikel 1, 6°, van de vreemdelingenwet. De betrokken vreemdeling is ertoe gehouden de terugkeerverplichting na te leven en het bevel om het grondgebied te verlaten, te dezen de aanvankelijk bestreden beslissing, uit te voeren zonder dat de verzoekende partij een nieuwe beslissing dient te nemen. Naar luid van artikel 7, eerste lid, van de vreemdelingenwet wordt een bevel om het grondgebied te verlaten gegeven “onverminderd meer voordelige bepalingen vervat in een internationaal verdrag”.

De verzoekende partij moet derhalve bij het nemen van een beslissing houdende bevel om het grondgebied te verlaten reeds onderzoeken of die verwijderingsmaatregel in overeenstemming is met de normen van de internationale verdragen waardoor België gebonden is, te dezen met artikel 3 van het EVRM. Hieraan wordt geen afbreuk gedaan door

²⁸ RvS (11^e kamer), 28 september 2017, nr. 239.259, p. 5. Zie *contra*: RvS, 5 oktober 2010, nr. 207.909; RvS, 29 oktober 2010, nr. 208.586: « qu'en vertu de ce qui précède, l'étranger qui souffre d'une maladie dans un état tel qu'elle entraîne un risque réel pour sa vie ou son intégrité physique ou un risque réel de traitement inhumain ou dégradant lorsqu'il n'existe aucun traitement adéquat dans son pays d'origine ou dans le pays où il séjourne et qui souhaite demander une autorisation de séjour, doit disposer d'un document d'identité ; que si tel n'est pas le cas, l'autorité n'a d'autre choix que de déclarer la demande irrecevable; que l'exposé des motifs de la loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi précitée du 15 décembre 1980 précise néanmoins qu' 'il est toutefois évident qu'un étranger qui ne produit pas de document d'identité et qui ne démontre pas davantage qu'il est dans l'impossibilité de produire le document d'identité exigé en Belgique, ne sera pas éloigné si son état de santé est sérieux au point que son éloignement constituerait une violation de l'article 3 CEDH'; que sauf à méconnaître le prescrit de l'article 9^{ter} de la loi précitée du 15 décembre 1980, l'autorité ne pourra, même dans ce cas, juger la demande recevable; qu'en revanche il appartiendra à l'autorité, conformément aux travaux préparatoires précités, d'examiner la situation médicale de l'étranger avant de procéder à son éloignement forcé [...] ».

²⁹ RvS (11^e kamer), 8 februari 2018, nr. 240.691, p. 9.

³⁰ EHRM (grote kamer), arrest *Paposhvili t. België*, 13 december 2016. Zie i.v.m. dit arrest, onder andere, BOSSUYT, Marc, « La Cour de Strasbourg souhaite que les Etats parties instaurent une procédure d'asile médical », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2017, pp. 651-668.

de mogelijkheid voor de verzoekende partij om bij niet-naleving van het bevel om het grondgebied te verlaten over te gaan tot dwangmaatregelen met het oog op verwijdering in de zin van artikel 1, 7°, van de vreemdelingenwet, zijnde de fysieke verwijdering van het grondgebied. Enerzijds kan de toestand immers in die zin evolueren dat er zich bij het nemen van de beslissing houdende bevel om het grondgebied te verlaten nog geen gevaar voor een schending van artikel 3 van het EVRM voordoet doch naderhand wel, wanneer de verzoekende partij effectief wil overgaan tot verwijdering. Anderzijds kan niet worden verondersteld dat de betrokken vreemdeling het bevel om het grondgebied te verlaten niet zal naleven zodat de verzoekende partij er zich niet van kan onthouden een mogelijke schending van artikel 3 van het EVRM te onderzoeken onder het voorwendsel dat zij dergelijk onderzoek zal voeren bij het nemen van dwangmaatregelen met het oog op de fysieke verwijdering van de vreemdeling.

[...].

In de laatste zin van punt 199 van het arrest van 13 december 2016 in zake *Paposhvili t. België* stelt het EHRM vast dat de Raad van State, die was gevat door een cassatieberoep, de in die zaak gevolgde redenering van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft bevestigd en heeft gepreciseerd dat de evaluatie van de medische toestand van een vreemdeling die het voorwerp uitmaakt van een verwijderingsmaatregel en aan wie de machtiging tot verblijf was geweigerd, moest gebeuren op het ogenblik van de gedwongen uitvoering van die verwijderingsmaatregel en niet op het ogenblik van het aannemen van die maatregel. Met uitdrukkelijke verwijzing naar punt 199 *in fine*, vervolgt het EHRM in punt 202 dat de omstandigheid dat de evaluatie van de medische toestand van de betrokkene ook *in extremis* had kunnen gebeuren op het ogenblik van de gedwongen uitvoering van de verwijderingsmaatregel, niet tegemoet komt aan de bekommernissen van artikel 3 van het EVRM wanneer er geen aanwijzingen zijn betreffende de omvang van dergelijk onderzoek en het effect ervan op het bindende karakter van het bevel om het grondgebied te verlaten.

Ook met het bestreden arrest is uitspraak gedaan over de wettigheid van een bevel om het grondgebied te verlaten waarbij geen onderzoek was gedaan naar een mogelijke schending van artikel 3 van het EVRM in het licht van de concrete gegevens van de zaak. Net als in de zaak die tot het meergenoemde arrest van het EHRM van 13 december 2016 heeft geleid, was ook te dezen nog geen effectieve verwijdering van verweerder voorzien. Nu het EHRM ook in dat arrest naar die omstandigheden heeft verwezen, heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen er geen betekenis aan gegeven die strijdig is met de bewoordingen of de inhoud ervan door te oordelen dat een mogelijke schending van artikel 3 van het EVRM moet worden onderzocht bij het nemen van een beslissing houdende bevel om het grondgebied te verlaten en niet pas op het ogenblik van de gedwongen verwijdering van de vreemdeling.”³¹

In een arrest nr. 238.570 van 20 juni 2017 heeft de RvS bovendien het volgende gepreciseerd:

“De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen vermag als annulatierechter desgevraagd te onderzoeken of artikel 3 van het EVRM is geschonden bij het nemen van een beslissing houdende bevel om het grondgebied te verlaten, dit aan de hand van de door de partijen verstrekte gegevens en de gegevens van het administratief dossier. Hij dient zich daarbij niet te beperken tot de eventuele uitdrukkelijke motieven dienaangaande in de bij hem aangevochten beslissingen. Artikel 3 van het EVRM houdt immers geen bijzondere motiveringsplicht in.”

Ten slotte moet worden opgemerkt dat in maart en juni 2019 twee beroepen in cassatie werden ingediend tegen arresten die door de RvV werden uitgevaardigd en die bevelen om het grondgebied te verlaten met vasthouding met het oog op verwijdering (bijlage 13*septies*) annuleerden of opschortten. De RvS heeft deze beroepen ontvankelijk verklaard en ze zijn hangende. In het kader van een beroep in cassatie werd aan de RvS gevraagd om een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie, zodat het een uitspraak doet over het moment waarop het onderzoek van het risico op schending van artikel

³¹ RvS (14^e kamer), 29 mei 2018, nr. 241.623, punten 7 en 8; RvS (14^e kamer), 29 mei 2018, nr. 241.625, punten 8 en 9.

3 EVRM moet worden uitgevoerd met het oog op de verwijdering van een onregelmatig verblijvende vreemdeling.³²

2. *Het onderzoek van het risico op schending van artikel 3 EVRM op het moment waarop de beslissing tot verwijdering wordt uitgevoerd*

a. De jurisprudentie van de Europese rechtshoven

Het Hof van Justitie van de Europese Unie is van mening dat het risico op schending van artikel 3 EVRM *ex nunc* moet worden geëvalueerd, m.a.w. op het moment waarop de vreemdeling daadwerkelijk zou kunnen worden verwijderd, en dit op basis van alle informatie die op dat moment beschikbaar is. In het arrest *C.K., H.F., A.S. t. Slovenië* van 16 februari 2017 heeft het Hof het volgende beslist:

“Wanneer een asielzoeker, in het bijzonder in het kader van de doeltreffende voorziening in rechte die hem door artikel 27 van de Dublin III verordening wordt gewaarborgd, objectieve gegevens overlegt, zoals medische attesten met betrekking tot zijn toestand, die de bijzondere ernst van zijn gezondheidstoestand en de aanzienlijke en onomkeerbare gevolgen daarvoor van een overdracht aantonen, mogen de autoriteiten van de betrokken lidstaat, de rechterlijke instanties daaronder begrepen, die gegevens bijgevolg niet buiten beschouwing laten. Zij moeten juist beoordelen wat het risico is dat dergelijke gevolgen zich voordoen wanneer zij beslissen over de overdracht van de betrokkene of – in het geval van een rechterlijke instantie – oordelen over de rechtmatigheid van een overdrachtsbesluit, aangezien de tenuitvoerlegging van dat besluit tot een onmenselijke of vernederende behandeling van de betrokkene zou kunnen leiden (zie naar analogie arrest van 5 april 2016, *Aranyosi en Căldăraru*, C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punt 88).”³³

In het kader van de zaak *Gnandi* heeft het Hof het volgende beslist:

“[...] Daarnaast zijn de lidstaten overeenkomstig artikel 5 en artikel 9, lid 1, van diezelfde richtlijn verplicht om ten aanzien van illegaal verblijvende derdelanders het beginsel van non-refoulement te eerbiedigen en de verwijdering uit te stellen ingeval die in strijd zou zijn met dit beginsel.”³⁴

In het kader van een andere zaak, *Abdida*, heeft het Hof het volgende bepaald:

“48. In de zeer uitzonderlijke gevallen waarin de verwijdering van een derdelander die aan een ernstige ziekte lijdt, naar een land waar geen adequate behandeling beschikbaar is, het beginsel van non-refoulement schendt, verzet artikel 5 van richtlijn 2008/115, gelezen in het licht van artikel 19, lid 2, van het Handvest, zich ertegen dat die lidstaten die verwijdering uitvoeren.

49. Wanneer de uitvoering van een terugkeerbesluit meebrengt dat een derdelander die aan een ernstige ziekte lijdt, wordt verwijderd naar een land waar geen adequate behandeling voorhanden is, kan er in bepaalde gevallen sprake zijn van schending van artikel 5 van richtlijn 2008/115.”³⁵

³² In dit geval hebben de arresten van de RvV betrekking op bevelen om het grondgebied te verlaten voor onregelmatig verblijvende onderdanen van derde landen die weigeren om een verzoek tot internationale bescherming in te dienen, maar die desondanks elementen inroepen die volstaan om te veronderstellen dat er een risico zou kunnen zijn met betrekking tot de artikelen 48/3 (aanvraag voor erkenning van de vluchtelingenstatus) en 48/4 (verzoek voor het bekomen van de subsidiaire beschermingsstatus) van de wet van 15 december 1980 en waarvoor DVZ van mening is dat het om een “impliciet” verzoek om internationale bescherming gaat.

³³ HvJ (grote kamer), arrest *C.K., H.F., A.S. t. Zweden*, 16 februari 2017, C-578/16, ECLI:EU:C:2017:127, punt 75.

³⁴ HvJ (grote kamer), arrest *Gnandi t. België*, 19 juni 2018, C-181/16, ECLI:EU:C:2018:465, punt 47.

³⁵ HvJ (grote kamer), arrest *OCMW d’Ottignies-Louvain-la-Neuve t. Abdida*, 18 december 2014, C-562/13, ECLI:EU:C:2014:2453, punten 48-49.

Het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) heeft in een arrest van 14 januari 2014 het volgende beslist:

“The Court notes that for reasons based on Article 3 of the Convention the Netherlands authorities do not, at least not for the time being, intend to proceed effectively with the applicant’s removal to Afghanistan. It further notes that, should such steps be taken, the applicant can challenge this (see *K. v. the Netherlands*, no. 33403/11, § 25, 18 October 2011). In these circumstances and recalling its findings in comparable cases (see *I. v. the Netherlands* (dec.), no. 24147/11, §§ 37-39, 18 October 2011; *K. v. the Netherlands*, cited above, §§ 34-36; and *H. v. the Netherlands* (dec.), no. 37833/10, §§ 39-41, 18 October 2011), the Court considers that, in the absence of any realistic prospects for his expulsion to Afghanistan, the applicant cannot claim to be a victim within the meaning of Article 34 of the Convention as regards his complaint that his return to Afghanistan would be in violation of his rights under Article 3 of the Convention.”³⁶

Recentier heeft het EHRM in zijn arrest *F. G. t. Zweden*, dat in de grote kamer van 23 maart 2016 werd uitgevaardigd, het volgende beslist:

«§115. Si le requérant n’a pas encore été expulsé, la date à retenir pour l’appréciation doit être celle de l’examen de l’affaire par la Cour (*Chahal*, précité, § 86). Une évaluation complète et ex nunc est requise lorsqu’il faut prendre en compte des informations apparues après l’adoption par les autorités internes de la décision définitive (voir, par exemple, *Maslov c. Autriche* [GC], no 1638/03, §§ 87-95, CEDH 2008, et *Sufi et Elmi*, précité, § 215). Pareille situation se produit généralement lorsque, comme dans la présente affaire, l’expulsion est retardée en raison de l’indication par la Cour d’une mesure provisoire au titre de l’article 39 du règlement. Dès lors que la responsabilité que l’article 3 fait peser sur les États contractants dans les affaires de cette nature tient à l’acte consistant à exposer un individu au risque de subir des mauvais traitements, l’existence de ce risque doit s’apprécier principalement par référence aux circonstances dont l’État en cause avait ou devait avoir connaissance au moment de l’expulsion. L’appréciation doit se concentrer sur les conséquences prévisibles de l’expulsion du requérant vers le pays de destination, compte tenu de la situation générale dans ce pays et des circonstances propres à l’intéressé (voir, par exemple, *Salah Sheekh c. Pays-Bas*, no 1948/04, § 136, 11 janvier 2007, et *Vilvarajah et autres*, précité, §§ 107 et 108). »³⁷

b. De jurisprudentie van het Grondwettelijk Hof

In een arrest van 11 juni 2015 heeft het Grondwettelijk Hof zich uitgesproken over het moment waarop het risico op schending van artikel 3 EVRM moest worden geëvalueerd³⁸. In dit arrest maakt het Hof een duidelijk onderscheid tussen, enerzijds, de fase van de afgifte van het bevel om het grondgebied te verlaten, en, anderzijds, de fase van de uitvoering van dit bevel. Uiteindelijk komt het Hof tot de conclusie dat het risico op slechte behandeling tijdens de uitvoering van het bevel om het grondgebied te verlaten moet worden onderzocht. De redenering van het Grondwettelijk Hof is met name gebaseerd op de voorbereidende werken van de wet van 8 mei 2013 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 die hieronder worden genoemd³⁹.

In het arrest dat het recentelijker heeft uitgevaardigd, namelijk op 18 juli 2019, heeft het Grondwettelijk Hof, dat naar het bovengenoemde arrest van het EHRM van 23 maart 2016 verwees⁴⁰, zijn standpunt bevestigd. Het Hof was het volgende van mening:

³⁶ EHRM, arrest *N.F. t. Nederland*, 14 januari 2014, ECLI:NL:XX:2014:159, §§ 35 en 36.

³⁷ EHRM (grote kamer), arrest *F. G. t. Zweden*, 23 maart 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0323JUD004361111, §115. I.v.m. dit arrest, zie BOSSUYT, Marc, “Unduly Harsh Treatment of Sweden in Asylum Cases in Sweden”, *Human Rights Law Journal*, 2016, pp. 323-334, in het bijzonder pp. 327-328 & 331.

³⁸ GwH, 11 juni 2015, nr. 89/2015, B.5.1 en B.5.2.

³⁹Zie *infra* punt 2. c.

⁴⁰ EHRM (grote kamer), arrest *F. G. t. Zweden*, 23 maart 2016.

“B.7.3. Dat neemt niet weg dat het risico van schending van het beginsel van non-refoulement, dat is opgenomen in artikel 33 van het Internationaal Verdrag van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen en dat ook voortvloeit uit met name artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en uit artikel 19, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moet worden beoordeeld dan wel opnieuw moet worden beoordeeld op het ogenblik van de daadwerkelijke verwijdering of van de terugleiding naar de grens.”⁴¹

Ten slotte heeft het Hof in het kader van een vroegere jurisprudentie, zonder uitdrukkelijk naar artikel 3 EVRM te verwijzen, al het volgende gepreciseerd:

“B.7. Wanneer, na de verwerping van zijn regularisatieaanvraag, de vreemdeling, om medische redenen, in de absolute onmogelijkheid verkeert om gevolg te geven aan een bevel om het grondgebied te verlaten, kan hij evenwel niet van het grondgebied worden verwijderd. Wanneer het gaat om een minderjarige vreemdeling die, om medische redenen, in de absolute onmogelijkheid verkeert om gevolg te geven aan een bevel om het grondgebied te verlaten, moet bovendien zijn recht op eerbiediging van het gezinsleven worden gevrijwaard door de waarborg van de aanwezigheid van zijn ouders aan zijn zijde, en dit zolang de voormelde absolute onmogelijkheid bestaat.

In dat geval dient de bevoegde overheid, al dan niet op aanvraag, zich te vergewissen van de werkelijkheid en de ernst van de absolute onmogelijkheid om, wegens medische redenen, het grondgebied te verlaten.”⁴²

c. De wil van de wetgever

De voorbereidende werken van de wet van 8 mei 2013 tot wijziging van de wet van 15 december 1980⁴³ vermelden het volgende:

“Met betrekking tot de verplichting voor de minister of zijn gemachtigde tot afgifte van een bevel om het grondgebied te verlaten op basis van artikel 52/3, dient tenslotte te worden opgemerkt dat het bevel om het grondgebied te verlaten niet uitvoerbaar is indien de effectieve terugkeer van de vreemdeling een schending met zich zou brengen van de artikelen 3 en 8 van het EVRM. De vreemdeling die het voorwerp uitmaakt van een verwijderingsmaatregel mag in geen geval verwijderd worden naar het land waar hij een reëel risico loopt om blootgesteld te worden aan een schending van het beginsel van non-refoulement. Artikel 3 van het EVRM dient geëerbiedigd te worden bij de tenuitvoerlegging van een bevel om het grondgebied te verlaten (arrest *Kastrati* van het Grondwettelijk Hof nr. 141/2006 van 20 september 2006).”⁴⁴

Dit geldt ook voor de voorbereidende werken van de wet van 10 augustus 2015 tot wijziging van de wet van 15 december 1980:

“De daadwerkelijke naleving van het non-refoulementbeginsel houdt noodzakelijkerwijs in dat een gegeven situatie moet worden beoordeeld op het ogenblik dat de daadwerkelijke verwijdering zou kunnen plaatsvinden, en niet vroegtijdig.
[...] dat de minister of zijn gemachtigde het risico op schending van het non-refoulementbeginsel steeds concreet moet onderzoeken op het ogenblik van de

⁴¹ GwH, 18 juli 2019, nr. 112/2019, B.7.3.

⁴² GwH, 20 september 2006, nr. 141/2006, B.7.

⁴³ Wet van 8 mei 2013 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen en van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *B.S.*, 22 augustus 2013.

⁴⁴ Wetsontwerp van 11 december 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 en de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen, memorie van toelichting, *Doc.*, Hfdst., 2012-2013, nr. 2555/001 en nr. 2556/001, p. 19.

daadwerkelijke verwijdering van een vreemdeling, en dit ongeacht het advies van het CGVS.⁴⁵

3. Tot slot:

De Europese jurisprudentie en de nationale jurisprudentie zijn het niet eens over het moment waarop het risico op schending van het beginsel van non-refoulement moet worden geëvalueerd.

In verschillende arresten heeft de RvV geoordeeld dat de Dienst Vreemdelingenzaken, vooraleer hij zijn beslissing tot verwijdering nam, zou moeten hebben gecontroleerd of deze beslissing niet tot een mogelijke schending van artikel 3 EVRM zou kunnen hebben geleid. De RvV preciseerde echter niet of enkel uit de stukken in het administratief dossier van de betrokkene moet blijken dat deze controle had plaatsgevonden, of dat deze controle duidelijk moest worden vermeld in de motivering van de beslissing tot verwijdering. De RvS heeft een omkering van zijn jurisprudentie bewerkstelligd door een interpretatie die lijkt op die van de RvV aan te nemen.

Zowel de RvV als de RvS baseren hun redenering op het arrest *Paposhvili t. België* dat op 13 december 2016 door het EHRM werd uitgevaardigd. Er moet echter worden gepreciseerd dat het Europees Hof de Belgische overheden in dit arrest verwijt dat ze het risico op schending van artikel 3 EVRM niet hebben geëvalueerd, onder het voorwendsel dat de betrokkene eerder al delicten had gepleegd. Het Hof herinnerde echter aan het volgende feit:

« il appartient aux requérants de produire des éléments susceptibles de démontrer qu'il y a des raisons sérieuses de penser que, si la mesure litigieuse était mise à exécution, ils seraient exposés à un risque réel de se voir infliger des traitements contraires à l'article 3 (*Saadi*, précité, § 129, et *F.G. c. Suède*, précité, § 120) » (zie § 186 van het arrest).

Het standpunt volgens hetwelk het eventueel risico op schending van artikel 3 EVRM op het moment van de fysieke en effectieve verwijdering van de betrokkene, m.a.w. tijdens de uitvoering van de beslissing tot verwijdering en niet tijdens de afgifte van deze beslissing, moet worden onderzocht, is gebaseerd op de wil van de wetgever, de jurisprudentie van de Europese rechtshoven en de jurisprudentie van het Grondwettelijk Hof.

In punt 1.5. van het Terugkeerhandboek⁴⁶ dat door de Europese Commissie werd uitgewerkt, wordt m.b.t. de verwijderingsmaatregelen het volgende vermeld:

“Gezien de verplichting van de lidstaten om te allen tijde het beginsel van non-refoulement in acht te nemen, kan verwijdering (fysieke verwijdering uit de lidstaat) niet naar een niet-gespecificeerde bestemming plaatsvinden, maar alleen naar een gespecificeerd land van terugkeer. De repatriant moet vooraf op de hoogte worden gebracht van de bestemming waarnaar hij wordt verwijderd, zodat hij eventueel redenen kan aanvoeren waarom de verwijdering naar de voorgestelde bestemming volgens hem in strijd zou zijn met het beginsel van non-refoulement en zodat hij gebruik kan maken van het recht op beroep. De Commissie beveelt aan om het land van terugkeer te vermelden in het afzonderlijke verwijderingsbesluit (tweestapsprocedure), of om het land waarnaar de betrokkene in geval

⁴⁵Wetsontwerp van 22 juni 2015 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen om beter rekening te houden met de bedreigingen voor de samenleving en de nationale veiligheid in de aanvragen tot internationale bescherming, memorie van toelichting, *Doc.*, Hfdst, 2014-2015, nr. 1197/1, p. 7.

⁴⁶ Aanbeveling (EU) 2017/2338 van de Commissie van 16 november 2017 tot vaststelling van een gemeenschappelijk „Terugkeerhandboek” voor gebruik door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten bij de uitvoering van terugkeergelateerde taken,
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H2338&from=nl>

van niet-naleving van de terugkeerverplichting zal worden verwijderd te vermelden in het gecombineerde terugkeer- en verwijderingsbesluit (eenstapsprocedure), of om de onderdaan van een derde land via een andere beslissing of handeling te informeren.”

Bijgevolg kan uit deze passage worden afgeleid dat de Europese Commissie eveneens van mening is dat het beginsel van non-refoulement moet worden gerespecteerd wanneer de beslissing tot verwijdering wordt uitgevoerd.

Hoe het ook zij, indien de RvS zou beslissen om zich te wenden tot het Hof van Justitie van de Europese Unie, zal het antwoord dat het Hof op de aan hem gestelde prejudiciële vraag zal geven, elementen bevatten die het mogelijk zullen maken om deze kwestie te beslechten.

Afdeling 5. Standpunt van de Commissie t.a.v. de aanbevelingen van MYRIA

Met een schrijven van 7 oktober 2019 heeft Myria (het Federaal Migratiecentrum) een analyse overgemaakt van het Interim-verslag van de Commissie gepaard met twaalf aanbevelingen. Deze analyse is te vinden op de website van Myria.⁴⁷ Hierna wordt het standpunt van de Commissie t.a.v. deze twaalf aanbevelingen weergegeven.

1. Een permanente Commissie voor de evaluatie en opvolging van verwijderingen oprichten

De Commissie steunt de aanbeveling om een permanente Commissie voor de evaluatie en opvolging van verwijderingen op te richten. Wat de voorgestelde uitbreiding met vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld betreft, stelt de Commissie zich echter vragen over de representativiteit, de legitimiteit, de objectiviteit, de neutraliteit, de onpartijdigheid en de discretie van dergelijke vertegenwoordigers. Het is ook onduidelijk op grond van welke criteria deze vertegenwoordigers zouden dienen te worden aangeduid, en evenmin volgens welke regels het besluitvormingsproces binnen de Commissie dan zou verlopen. De Commissie meent vooral dienstig en doeltreffend te kunnen zijn wanneer zij optreedt als overlegplatform met een duidelijk afgelijnde taakomschrijving en bestaande uit de hoofden van de verschillende diensten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het verwijderingsbeleid. Met andere geïnteresseerden, die een andere opdracht vervullen en geen gelijkaardige verantwoordelijkheden dragen, kan de Commissie perfect in dialoog gaan zonder dat zij van de Commissie deel dienen uit te maken.

2. Een zorgvuldig onderzoek voeren naar het risico op slechte behandeling

De Commissie is er zich terdege van bewust dat het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen verbiedt dat een persoon die een gegronde vrees koestert voor vervolging op één van de gronden vermeld in dat Verdrag, naar zijn land van herkomst zou worden teruggeleid en dat de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens niet toelaat dat een vreemdeling wordt teruggeleid naar een land waar hij een ernstig risico loopt op foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of straf. Wanneer een persoon uiting geeft aan een dergelijke vrees in geval van terugkeer, wordt dit beschouwd als een verzoek om internationale bescherming, ongeacht of hij een dergelijk verzoek formeel heeft ingediend. De Commissie is van mening dat, indien België de verantwoordelijke lidstaat is voor de behandeling van dat verzoek, dit dient te worden onderzocht door de onafhankelijke administratieve overheid (de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen) die hierin is gespecialiseerd, met een beroepsmogelijkheid bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

Het is niet altijd mogelijk om op het ogenblik van de arrestatie en vasthouding al te beschikken over alle elementen om het risico op schending van artikel 3 EVRM te evalueren. Indien de rechtspraak dit zou blijven vereisen, kan een wetgevende verduidelijking zich opdringen. Indien de effectieve verwijdering niet snel volgt op de evaluatie van bovenvermeld risico, kan een nieuwe beoordeling noodzakelijk zijn. In geval het verzoek om internationale bescherming is afgehandeld en er geen nieuwe elementen zijn, kan meestal worden volstaan door daarnaar te

⁴⁷ https://www.myria.be/files/Nota_Myria_-_Interimverslag_Commissie_Bossuyt.pdf.

verwijzen. In andere gevallen kan een behandeling van een impliciet verzoek om internationale bescherming worden opgestart.

3. Een grondige evaluatie maken van de alternatieven voor detentie

De Commissie stelt vast dat verschillende alternatieven voor detentie werden beproefd door de Belgische overheid. De Commissie beveelt aan dat aan DVZ en Fedasil bijkomende middelen zouden worden verschaft om op intensievere wijze en in samenwerking met de gemeentelijke diensten vreemdelingen ertoe aan te zetten het land vrijwillig te verlaten. De Commissie is ervan overtuigd dat er ook dan vreemdelingen zullen zijn die geen gevolg zullen geven aan het bevel het grondgebied te verlaten. Wanneer, in laatste instantie, tot gedwongen uitvoering van het bevel moet worden overgegaan, is dit quasi onmogelijk zonder voorafgaande vasthouding. In geval de vreemdeling zijn medewerking verleent, zal die vasthouding over het algemeen slechts van korte duur zijn. Het is hierbij ook van belang dat niet alleen de rechtstreeks betrokken instanties, zoals DVZ en de politiediensten, maar ook andere overheidsdiensten en organisaties van het middenveld, zich bewust zijn van de noodzaak om ingeval van blijvende weigering tot terugkeer over te gaan tot gedwongen verwijdering met bijhorende vasthouding.

4. De omkadering van kwetsbare personen in detentie verbeteren

De Commissie stelt vast dat al vele maatregelen zijn genomen om kwetsbare personen in detentie te omkaderen. De Commissie dringt erop aan deze maatregelen permanent te evalueren en, waar mogelijk, te verbeteren. De Commissie pleit er voor om voor personen met psychiatrische problemen een specifiek gesloten centrum op te richten met omkadering door psychiatrisch geschoold personeel ten einde voor die personen een kwaliteitsvolle begeleiding te waarborgen.

5. Een individueel onderzoek uitvoeren van de situatie van verzoekers om internationale bescherming aan de grens zonder hen stelselmatig vast te houden

De Commissie merkt op dat niemand aan de grens wordt vastgehouden omdat hij of zij internationale bescherming aanvraagt. Vasthouding geschiedt enkel wanneer een persoon niet voldoet aan de voorwaarden om toegang tot België - en bij uitbreiding tot de Schengenzone - te verkrijgen. Behoudens wanneer duidelijk blijkt dat een persoon recht heeft op internationale bescherming, vereist de Schengencode dat geen toegang tot de Schengenzone wordt verleend aan wie aan de voorwaarden daartoe niet voldoet. Het louter indienen aan de grens van een verzoek om internationale bescherming heeft niet automatisch tot gevolg dat de verzoeker aan de binnenkomstvoorwaarden tot het grondgebied van de Schengengrenscore voldoet en toegang tot het grondgebied dient te verkrijgen. Grensbewaking kan niet effectief zijn zonder de mogelijkheid een vrijheidsberovende maatregel op te leggen.

6. Een evaluatie van de alternatieven voor detentie van kinderen

De Commissie is van mening dat in de mate van het mogelijke moet worden vermeden dat kinderen van hun ouders worden gescheiden. Wanneer ouders stelselmatig blijven weigeren gevolg te geven aan een bevel het grondgebied te verlaten, moet worden overgegaan tot gedwongen verwijdering van het grondgebied, waarbij voorafgaandelijke vasthouding quasi onontbeerlijk is. Ten einde de eenheid van het gezin te kunnen vrijwaren, kan dit een vasthouding van de kinderen met zich meebrengen in de open woonunits en, in de laatste fase

van het cascadesysteem, in een gesloten setting. In voorkomend geval moet het nodige worden gedaan opdat dit in aangepaste omstandigheden kan gebeuren.

7. Werk maken van een volledige herziening van het klachtensysteem en het toezicht op de detentievoorwaarden door de raadkamer wettelijk vastleggen

De Commissie is van oordeel dat het thans voorziene administratief systeem waarbij vreemdelingen klachten kunnen indienen over hun detentievoorwaarden bij de directeur van het gesloten centrum en de Klachtencommissie, volstaat. De Commissie beveelt evenwel aan om bijkomende middelen te voorzien voor de Klachtencommissie en haar secretariaat en om alle klachten tot de Commissie te brengen en niet enkel deze die door het secretariaat als ontvankelijk worden beoordeeld, ten einde de Klachtencommissie te laten beoordelen of ook voor de “ontvankelijke” gevallen een onafhankelijk onderzoek is aangewezen.

8. Bij de identificatieprocedure transparanter te werk gaan

Voor personen die weigeren mee te werken aan hun identificatie, moet een beroep worden gedaan op de nationale overheden van hun herkomstland. In het centrum wordt de betrokkene hiervan ingelicht. Gezien de identificatieprocedure in hoge mate afhangt van het betrokken land van herkomst, sterk verschilt van land tot land en voortdurend aan wijziging onderhevig is, kan daarop niet nader worden ingegaan.

9. De politienormen over het gebruik van dwang openbaar maken

Het gebruik van dwangmiddelen door de politie is wettelijk geregeld door de artikelen 1, 37 en 38 van de Wet op het Politieambt. Bepaalde bijzondere modaliteiten worden geregeld door het ministerieel besluit van 11 april 2000 houdende regeling van de voorwaarden inzake het vervoer aan boord van burgerlijke luchtvaartuigen, van ontoelaatbare passagiers en te verwijderen personen en door de richtlijn van de minister van Binnenlandse Zaken van 19 juni 2006, waarvan de actualisering zich in eindfase bevindt. De interne richtlijnen van de minister zijn geen openbare documenten.

10. Van elke poging tot verwijdering een video-opname maken

Hoewel de Commissie Vermeersch II zich in haar eindverslag van 2005 (p. 33 en p. 61) negatief heeft uitgesproken over videotoezicht, is de huidige Commissie niet principieel gekant tegen het gebruik van video-opnames van de uit te voeren verwijderingen. De technische (camera's, batterijen, ...), praktische (bijkomend personeel) en wettelijke haalbaarheid (filmen op buitenlands grondgebied) van een dergelijke uitvoering kan echter wel problematisch zijn, *a fortiori* waar het de bedoeling zou zijn het gehele proces van een verwijdering in kaart te brengen. Gezien de duur van een verwijderingsproces vaak 24 uren overstijgt en er meerdere verwijderingen per week plaats vinden, dienen ook andere pistes onder ogen te worden genomen.

Het gebruik van de “bodycam” is hierbij één van de mogelijkheden die voor de operationele uitvoering, althans op het Belgische grondgebied, wettelijk is geregeld. De *ratio legis* voor het gebruik van camera's door de politiediensten is het verlenen van operationele ondersteuning bij de uitvoering van hun opdrachten. Het is niet de bedoeling een nieuw controlemiddel op de uitvoering van de politieopdrachten in te voeren. Deze controle is al aan verschillende onafhankelijke instanties toevertrouwd. Het gebruik van de “bodycam” bevindt zich in een

testfase binnen verschillende eenheden van de geïntegreerde politie en zorgt nog steeds voor bepaalde bedenkingen (Cfr. Advies COC n° CON190008 van 8 mei 2020). Zeker wanneer video- en audiobestanden tegen het licht van de huidige privacy regelgeving of zelfs het Strafwetboek worden gehouden, heeft het nood aan een verbetering van het wetgevend kader.

Het systematisch opleggen van videobewaking bij repatriëringsmissies zou *de facto* neerkomen op het instellen van een vorm van permanente controle, die noch wenselijk, noch opportuun wordt geacht. Een analyse van de vaste jurisprudentie van de gegevensbeschermingsautoriteit leert bovendien dat een dergelijke vorm van voortdurende en systematische controle als onevenredig zou kunnen worden beschouwd. *A fortiori* stellen zich eveneens deontologische en leiderschapsvragen bij dergelijke vorm van controle, die voorbij gaat aan het beginsel van de bekwaamheid zoals bepaald in de punten 5 en 6 van de deontologische code van de politiediensten.⁴⁸

11. Werk maken van een onafhankelijk mechanisme ter controle van de detentie, die de verwijderingsprocedure omvat

De Commissie wijst er op dat tal van onafhankelijke instanties op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze bij het voeren van het vreemdelingenbeleid, en in het bijzonder bij het verwijderingsbeleid, zijn betrokken of er controle kunnen op uitoefenen. De Commissie verwijst hierbij naar Myria, de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, de federale ombudslieden, het Comité P en de Algemene Inspectie van de federale politie en van de lokale politie (AIG). De Commissie is niet overtuigd van de noodzaak tot het oprichten van een bijkomende onafhankelijke instantie.

Voor wat de verwijderingsprocedure betreft, beveelt de Commissie aan dat de personeelsformatie en de middelen van de Algemene Inspectie zouden worden uitgebreid ten einde het aantal uit te voeren controles minstens te kunnen verdubbelen. Het verdient ook aanbeveling dat zou worden overgegaan tot het aanwerven van meerdere vaste leden zodat zou kunnen worden afgezien van het huidige detacheringsmechanisme. Het Jaarverslag 2018 van de AIG vermeldt dat de escorteurs hun taak, ondanks vaak delicate en moeilijke omstandigheden, zeer professioneel uitoefenen en getuigen van een grote beroepsernst, zowel op het vlak van communicatie als het gebruik en het toepassen van de hen toegewezen (dwang)middelen.

12. Het/de budget(ten) voor het terugkeerbeleid transparanter maken

De Commissie merkt op dat de begrotingscijfers toegankelijk zijn voor wie zijn weg vindt in de parlementaire stukken waarin de begrotingen van de verschillende bij het terugkeerbeleid betrokken diensten zijn opgenomen. In het eindverslag onderneemt de Commissie niettemin een poging om een aantal cijfers op een bevattelijke wijze te vermelden. De Commissie is er zich van bewust dat zonder duiding uit hun context gelichte begrotingscijfers soms worden ingeroepen om op demagogische wijze politiek geïnspireerde stellingen te ondersteunen. De

⁴⁸ Koninklijk besluit van 10 mei 2006 houdende vaststelling van de deontologische code van de politiediensten: “5. De chef hanteert een leiderschapsstijl die is aangepast aan de taak, aan de omstandigheden van de uitvoering van deze taak en aan de professionele bekwaamheid, de persoonlijke maturiteit en de motivatie van de medewerkers. [...] 6. [...] De chef behandelt zijn medewerkers rechtvaardig en billijk. Hij schenkt hen vertrouwen, heeft voor hen de vereiste belangstelling, waakt over hun rechten en heeft voor hen het respect dat hij verschuldigd is aan personen met wie hij solidair de gemeenschappelijke opdracht moet vervullen”.

Commissie is er echter van overtuigd dat zonder inzicht in de begrotingscijfers het niet mogelijk is een verantwoord overheidsbeleid met kennis van zaken te voeren.

Deel II. Analyse van het terugkeerbeleid

Inhoudstafel van de fiches

1. *De vrijwillige terugkeer en alternatieven voor vasthouding*

Fiche 1: Vrijwillig terugkeertraject Fedasil

Fiche 2: Terugkeerloketten van Fedasil

Fiche 3: Samenwerking met lokale partners voor informatieverspreiding over vrijwillige terugkeer

Fiche 4: SEFOR-procedure

Fiche 5: Terugkeerbegeleiding van families met minderjarige kinderen in onregelmatig verblijf vanuit de privéwoning

Fiche 6: Alternatieven voor vasthouding

2. *De gedwongen verwijdering*

Fiche 7: Interceptie van een onregelmatig op het grondgebied verblijvende vreemdeling bij een politie- of inspectiecontrole – beslissing tot vasthouding

Fiche 8: Interceptie van een niet-begeleide minderjarige vreemdeling

Fiche 9: De vreemdeling in onregelmatig verblijf in een strafinstelling (uitzitten van straf of onder aanhoudingsmandaat)

Fiche 10: Weigeren van binnenkomst en terugdrijving aan de Schengenbuitengrensposten

Fiche 11: Beroepsmogelijkheden tegen verwijderings- en vasthoudingsbeslissingen

Fiche 12: Informatieplicht – Recht op juridische bijstand

Fiche 13.1: Vasthouding en verwijdering van kwetsbare personen

Fiche 13.2: ‘Fit-to-Fly’ en ‘Fit-to-Stay’

Fiche 14: Beoordeling van een mogelijke schending van artikel 3 EVRM

Fiche 15: Beschermings- en verblijfsaanvragen tijdens de vasthouding

Fiche 16: Reisdocumenten

Fiche 17: Het boeken van een vlucht naar het land van bestemming

Fiche 18: Verwijdering met escorte door de Federale Politie

Fiche 19: “Special flights”

3. *Een aantal zaken nader toegelicht*

Fiche 20: De controle op de gedwongen terugkeer – rol van de AIG

Fiche 21: Rol van de EU in terugkeer

Fiche 22: Transitmigratie

Fiche 23: De kosten van een verblijf in een gesloten centrum in vergelijking met de kosten van een verblijf in een gevangenis

Fiche 24: De verwijderingen – cijfers van 2010 tot 2019

Inleiding bij de fiches

Het verwijderingsproces is van toepassing op:

- De afgewezen verzoeker om internationale bescherming verblijvend in een opvangstructuur (fiche 1);
- De afgewezen verzoeker om internationale bescherming buiten het opvangnetwerk en de vreemdeling in onregelmatig verblijf (fiches 2 en 3);
- De vreemdeling die in een privéwoning verblijft en een negatieve beslissing inzake zijn verblijf ontvangt (fiches 4 en 5);
- De onregelmatig verblijvende vreemdeling die geen enkele verblijfsaanvraag heeft gedaan of waarvan de verblijfsaanvraag al langer geleden werd afgewezen en die zijn verblijfsadres met ongekende bestemming heeft verlaten en wordt geïntercepteerd door de politie of tijdens een inspectiecontrole (fiches 7 en 8);
- De vreemdeling in onregelmatig verblijf of die zijn wettig verblijf heeft verloren en die in een strafinstelling verblijft (uitzitten van straf of onder aanhoudingsmandaat) (fiche 9);
- De vreemdeling aan wie de toegang tot het grondgebied aan de grens wordt geweigerd en die wordt teruggedreven zonder het land te zijn binnengekomen (fiche 10).

In het algemeen bevat het verwijderingsproces de volgende stappen:

1. Een vreemdeling in één van de hierboven vermelde situaties ontvangt, na te zijn gehoord, een gemotiveerd bevel om het grondgebied te verlaten (BGV), al of niet gepaard met een inreisverbod. Wie de toegang tot het grondgebied aan de grens wordt geweigerd, ontvangt een beslissing tot teruggrijping (fiches 7 tot 10);
2. Tegen deze beslissingen kan beroep worden aangetekend (fiche 11);
3. De vreemdeling wordt aangezet om zelfstandig en vrijwillig gevolg te geven aan dit BGV (fiches 1 tot 5);
4. Indien hij geen vrijwillig gevolg geeft aan dit BGV of in geval van een risico op onderduiking, kan de vreemdeling worden vastgehouden met het oog op zijn verwijdering (fiches 7 en 9). Ook tegen deze vasthoudingsbeslissing kan beroep worden aangetekend (fiche 11). Alvorens over te gaan tot vasthouding, kan hem een alternatief voor vasthouding worden opgelegd (fiche 6);
5. De vreemdeling moet volledig worden ingelicht over zijn vasthouding en gedwongen verwijdering in een taal die hij begrijpt (informatieplicht). Hij moet een beroep kunnen doen op juridische bijstand (fiche 12);
6. Er moet rekening worden gehouden met de eventuele kwetsbaarheid van de persoon, zowel vóór en tijdens zijn vasthouding als op het tijdstip van de verwijdering zelf:
 - in geval van ziekte: de vreemdeling mag niet lijden aan een ziekte die een schending van artikel 3 EVRM zou kunnen inhouden;
 - tegen de vasthouding kan de arts een medisch bezwaar indienen; tijdens het verblijf in het gesloten centrum mag de persoon niet ongeschikt worden bevonden voor het verblijf in het centrum – “Fit-to-Stay”;
 - voor de verwijdering met het vliegtuig moet de vreemdeling “Fit-to-Fly” worden bevonden door de medische dienst (fiches 13.1, 13.2 en 14);
7. Bij zijn terugkeer mag de vreemdeling geen risico lopen op een schending van artikel 3 EVRM; hij kan op eender welk moment van zijn vasthouding een nieuw verzoek om internationale bescherming indienen; ook zonder dit formeel verzoek moet de overheid een beoordeling maken van een mogelijke schending van artikel 3 EVRM (fiche 14);

8. De vreemdeling kan een beroep aantekenen, zowel tegen de vasthouding als tegen het BGV; DVZ moet voor de gedwongen verwijdering een schorsende termijn van vijf of tien dagen respecteren naar gelang de vreemdeling al eerder een BGV ontving of niet. Indien de vreemdeling een schorsingsberoep bij uiterst dringende noodzakelijkheid heeft ingediend, moet de uitkomst van dit beroep worden afgewacht voordat de verwijdering kan worden uitgevoerd (Fiche 11);
9. De vreemdeling kan op eender welk moment vóór zijn vasthouding of tijdens zijn vasthouding verblijfsaanvragen of verzoeken om internationale bescherming indienen; in sommige gevallen dient het verwijderingsproces te worden opgeschort (fiche 15);
10. Vooraleer de betrokkene kan worden verwijderd, moet de overheid beschikken over een reisdocument (paspoort, laissez-passer) en/of het akkoord van het land van herkomst/bestemming (in voorkomend geval de toelating van het land/de landen via waar er wordt getransiteerd) (fiche 16);
11. Er moet een plaats worden geboekt op een vlucht naar het land van bestemming (fiche 17);
12. Indien de vreemdeling weigert te vertrekken of bij een veiligheidsrisico, zal de betrokkene moeten worden verwijderd met een escorte, uitgevoerd door de Federale Luchtvaartpolitie (fiche 18 - In deze fiche staat het stappenplan van de verwijderingen beschreven);
13. In bepaalde gevallen is er een mogelijkheid om gebruik te maken van de zogenaamde “special flights” (mogelijks in samenwerking met Frontex of andere landen) (fiche 19).

Fiche 1. Vrijwillig terugkeertraject Fedasil

1. Wettelijk kader

Het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers (Fedasil) werd in 2001 opgericht met als doel “de organisatie en het beheer te verzekeren van de verschillende modaliteiten inzake onthaal en opvang van asielzoekers, alsook de coördinatie van de vrijwillige terugkeer”.⁴⁹ Artikel 6/1 van de Opvangwet bepaalt dat een asielzoeker steeds kan intekenen op een geïndividualiseerd terugkeertraject. Het Agentschap dient ten laatste vijf dagen na een negatieve beslissing van de CGVS informatie te geven over terugkeerbegeleiding. Ten laatste wanneer de asielzoeker een bevel om het grondgebied te verlaten werd betekend, wordt de Dienst Vreemdelingenzaken op de hoogte gebracht en gehouden van de stand van zaken en van de vordering van het terugkeertraject. Van dan af wordt dat traject gezamenlijk beheerd door het Agentschap en de Dienst Vreemdelingenzaken.

2. Algemene context

Iedere verzoeker om internationale bescherming (zowel individuen als families) wordt bij het begin van de procedure internationale bescherming, tijdens de behandeling van het verzoek om internationale bescherming en bij een negatieve beslissing inzake dit verzoek ingelicht over de mogelijkheid tot vrijwillige terugkeer. Het slotluik van dit traject is de fysieke breuk in de opvang, met een toewijzing aan een open terugkeerplaats (OTP). In een dergelijke plaats kan nog gedurende 30 dagen opvang worden verleend en aan intensieve terugkeerbegeleiding worden gedaan.

Het terugkeertraject is een geïndividualiseerd en incrementeel begeleidingstraject voor alle verzoekers om internationale bescherming die worden opgevangen in de opvangstructuren, beheerd door Fedasil en zijn partners. Het doel van dit terugkeertraject is om, in geval van een negatieve beslissing inzake het verzoek om internationale bescherming, binnen het opvangnetwerk de vrijwillige terugkeer zo veel mogelijk aan te moedigen door het verlenen van informatie, door beslissingsondersteuning te bieden en door te wijzen op de risico's van onregelmatig verblijf. Dit gebeurt met aandacht voor correcte en volledige informatie.

Ratio: In het belang van de uitgeprocedeerde verzoeker zelf geniet een vrijwillige terugkeer, eventueel gecombineerd met een re-integratieproject in het land van herkomst, de voorkeur boven een gedwongen terugkeer of een onregelmatig verblijf in België. De vreemdeling heeft een beslissing ontvangen van de Belgische overheid die dient te worden gerespecteerd. Hij is verplicht deze beslissing zelf op te volgen. Dit is humaner, goedkoper en legt een betere basis voor zijn re-integratie in het land van herkomst.

De twee hoofdfases van het terugkeertraject in de opvang die door Fedasil werden geïdentificeerd zijn:

- terugkeerbegeleiding in alle opvangstructuren van bij de aankomst van de verzoeker om internationale bescherming in de opvangstructuur tot de betekening van een uitvoerbare negatieve beslissing inzake zijn verzoek;

⁴⁹ Artikel 62, §1, van de Programmawet van 19 juli 2001; voor vrijwillige terugkeer werd dit opgenomen in artikel 58 van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen (hierna: Opvangwet).

- voortzetting van deze begeleiding in de open terugkeerplaatsen, voorzien in de federale opvangcentra.

De terugkeerbegeleiding tijdens de procedure internationale bescherming. Zoals bepaald in de Opvangwet bestaat de terugkeerbegeleiding van Fedasil uit het ter beschikking stellen van informatie over vrijwillige terugkeer. Vanaf het eerste formele gesprek met de bewoner informeert de maatschappelijk werker deze over het vrijwillige terugkeerprogramma en over de mogelijkheid om hier een beroep op te doen tijdens elk moment van het verblijf.

Gedurende het onderzoek van het verzoek om internationale bescherming worden **vier sleutelmomenten** geïdentificeerd, waarbij het thema vrijwillige terugkeer ter sprake wordt gebracht op een formele wijze: a) bij een negatieve beslissing van de CGVS, b) bij het indienen van een beroep bij de RvV, c) tijdens de behandeling van dit beroep en d) bij een uitvoerbare negatieve beslissing inzake het verzoek om internationale bescherming. Deze gesprekken zijn methodologisch onderbouwd. Ze verlopen volgens een format, gebaseerd op begeleidingsmodellen.

De open terugkeerplaatsen. Eens de negatieve beslissing inzake het verzoek om internationale bescherming uitvoerbaar is, zal de uitgeprocedeerde verzoeker een toewijzing aan een open terugkeerplaats (OTP) ontvangen. Deze open terugkeerplaatsen zijn plaatsen in een regulier opvangcentrum, maar met het label ‘open terugkeerplaats’. Het verblijf bedraagt er 30 dagen, tijdens dewelke er specifieke begeleiding is voorzien naar vrijwillige terugkeer. Deze termijn kan worden verlengd als de terugkeer effectief wordt voorbereid.

Het OTP-traject bestaat uit drie gestructureerde gesprekken. Er is ook een verbindingsambtenaar van DVZ aanwezig in het opvangcentrum om tot identificatie van de vreemdeling over te gaan, beslissingen m.b.t. het verblijf te betekenen en eventueel gedwongen terugkeer voor te bereiden. Het recht op materiële hulp in deze opvangplaats blijft gegarandeerd tot het verstrijken van de termijn van het bevel om het grondgebied te verlaten, dat wordt betekend door DVZ.

Vertrek vanuit de open terugkeerplaats. Vanuit het OTP-centrum wordt een einde gesteld aan de materiële hulp wanneer de termijn om het grondgebied te verlaten is verstreken. Indien betrokkene na het verstrijken van de termijn van het bevel het grondgebied te verlaten (BGV) niet is teruggekeerd, verder geen concrete stappen heeft gezet en nog in het opvangcentrum verblijft en indien hij/zij volgens DVZ identificeerbaar en verwijderbaar is, kan DVZ de gedwongen verwijdering organiseren. Voor de uitvoering van deze gedwongen verwijdering wordt er een beroep gedaan op de lokale politie. Betrokkene zal dan een uitnodiging van DVZ ontvangen om zich naar het politiekantoor te begeven ten einde te worden overgebracht naar een gesloten centrum/FITT woonunit. Het OTP-centrum zelf zal het nodige doen om een einde te maken aan het recht op opvang indien de gedwongen verwijdering niet kan worden georganiseerd.

Voor het tot uitvoering brengen van vrijwillige terugkeerttrajecten heeft Fedasil de nodige **instructies, instrumenten en opleidingen** uitgewerkt:

- instructie Fedasil over het vrijwillig terugkeerttraject in de opvang en de open terugkeerplaatsen. Fiche terugkeerttraject (bestaat in 12 talen) voor residenten;
- terugkeerttrajectplan als begeleidingstool;
- online monitoring op daadwerkelijke uitvoering;

- aanstelling van een SPOC VT⁵⁰ in elk centrum;
- zesmaandelijks overleg en bezoekstructuur aan terugkeerplaatsen;
- modulaire catalogus Vrijwillige Terugkeer (VT) Opleidingen.

Opvangplaatsen in het kader van de Dublinprocedure. De beslissing tot weigering van verblijf, wanneer België niet verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, met bevel om het grondgebied te verlaten (Bijlage 26^{quater}) wordt aan betrokkene tijdens een onderhoud bij DVZ betekend. Betrokkene krijgt een plaats toegewezen in een OTP-centrum, waar hij zich binnen de vijf dagen dient aan te melden. In afwezigheid van een aanmelding binnen deze termijn, verliest hij het recht op materiële hulp. In het OTP-centrum dient betrokkene aan te geven of hij al dan niet wil ingaan op een aanbod van vrijwillig vertrek naar de verantwoordelijke Dublin-lidstaat.

Indien betrokkene hierop wil ingaan, boekt de Cel Vrijwillige Terugkeer van DVZ hem/haar een ticket, maakt een Dublin-LP (laissez-passer) op en kondigt de overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat aan. Indien betrokkene niet wenst in te gaan op het aanbod van vrijwillig vertrek, zal DVZ overgaan tot een gedwongen verwijdering naar de verantwoordelijke Dublin-lidstaat. Betrokkene wordt op vraag van DVZ door de lokale politie uitgehaald en overgebracht naar een gesloten centrum of een FITT woonunit.

Ter illustratie: in de vier OTP-centra verbleven in 2019 373 personen in het kader van het terugkeertraject. Van deze groep zijn 32 personen daadwerkelijk teruggekeerd (9%). Daarbovenop werden via de terugkeerloketten (zie fiche 2) 62 personen opgenomen voor een terugkeertraject. Van deze groep vertrokken 33 personen vrijwillig (53%). In het totaal werden dus 435 personen opgenomen in de OTP-plaatsen waarvan 65 personen vrijwillig zijn teruggekeerd.

3. Vaststellingen in de praktijk

Onduidelijkheden in de rolverdeling en de werkingsafspraken tussen DVZ en Fedasil

- DVZ wordt door de RvV niet ingelicht van de negatieve beslissing inzake het verzoek om internationale bescherming, Fedasil daarentegen wel. Dit leidt tot vertraging en/of onduidelijke afspraken bij het betekenen van het BGV bij intrede in de OTP. Hierdoor wordt de termijn in de OTP onduidelijk bepaald en verblijven sommige mensen bijgevolg onnodig lang in de OTP.
- Uithalingen na beëindiging 30 dagen. Er bestaan geen gestroomlijnde procedures en/of toepassing ervan door alle actoren, waardoor effectieve uithalingen vaak moeilijk verlopen.
- De onderbezetting van DVZ in de OTP's bemoeilijkt de opvolging van het terugkeerproces.

4. Aanbevelingen

Werken rond vrijwillige terugkeer vereist een globale aanpak:

- **Fase-specifieke benadering in de opvang.** De terugkeerinstructie start met de informatie over vrijwillige terugkeer reeds tijdens de intakefase. Naarmate de procedure internationale

⁵⁰ SPOC = Single Point Of Contact. In alle opvangcentra is er één SPOC VT (vrijwillige terugkeer) die instaat voor het opvolgen van terugkeerdossiers, het ondersteunen van collega's op het vlak van terugkeer, verspreiding van de communicatie over vrijwillige terugkeer, het opvolgen van ontwikkelingen binnen het programma vrijwillige terugkeer (opleidingen, vergaderingen e.d. volgen), ...

bescherming vordert (negatieve beslissingen), dient de nadruk te liggen op het begeleiden naar vrijwillige terugkeer. Het sensibiliseringsprogramma moet worden herwerkt: er moet duidelijk aan de vreemdeling worden gesteld dat het BGV moet worden opgevolgd, ofwel via vrijwillige terugkeer, ofwel, indien hij hier niet zelf op in gaat, via gedwongen terugkeer. Een verbinding dient te worden gelegd met de terugkeerloketten zodat ook na de opvang kan worden ingetekend op vrijwillige terugkeer (zie fiche 2: de terugkeerloketten).

- Maatregelen nemen voor een betere opvolging van de BGV's na een negatieve beslissing inzake het verzoek om internationale bescherming van de RvV (o.a. afspraken met de RvV en het CGVS, verbeteren van de informatie-uitwisseling tussen DVZ en Fedasil).
- Het organiseren van de gemeenschappelijke aanpak van Fedasil en DVZ in de OTP's.
- **Versterken van de samenwerking tussen DVZ, Fedasil en andere partners** om de uitstroom effectief te realiseren op het einde van de OTP-opvang. De bestaande instrumenten (FITT, SEFOR) dienen hiertoe te worden gemaximaliseerd.
- Meer personeel bij DVZ voor de opvolging van de BGV's, de omkadering in de OTP's en de opvolging van de gedwongen terugkeer, alsook politieversterking voor de uithalingen uit de OTP's.
- Meer plaatsen in de gesloten centra voor de uitvoering van de gedwongen terugkeer als de vrijwillige terugkeer uit de OTP niet werd gerealiseerd.
- Meer inzetten op terugkeerprogramma's op maat voor kwetsbare personen om een lang verblijf met tijdelijke/precaire statuten te vermijden.

Fiche 2. Terugkeerloketten van Fedasil

1. Algemene context

Het terugkeertraject in de opvangstructuren, beheerd door Fedasil en zijn partners, eindigt in principe bij het einde van de opvang. De terugkeerloketten van Fedasil beogen een zelfde dienstverlening inzake vrijwillige terugkeer ook buiten het opvangnetwerk mogelijk te maken. Dit gebeurt door het organiseren van terugkeerlokets met een laagdrempelige toegang voor vreemdelingen in de vijf grootste steden van België. Daarnaast worden deze terugkeerlokets uitgebouwd als referentiepunt inzake vrijwillige terugkeer voor steden, opvangstructuren en externe organisaties. De aandacht gaat daarbij naar correcte informatie, counseling en organisatie van terugkeer.

Ratio: vrijwillige terugkeer, eventueel gecombineerd met een re-integratieproject in het land van herkomst, wordt gebracht als een geloofwaardig alternatief voor vreemdelingen en hun vertegenwoordigers buiten de opvangstructuren.

De **hoofdtaken van de terugkeerlokets** zijn:

- voortzetting van de terugkeerbegeleiding na het terugkeertraject, voorzien in de opvangstructuren, beheerd door Fedasil en zijn partners;
- een toegang tot informatie, beslissingsondersteuning en voorbereiding van vrijwillige terugkeer voor de betrokken vreemdelingen, ook deze zonder geldig verblijf;
- een kwaliteitsvolle counseling bieden, o.a. door de hoge caseload van de consultants en de regelmatige aanwezigheid van IOM en Caritas;
- een referentiepunt van kennis en ervaring vormen voor administraties en externe organisaties;
- een uitgangplaats vormen voor mobiele counseling (vb. naar ziekenhuizen) en voor outreach-activiteiten naar vreemdelingen in onregelmatig verblijf of in transit.

Voor de tenuitvoerlegging van de terugkeerlokets heeft Fedasil de nodige instructies, instrumenten en opleidingen uitgewerkt:

- communicatie van Fedasil over de vrijwillige terugkeerbegeleiding buiten de opvang;
- fiche terugkeerloket (bestaat in 12 talen) voor vreemdelingen;
- fysieke spreiding van de terugkeerlokets over de centrumsteden, en linken met de kleinere steden via contacten;
- aanstelling van vaste terugkeerconsultanten in elk loket;
- het betrekken van deze terugkeerconsultanten in de overlegvergaderingen met de SPOC⁵¹ van de opvangcentra;
- het voorzien van gemeenschappelijke opleidingen inzake terugkeer en terugkeercounseling.

2. Vaststellingen in de praktijk

- De toegankelijkheid van de terugkeerlokets is sterk afhankelijk van de ligging en de inbedding in het stedelijk weefsel. Vooral in Vlaanderen verloopt de samenwerking vlot. In Brussel en Wallonië wordt weerstand ervaren.

⁵¹ SPOC = Single Point Of Contact. In alle opvangcentra is er één SPOC VT (vrijwillige terugkeer) die instaat voor het opvolgen van terugkeerdossiers, het ondersteunen van collega's op het vlak van terugkeer, verspreiding van de communicatie over vrijwillige terugkeer, het opvolgen van ontwikkelingen binnen het programma vrijwillige terugkeer (opleidingen, vergaderingen e.d. volgen), ...

- Een terugkeerloket functioneert “vraag-gestuurd” en moet dus worden “gevonden” door de betrokken vreemdeling of zijn vertegenwoordiger. Het correct bekendmaken van de terugkeerlokets, hun dienstverlening en de beeldvorming die ermee gepaard gaat, blijft een gevoelig punt.
- Voor lokale administraties en organisaties is het (nogmaals) confronteren van de betrokken vreemdelingen met hun precare verblijfsituatie een taak van het terugkeerloket; middenveld en lokale actoren focussen eerder op de sociale dimensie.

3. Aanbevelingen

Werken rond vrijwillige terugkeer in de terugkeerlokets van Fedasil vereist een globale aanpak:

- Het potentieel van de terugkeerlokets kan nog verder worden uitgewerkt: door integratie van deze lokets in de stedelijke diensten, door aansluiting na te streven bij organisaties die uitgeprocedeerde vreemdelingen begeleiden en door communicatielijnen uit te bouwen die de samenwerking tussen de stedelijke administraties, SEFOR-verbindingsambtenaren en de terugkeerlokets kunnen versterken.
- De loket-specifieke dienstverlening dient verder te worden uitgewerkt volgens het model “one stop shop”, zoals bekend in andere steden. Het principe is dat de betrokken vreemdeling er laagdrempelig terecht kan voor een integrale benadering. Het terugkeerloket kan de link tussen vrijwillige terugkeer en andere stedelijke acties versterken, en dit in alle gemeenten. Het betreft acties, zoals winterwerking, daklozenwerking en out-reach activiteiten. Het profiel van langdurig onregelmatig verblijvende vreemdelingen is er vaak één van verhoogde kwetsbaarheid. Hierop kan meer worden ingezet door terugkeerprogramma’s op maat aan te bieden.
- Het nodige personeel voorzien bij DVZ en Fedasil voor de uitvoering van deze aanbevelingen.

Fiche 3. Samenwerking met lokale partners voor informatieverspreiding over vrijwillige terugkeer

1. Algemene context

Een netwerk van lokale partnerschappen werd opgericht (CONEX) om de bekendheid van het programma “vrijwillige terugkeer” buiten het opvangnetwerk te versterken via een samenwerking met primair lokale besturen en aanvullend andere lokaal verankerde actoren, zoals ngo’s.

De hoofddoelstelling is mensen in precair verblijf in België buiten het opvangnetwerk zoeken, vinden en informeren over vrijwillige terugkeer via en met een netwerk van partners. Federale ambtenaren hebben zelf onvoldoende contacten en draagvlak om rechtstreeks contact op te nemen met de doelgroep of mediators. CONEX ondersteunt de lokale partner financieel om een projectverantwoordelijke (vol- of deeltijds) aan te werven die een netwerk aanlegt om dit te informeren over vrijwillige terugkeer.

De belangrijkste operationele doelstellingen zijn:

- informeren van hulpverleners en maatschappelijke diensten en, waar het doeltreffend is, rechtstreeks de doelgroep;
- doorverwijzen naar het dichtstbijzijnde terugkeerloket of terugkeerpartner;
- signalen detecteren vanuit het terrein via deze CONEX-partners;
- integratie van vrijwillige terugkeer in de formele en informele dienstverlening (door onder meer organisatie van gemeenschappelijk overleg tussen lokale actoren en federale administratie).

De belangrijkste doelgroepen zijn:

- publieke diensten: OCMW, Vreemdelingenzaken, straatwerkers, politie, ziekenhuizen,...
- middenveld: sociale organisaties, migrantenorganisaties, vrijwilligersorganisaties, ...
- doelgroep rechtstreeks: vreemdelingen in onregelmatig verblijf, uitgeprocedeerde vreemdelingen, ...

Actuele partners zijn:

- steden & gemeenten: Antwerpen, Gent, Luik, Charleroi (opstart 1 januari 2020), Anderlecht, Aalst;
- ngo’s: CAW Brussel, CAW Antwerpen, CAW Limburg, Steunpunt Asiel & Migratie Mechelen;
- opmerking: in de vijf grootste Belgische steden heeft Fedasil ook terugkeerlokets geïnstalleerd; dit zijn lokets met medewerkers van de dienst Vrijwillige Terugkeer Fedasil waar bezoekers kunnen intekenen voor vrijwillige terugkeer of vrijblijvend informatie kunnen vragen.

De projecten kunnen jaarlijks worden verlengd op basis van een inhoudelijke aanvraag en begroting (zie hieronder).

Voor beheer, selectie, evaluatie en opvolging van de projecten heeft de dienst Vrijwillige Terugkeer diverse tools geïnstalleerd:

- beheerskader (intern document);

- evaluatiematrix met doelstellingen, activiteiten, de beoogde kwantitatieve en kwalitatieve resultaten; dit document wordt gebruikt voor de aanvraag, het verslag en evaluatie zodat ook consistentie, prestatie en eventuele tussentijdse koerswijzigingen kunnen worden gevaloriseerd;
- financieel vademecum en uniforme budgettabel die begroting en gemaakte kosten vergelijkt; gewogen quotering van de diverse begrotingselementen;
- uniforme activiteitenregistratietabel;
- (partieel) gedeelde sociale kaart van derde partners (= contacten van de CONEX-partner) in categorieën;
- jaarlijks stuuroverleg met beleidsverantwoordelijken en operationeel betrokkenen van beide partners;
- regelmatig (tweewekelijks voor grote/nieuwe projecten tot tweemaandelijks voor kleine, ervaren projecten) coördinatieoverleg tussen projectverantwoordelijke en eerste aanspreekpunt bij Fedasil;
- halfjaarlijks ‘stedenoverleg’ per zone (Brussel, Vlaanderen, Wallonië) om uit te wisselen tussen de verschillende projecten en jaarlijkse kick-off;
- portfolio van vormingen.

Naast het brede middenveld, gaf ook het CONEX netwerk signalen dat sommige specifieke groepen moeilijk bereikbaar zijn, zoals transitmigranten, en enkel met specifieke outreach-methodes kunnen worden geïnformeerd en doorverwezen. Daaruit is het proefproject Reach Out ontstaan: een samenwerking op het terrein in een specifieke context (weinig tijd, moeilijk om vertrouwen op te bouwen) om adequaat informatie te verschaffen aan de doelgroep van transitmigranten. Het project werd pas gelanceerd in november 2019 en kan nog geen resultaten voorleggen omdat eerst de SLA (Service Level Agreement) moet worden afgesloten.

2. Vaststellingen

- Meer dan 50% (in de periode januari-oktober 2019 meer dan 65%) van de vrijwillige terugkeerdossiers zijn vreemdelingen in onregelmatig verblijf, direct of indirect (via mediators) de einddoelgroep van het CONEX netwerk.
- Ondanks de verbeterde samenwerking met lokale administraties en middenveldorganisaties blijft het moeilijk om informatieverstrekking over (vrijwillige) terugkeer te integreren in de lokale dienstverlening.
- De eindrapporten en de verslagen van de regelmatige overlegplatformen en de vijf jaar ervaring met het netwerk tonen dat de lokale overheden als primaire partners zorgen voor de bestuurlijke en maatschappelijke inbedding van het programma Vrijwillige Terugkeer bij OCMW, burgerzaken, Vreemdelingenzaken, politie, straathoekwerkers, ziekenhuizen, ... De andere lokale actoren bereiken als complementaire partners gemakkelijker middenveldorganisaties, migrantengemeenschappen en rechtstreeks de doelgroep. Sommige secundaire partners (vb. Steunpunt Mechelen, CAW Limburg) ageren ook semi-bestuurlijk als geprivilegieerde partner. Een complementair systeem met een gediversifieerde samenstelling is belangrijk. Via een vermenigvuldiging van netwerken bereikt Fedasil gericht een multitude aan partners.
- In het regelmatig overleg en de verslagen geven diverse partners aan dat vrijwillige terugkeer gemakkelijker ingang vindt bij de doelgroep (mediators of direct) als het wordt ingebed in een breder scala van opties of perspectieven. Daarom streeft Fedasil een inhoudelijke verbreding na van de projecten, waarbij ook informatie wordt verstrekt over asiel, Dublin, begeleiding of andere thema's waarvoor Fedasil een mandaat heeft of kan doorverwijzen naar andere diensten of actoren.

- In die zin werden de jaarlijkse ontmoetingsdagen (grote provinciale evenementen met brede belangstelling voor vrijwillige terugkeer) van Antwerpen, Gent, Aalst en Luik qua thematiek open getrokken. De ontmoetingsdagen kunnen met 50 tot 120 bezoekers op heel wat lokale en regionale belangstelling rekenen.
- Het CONEX netwerk is belangrijk om signalen uit het terrein te detecteren. Diverse subprogramma's zijn van daaruit ontstaan: AMAAR (medisch programma), re-integratieprogramma's voor Marokkanen in onregelmatig verblijf i.s.m. stad Antwerpen (Rema), begeleiding van families met kinderen i.s.m. stad Gent⁵².
- De projecten organiseren regelmatig (2 tot 5x/jaar naargelang de omvang) stedelijk overleg over vrijwillige terugkeer. Daarnaast hebben ze regelmatig contact met de belangrijkste actoren zoals OCMW, DVZ, politie en de regionale SEFOR-ambtenaren. Inzoverre de rolverdeling zuiver wordt gehouden, verloopt deze samenwerking goed en constructief.

3. Aanbevelingen

- Een gecoördineerde aanpak tussen federale administraties (Fedasil, DVZ), stedelijke diensten (OCMW, politie, ...) en middenveldorganisaties (bv. CAW), waarbij éénieders rol, bevoegdheid en expertise wordt erkend, zal leiden tot een efficiëntere terugkeerbegeleiding (uniforme en correcte informatieverstrekking) en opvolging van vreemdelingen in onregelmatig verblijf (zie ook aanbevelingen fiches 1, 2 en 4).
- Netwerk verder uitbouwen op de blinde vlekken:
 - Geografisch: Wallonië, West-Vlaanderen.
 - Thematisch:
 - Een project opzetten naar de vrijwilligersorganisaties;
 - Sleutelfiguren van migrantenorganisaties meer inzetten als webcom influencers;
 - Arbeidsinspectie en andere actoren m.b.t. clandestiene arbeidsmigranten systematisch informeren.
 - Inhoudelijk: verder breder inbedden in een scala van opties; dit verbetert de toeleiding naar vrijwillige terugkeer; cf. Antwerps beleid van perspectiefbegeleiding.
- Samenwerking en complementariteit met het IOM netwerk van terugkeerpartners vergroten. De terugkeerpartners van IOM zijn een netwerk van middenveldorganisaties waar vreemdelingen, aanvullend op de terugkeerloketten, kunnen intekenen voor vrijwillige terugkeer of informatie kunnen verkrijgen. Dit netwerk is geïnstalleerd omdat de drempel van een terugkeerloket (= overheid) soms te hoog is voor de doelgroep.
- Politie is lokaal goed geïnformeerd door de respectievelijke CONEX projecten, maar een top-down landelijke verspreiding van de basisinformatie via mail en intraweb zou een permanente toegang tot de informatie kunnen verzekeren.

⁵² https://stad.gent/sites/default/files/page/documents/16_00463%20NL-begeleiders-Webversie_0.pdf.

Fiche 4. SEFOR-procedure

De SEFOR-procedure verloopt via de gemeente (Omzendbrief van 10 juni 2011 betreffende de bevoegdheden van de burgemeester in het kader van de verwijdering van een onderdaan van een derde land, *B.S.*, 16 juni 2011).

1. *Het verloop van het proces*

- De vreemdeling ontvangt via de gemeente het BGV en de uiteenzetting en informatie over wat van hem wordt verwacht, over de mogelijke bijstand die hij inzake terugkeer kan ontvangen en over de instanties die ter zake bevoegd zijn;
- Na 14 dagen wordt de vreemdeling terug uitgenodigd om te vernemen hoe het staat met de voorbereidingen inzake zijn vertrek (DVZ kan maatregelen hebben opgelegd bv. om vingerafdrukken te laten komen nemen of om kopieën van de reisdocumenten te bezorgen);
- Na 30 dagen is de termijn voor vertrek verlopen en kan betrokkene gedwongen worden verwijderd;
- Om te kunnen overgaan tot de gedwongen verwijdering moet
 - o DVZ een reisdocument hebben of een belofte tot laissez-passer. Dit kan ook nog worden bekomen tijdens de vasthouding. Het is aangewezen dit, in de mate van het mogelijke, al vooraf in het dossier te hebben om sneller te kunnen verwijderen;
 - o er plaats in een gesloten centrum worden gereserveerd (er zijn te weinig plaatsen);
 - o er een controle op adres worden uitgevoerd:
 - als betrokkene de deur niet opent of de politie niet binnenlaat, kan hij niet worden vastgehouden;
 - mogelijks verblijft hij ondertussen niet meer op het opgegeven adres zonder dat is geweten of hij het land heeft verlaten of elders in België een onderdak heeft gevonden (in Nederland wordt vertrek uit de woning genoteerd als een ongecontroleerd of onbegeleid vertrek, waardoor Nederland betere resultaten m.b.t. terugkeer voorlegt);
 - de vreemdeling wordt gehoord, zodat een gemotiveerde nieuwe beslissing kan worden genomen voor zijn gedwongen verwijdering en zijn vasthouding daartoe (vraag naar de eventuele bezwaren om terug te keren, medische redenen, privéleven, risico op schending van artikel 3 EVRM).

2. *Vaststellingen in de praktijk*

- De gemeente is minder betrokken bij de problematiek en volgt de vreemdelingen minder intens op tot hun vertrek en aanzet tot vertrek. Dezelfde diensten hebben vele andere opdrachten en de communicatie met de vreemdeling verloopt niet altijd vlot, gezien er vaak een taalbarrière is.
- De betrokken vreemdeling wordt niet opnieuw opgeroepen om zijn vertrek en de voorbereiding ervan verder op te volgen; de vreemdeling begeeft zich niet naar de ter zake bevoegde instanties, zoals Fedasil of IOM.
- De controle op adres wordt niet uitgevoerd omdat er geen plaats is in het gesloten centrum (problematiek 1) of omdat de controle op adres niet tot resultaten kon leiden wegens de wettelijke beperkingen (problematiek 2) of omwille van de ingesteldheid van de gemeente (die gekant is tegen gedwongen verwijdering van niet-criminele vreemdelingen).

3. Voorstellen en aanbevelingen

- In geval van negatieve beslissingen is een **intensieve coaching** noodzakelijk met eenzelfde boodschap (één gedeelde visie) van alle betrokken instanties (DVZ, Fedasil, de gemeentelijke instanties, de OCMW's). Er moet worden op gewezen dat de vreemdeling het land moet verlaten en dat, als hij zijn terugkeer niet zelf voorbereidt, dit gedwongen zal gebeuren. Op dit moment is de boodschap die DVZ en Fedasil uitdragen niet eens eenduidig, laat staan bij andere instanties.
 - **Verplichting voor de vreemdeling om samen te werken** en om de reisdocumenten (of de kopieën) te overhandigen aan DVZ; verplichting voor de vreemdeling om, in afwezigheid van een reisdocument, in te gaan op de afspraak met het consulaat en om samen te werken om een reisdocument te bekomen.
 - **“DUO – uitstroomteams”**: DVZ en Fedasil gaan samen naar de betrokken vreemdeling (verschil met Fiche 2: daar gaat de vreemdeling zelf naar het terugkeerloket) (*knelpunt: onvoldoende personeel*), verbeteren van de informatie-uitwisseling (*knelpunt: GDPR, Fedasil wil enkel informatie doorgeven mits het akkoord van de betrokken vreemdeling en stelt vast dat 25% geen info wil doorgeven*).
 - meer personeel aanwerven bij DVZ en Fedasil voor coaching (55 FTE voor DVZ en 55 FTE voor Fedasil).
 - nagaan hoe informatiedeling kan worden verbeterd.
- De **aanpassing van de wetgeving** inzake controle op adres, zodat de vreemdeling zich niet kan verschansen.
- **Voorzien van voldoende plaatsen in de gesloten centra**: indien er geen gedwongen vertrek volgt nadat er geen gevolg werd gegeven aan het BGV, hebben andere initiatieven geen zin. Het is de druk en de zekerheid dat verwijdering zal plaatsvinden die iemand zal aanzetten tot spontaan vertrek.

4. Vergelijking met Nederland

In de pers en door parlementsleden wordt vaak verwezen naar de goede cijfers van Nederland inzake verwijderingen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat deze cijfers niet het effectief vertrek naar het land van herkomst betreffen. Indien in Nederland blijkt dat een persoon niet meer op zijn opgegeven adres verblijft, zal deze persoon in de statistieken worden opgenomen als een persoon die is vertrokken, het zogenaamd “ongecontroleerd vertrek”. Heel wat vreemdelingen vertrekken, eventueel naar een ander EU-land of naar hun land van herkomst, en geven gevolg aan het BGV. Er zijn echter ook een ongekend aantal vreemdelingen dat onderduikt en er op rekt na een aantal jaren in aanmerking te komen voor regularisatie bv. omwille van de kinderen die gedurende lange tijd in het land verblijven, er school lopen of omdat men is geïntegreerd, een partner vindt, etc.

5. Conclusie

Het aantal vreemdelingen dat na een BGV nog in België verblijft is onbekend; er van uitgaan dat iedereen die niet-gecontroleerd vertrekt, nog in België verblijft is geen juist uitgangspunt (huidige vergelijking met de BGV's en de gecontroleerde vertrekkers).

Een betere opvolging en individuele coaching zijn aangewezen. Dit uitsluitend toewijzen aan de gemeenten en Fedasil is onvoldoende sluitend, in het bijzonder omdat de gemeente een onvoldoende gemotiveerde partner is.

Er moeten voldoende plaatsen zijn in de gesloten centra opdat een eventuele weigering tot vrijwillig vertrek en een positieve woonstcontrole zou kunnen worden gevolgd door een gedwongen vertrek.

Fiche 5. Terugkeerbegeleiding van families met minderjarige kinderen in onregelmatig verblijf vanuit de privéwoning

1. Algemeen

Voor families met minderjarige kinderen in onregelmatig verblijf wordt er in stappen gewerkt naar terugkeer. Zoals bepaald in art 74/9 van de Vreemdelingenwet en in het uitvoeringsbesluit van 17 september 2014⁵³ wordt er voor families met minderjarige kinderen die in een privéwoning verblijven, in eerste instantie getracht de families vanuit hun eigen woning te begeleiden naar terugkeer.

Hoewel zowel de wet als het KB een aantal restricties bepalen, heeft DVZ er van in de beginperiode voor gekozen om coaching toe te passen op alle families in een privéwoning. Behoudens specifieke redenen van o.a. fraude, openbare orde of nationale veiligheid, gezinnen die geen enkele procedure hebben gestart (en waarvan DVZ geen weet heeft dat ze op het grondgebied verblijven) heeft elke onregelmatig op het grondgebied verblijvende familie die in een FITT-woonunit onder vasthouding wordt geplaatst, voorafgaand één of andere terugkeerbegeleiding gekregen. Families in opvangstructuren van Fedasil volgen andere terugkeertrajecten en vallen dus niet onder deze bepaling.

De coaching bestaat, wegens beperkte personeelscapaciteit, uit één terugkeergesprek. De uitnodiging wordt verstuurd naar het laatst gekende adres van de familie. Tijdens het terugkeergesprek wordt het verblijfsdossier overlopen, wordt gepeild naar de terugkeerbereidheid en worden eventuele hindernissen naar terugkeer besproken (specifieke scholing kinderen, medische problemen, familie in het land van herkomst, ...). Er wordt zoveel mogelijk informatie gegeven over de mogelijkheden van vrijwillige terugkeer en een brochure met partners voor vrijwillige terugkeer wordt meegegeven.

Op het einde van het gesprek wordt de overeenkomst volgens het hierboven vermeld KB voorgesteld. Geen enkele familie blijkt te voldoen aan de cumulatieve voorwaarden, zoals bepaald in artikel 2 van het KB, met name:

- 1° in een woning verblijven die beantwoordt aan de elementaire vereisten van veiligheid, gezondheid en woonbaarheid;
- 2° een attest dat aantoonde dat men de woning die wordt gebruikt, bezit of huurt, of de toestemming van de eigenaar van het goed, die bevestigt dat het gezin er mag verblijven, doorsturen;
- 3° in staat zijn in zijn onderhoud te voorzien;
- 4° zich melden wanneer de burgemeester of zijn gemachtigde of de politieambtenaar of de ondersteunende ambtenaar dit vraagt;
- 5° meewerken aan de organisatie van zijn terugkeer, met name aan de identificatieprocedure met het oog op de afgifte van de documenten die zijn vereist om terug te keren naar zijn land van herkomst of het land waar het gezin is gemachtigd tot een verblijf;
- 6° het respecteren van het opgemaakte tijdschema. Dit schema wordt samen met het gezin opgemaakt en kan, indien nodig, in onderling overleg worden bijgestuurd;

⁵³ Koninklijk besluit van 17 september 2014 tot bepaling van de inhoud van de overeenkomst die wordt gesloten en de sancties die kunnen worden opgelegd krachtens artikel 74/9, §3, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, *B.S.*, 25 september 2014.

7° toegang geven tot de woning aan de ondersteunende ambtenaar op de met hem bepaalde momenten;

8° de kosten terugbetalen die eventueel werden gemaakt om de aangerichte schade die ten laste valt van de Belgische Staat, te herstellen;

9° een borgsom storten, indien de overheid dit vereist, om zijn terugkeer te garanderen.

Aan elke familie die zich heeft aangeboden op het terugkeergesprek, wordt een termijn van 30 dagen gegeven om in te tekenen op vrijwillige terugkeer, ongeacht of ze de overeenkomst tekent of niet. Elke familie kan, indien gewenst, een bijkomend gesprek aan de ondersteunende ambtenaar vragen.

2. Problemen

- **Samenwerking met de lokale overheden:** de terugkeergesprekken hebben bij voorkeur plaats in een lokaal van de gemeente om de drempel voor de families zo laag mogelijk te houden. In Vlaanderen wordt er doorgaans een locatie door de gemeente ter beschikking gesteld. In Brussel en Wallonië is dit echter veel moeilijker. In Vlaanderen biedt 60 à 70% van de families zich aan. DVZ merkt in Wallonië en Brussel evenwel een grote terughoudendheid van de lokale autoriteiten om te worden geassocieerd met de verwijdering van onregelmatig op het grondgebied verblijvende families.
- **Personeelsinzet:** de voorbereiding, de gesprekken, de opvolging en de contacten met de diverse partners vergen veel tijd en personeelsinzet waarover DVZ niet beschikt. De coaching blijft daarom beperkt tot één gesprek en betreft niet meer dan een honderdtal families per jaar.
- **Voorwaarden van de overeenkomst:** de huidige regelgeving schrikt families eerder af dan de medewerkingsbereidheid te verhogen.
- **Samenwerking met de partners:** het zou zonder twijfel een meerwaarde betekenen indien het terugkeergesprek zou kunnen worden gevoerd samen met Fedasil of indien er aansluitend een gesprek met Fedasil zou kunnen plaats hebben, zodat er landenspecifieke antwoorden kunnen worden gegeven i.v.m. vrijwillige terugkeer.
- **Nood aan gecoördineerde aanpak:** gezien de soms heel complexe situatie (medische en psychosociale problematiek, verschillende verblijfsprocedures, ...) is er nood aan een multidisciplinaire en aanklappende opvolging waarbij naar terugkeer wordt gewerkt.

De partners stellen zich terughoudend op voor samenwerking met DVZ. Nochtans dringt ook de Kinderrechtencommissaris aan op een meer geïntegreerde en omvattende terugkeerbegeleiding van families in onregelmatig verblijf ten einde een vasthoudingsmaatregel te voorkomen.

3. Aanbevelingen

- Versterken van de samenwerking tussen DVZ, Fedasil en de lokale partners.
- Meer personeel voor een aanklappende aanpak (zie ook Fiche 6 - alternatieven voor vasthouding).
- Aanpassing van artikel 2 van het KB van 17 september 2014 omdat het zeer weinig voorkomt dat een gezin aan al deze voorwaarden kan voldoen. Indien de cumulatieve voorwaarden strikt zouden worden toegepast, zou de thuis-coaching slechts zeer uitzonderlijk kunnen worden toegepast. Er wordt voorgesteld om in het KB **de mogelijkheid** te voorzien i.p.v. de verplichting om alle cumulatieve voorwaarden op te leggen.

Fiche 6. Alternatieven voor vasthouding

1. Reeds onderzochte en geteste alternatieven

1.1 Verlenging van de termijn om het grondgebied te verlaten

Het belangrijkste alternatief voor vasthouding dat kan worden geboden, is de verlenging van de termijn van het BGV. Iemand die wil vertrekken, kan vragen voor een verlenging van de termijn om het land te verlaten om zich voor te bereiden op zijn vertrek. Verlenging kan worden verleend, indien wordt aangetoond dat er stappen naar vrijwillige terugkeer worden ondernomen (van januari tot september 2019 werd dit negen keer aangevraagd en toegekend). Zie ook het opvangnetwerk en de terugkeerloketten van Fedasil, toelichting in fiches 1 en 2. Andere redenen voor verlenging van de termijn om het grondgebied te verlaten, zijn o.a. ziekte, schoolgaande kinderen, zwangerschap, geboorte, huwelijk/samenwoning, éénheid van het gezin of humanitaire redenen.

1.2 Betalen van een borg

De vraag kan worden gesteld voor wie het betalen van een borg een alternatief voor vasthouding zou zijn en of het betalen van de borg effectief tot een vertrek zou leiden. De doelgroep heeft geen financiële middelen. De betrokkene zou dus geld moeten “lenen”. Voor wie wil vertrekken, is de betaling van een borg niet nodig om niet te worden vastgehouden.

Het betalen van een borg als alternatief voor vasthouding werd onderzocht samen met FOD Financiën – Thesaurie – Deposito- en Consignatiekas, maar stuit op volgende bezwaren en moeilijkheden:

- de betreffende doelgroep heeft veelal geen geld;
- welk bedrag wordt gevraagd? Indien het de vreemdeling zelf is die het bedrag zal moeten betalen, zal dit niet te hoog mogen zijn, omdat de onregelmatig verblijvende vreemdeling in vele gevallen niet de middelen heeft om dit geld te bezorgen (zie eerste bezwaar). Als het bedrag te laag is, dan zal het geen incentive zijn om het grondgebied te verlaten;
- het storten van het bedrag levert ook geen voordeel op voor de betrokkene. Waarom dit dan doen?
- praktische moeilijkheden om dit te organiseren: hoe kan betrokkene het geld recupereren vanuit het buitenland? Personen hebben geen rekening in het buitenland; in niet elk land zijn er Belgische consulaten en ambassades via welke dit kan worden geregeld;
- het vraagt heel wat middelen bij DVZ en FOD Financiën: specifieke informatiekkanalen/databank voor opvolging uit te werken ...

Gezien de inspanningen die dit zou vergen van de administraties t.a.v. een veelal onbemiddelde doelgroep, werd er van afgezien een systeem voor het innen van een borg van vreemdelingen in onregelmatig verblijf te installeren. Het doel is de verwijdering en niet de verlenging van het verblijf. Via deze maatregel wordt een verlenging van het verblijf in de hand gewerkt: de normale termijn voor opvolging van een BGV is 30 dagen, deze termijn is te kort voor een dergelijke procedure.

1.3 Meldingsplicht

Een project m.b.t. meldingsplicht voor families, gestart in 2008, werd reeds datzelfde jaar stopgezet wegens geen resultaat naar verwijdering toe. Families in onregelmatig verblijf of die

waren uitgeprocedeerd, werden uitgenodigd bij DVZ voor een gesprek. Over een periode van vier maanden werden 150 families uitgenodigd. Slechts 10% van de uitgenodigde families bood zich aan. Uiteindelijk keerde slechts één familie terug! De inspanningen die de administratie diende te leveren, stonden niet in verhouding tot het resultaat. De doelstelling is de terugkeer en niet het komen melden dat men nog in het land aanwezig is.

1.4 Terugkeerbegeleiding vanuit het opvangnetwerk van Fedasil en haar partners

Uitgeprocedeerde verzoekers om internationale bescherming, alsook onregelmatig verblijvende families, kunnen worden toegewezen aan een open terugkeerplaats (OTP) van waaruit de terugkeer kan worden voorbereid, zie fiche 1. Het aankomstpercentage in de OTP na negatieve beslissing inzake het verzoek om internationale bescherming ligt rond 25-30 %; voor OTP Dublin, dus na beslissing tot weigering van verblijf wanneer België niet verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, ligt dit tussen 30-40% (cijfers niet officieel). Uit deze cijfers blijkt dat er een groep is die zich onttrekt aan de terugkeer en onderduikt. Voor deze personen die zich wel naar een OTP begeven om zich voor te bereiden op de terugkeer, is het resultaat zeer laag. Volgens de cijfers, weergegeven in fiche 1, waren er van de in 2019 373 personen die in het kader van het terugkeertraject in de OTP's verbleven, slechts 32 (9%) die daadwerkelijk terugkeerden.

1.5 Coaching in de privéwoning

Zie fiche 5 m.b.t. terugkeerbegeleiding van families met minderjarige kinderen in onregelmatig verblijf vanuit de privéwoning.

1.6 De open woonunits van DVZ

Sinds oktober 2008 worden families met minderjarige kinderen in onregelmatig verblijf vastgehouden in FITT woonunits. De FITT woonunits zijn een “alternatieve detentie”, omdat er formeel voor elke familie (die niet onder het OTP-statuut valt – zie fiche 1) een vasthoudingsbeslissing wordt genomen. De vasthouding is echter een juridische fictie gezien de familie een relatief grote bewegingsruimte heeft, zoals uit de onderstaande uitleg zal blijken.

Op dit ogenblik zijn er 28 woonunits in gebruik, verspreid over vijf sites (Zulte (6), Tubize (6), Sint-Gillis-Waas (7), Tielt (3) en Beauvechain (6)). Het betreft “community based” woningen, d.w.z. dat de huizen of appartementen zich in de dorpskern van deze gemeentes bevinden en niet te onderscheiden zijn van de andere huizen in de straat. Elke woonunit wordt in principe door één familie bewoond; op die manier wordt de privacy zo veel mogelijk gegarandeerd.

Op elke site zijn twee coaches (terugkeerfunctionarissen) tewerkgesteld⁵⁴; er is één “vliegende coach” die wordt ingezet in functie van de noden op de verschillende sites. De negen coaches zijn samen voor de 28 woonunits verantwoordelijk. De aan de sites toegewezen coaches staan in voor de administratieve opvolging van de daar verblijvende families. De coaches helpen de families ook met materiële noden (vb. kledij, speelgoed voor de kinderen, simkaart voor gsm/smartphone, internettoegang, ...).

De voornaamste taak van de coaches is het stimuleren en het overtuigen van de gezinnen om mee te werken in het kader van hun identificatie (voor zover alle opschortende procedures

⁵⁴ De sites van Zulte en Tielt worden - omwille van hun nabijheid t.o.v. elkaar - samen genomen.

uiteraard zijn afgesloten) met het oog op het verkrijgen van de noodzakelijke reisdocumenten (voor zover de families deze niet bezitten) en het organiseren van hun terugkeer. De coaches nemen zelf geen beslissingen in het dossier van de families en deze boodschap wordt ook duidelijk aan de families gegeven.

De rol van de coaches in dit overtuigingsproces is ook aan de families duidelijk te maken wat de gevolgen van een niet-medewerking zouden kunnen zijn, met name gedwongen verwijdering en in het slechtste geval vasthouding indien de regels binnen de woonunits niet worden gerespecteerd. Om de terugkeer in de beste omstandigheden te kunnen laten doorgaan, zullen de coaches aan de families de mogelijkheden van begeleide vrijwillige terugkeer en re-integratie uitleggen. Ook al hebben de gezinnen in vroegere stadia geweigerd in te gaan op dit aanbod van vrijwillige terugkeer, toch zal de mogelijkheid opnieuw worden aangeboden, gezien er wordt gestreefd naar de meest humaan mogelijke terugkeer in het belang van de kinderen. In het kader van deze vrijwillige terugkeer wordt samengewerkt met Fedasil en haar partners IOM en Caritas International. Indien nodig, zullen de coaches “dagelijks” met de families over deze mogelijkheden komen spreken. Door de families ook bij te staan in andere dagelijkse noden en oplossingen daarvoor te zoeken en te vinden, heeft de potentiële creatie van een vertrouwensband tussen coach en familie meer kans op succes. Dit maakt ook de mogelijkheid tot overtuiging reëler.

Een andere mogelijkheid voor ondersteuning bij (gedwongen) terugkeer wordt voorzien via “special needs”. Dit programma voor “special needs” is gericht op kwetsbare groepen, waar families met minderjarige kinderen zeker toe behoren. In de eerste plaats wordt er gekeken naar medische en psychologische noden maar ook meer materiële noden, zoals behuizing en ondersteuning in functie van het vinden van scholen voor de kinderen in het land van herkomst, behoren tot de mogelijke steun. De coaches zullen dan in functie daarvan met de ondersteunende psychologen en de immigratieambtenaren van DVZ (die zijn gespecialiseerd in de contacten met de plaatselijke autoriteiten in de herkomstlanden) oplossingen trachten te vinden. De financiering van deze noden kan tot maximaal één jaar na terugkeer worden aangeboden.

Indien een familie niet meewerkt aan de terugkeer, zal vanuit de woonunit een gedwongen verwijdering worden georganiseerd. De begeleiding in het kader van een gedwongen verwijdering is op maat en houdt rekening met de aanwezigheid van kinderen. Knelpunt: het aantal verdwijningen van de families is nog steeds relatief belangrijk. Waar dit in 2008 rond de 25% was, is dit stelselmatig gestegen tot boven de 40% in 2014-2015. In 2018 lag de verdwijningsgraad op 28%.

In 2014 werd een analyse uitgevoerd naar de redenen van verdwijning en het ogenblik van verdwijning. Vastgesteld werd dat de redenen divers zijn:

- voor families in de binnenlandprocedure: ze willen niet vertrekken naar hun herkomstland of naar een andere EU-lidstaat (in geval van Dublin-procedure); ze hebben familie in België; ze hebben niets om naar terug te keren; de kinderen lopen hier school, ...
- voor families in de grensprocedure: ze hebben familie in België of in een andere EU-lidstaat (gebruik van woonunits als “trampoline”); ze hebben een vrees voor terugkeer (hoewel het verzoek om internationale bescherming werd afgewezen); ze willen niet naar een andere EU-lidstaat (Dublin-procedure), ...

M.b.t. de timing van verdwijning is er een zeer verscheiden beeld maar drie tendensen springen er duidelijk uit:

- verdwijning kort na de overbrenging naar de woonunit (binnen enkele uren of hooguit enkele dagen);
- verdwijning na de aankondiging van de organisatie van een repatriëring;
- verdwijning na de negatieve beslissing inzake het verzoek om internationale bescherming.

2. Vaststelling

Elk van deze alternatieven levert slechts voor een beperkt aantal personen een positief resultaat naar terugkeer op. Er blijft steeds een groep personen die zich onttrekken aan deze alternatieven. Voor hen moet de gedwongen verwijdering blijven bestaan.

3. Voorstel

Als alternatief voor vasthouding lijkt coaching het meest effectief te zijn. Na een eerste negatieve beslissing, wordt een coach toegewezen voor intensieve begeleiding (aanklappende benadering) – individueel case management. Dit vraagt een nauwe samenwerking met de diverse partners op het terrein, zoals de gemeente, de politie en Fedasil.

Om dit te realiseren in de Belgische context is volgens DVZ vereist dat:

- er voldoende coaches (personen en budget) zijn;
- de vrijwillige terugkeer en de gedwongen verwijdering onder dezelfde minister vallen, en dat dezelfde visie en boodschap worden gegeven, ook als de persoon niet wenst te vertrekken, namelijk dat men MOET terugkeren. Een gemeenschappelijke aanpak is nodig.

4. Aanbevelingen

De nodige middelen (personeel, IT-ondersteuning) voorzien voor DVZ en Fedasil zodat een intensieve coaching naar terugkeer kan worden georganiseerd voor wie een BGV ontvangt (aanklappende aanpak).

Fiche 7. Interceptie van een onregelmatig op het grondgebied verblijvende vreemdeling bij een politie- of inspectiecontrole - beslissing tot vasthouding

1. Algemeen

Vreemdelingen worden in verschillende omstandigheden door de politie gecontroleerd, bv. op publiek transport, op de openbare weg, tijdens een verkeerscontrole, een toevallige controle, een controle ter gelegenheid van sociale inspectie, een controle op parkings, tijdens een doelgerichte actie op een bepaald openbare orde fenomeen ... De politie kan een beroep doen op bijstand van DVZ ingeval van gecoördineerde acties op een plaats waar wordt vermoed dat er veel vreemdelingen zullen worden gecontroleerd.

De politie neemt de vreemdeling van wie wordt vermoed dat hij onregelmatig op het grondgebied verblijft, mee naar het politiekantoor. Er zal een fouille worden uitgevoerd (inventaris). Betrokkene wordt ingeschreven in het register van vrijheidsberovingen en de politie neemt een 'triptiek' af (foto, vingerafdrukken en beschrijving). In principe stelt de politie een administratief verslag (AV) op voor iedere vreemdeling waarvan wordt vermoed dat hij onregelmatig op het grondgebied verblijft en stuurt dit naar DVZ.

Binnen de 24 u na de bestuurlijke aanhouding door de politie, moet DVZ een beslissing nemen (na deze periode moet de vreemdeling worden vrijgelaten door de politie, tenzij hij onder aanhoudingsmandaat wordt geplaatst). DVZ moet nagaan of deze persoon reeds gekend is (bij DVZ en andere databanken), of hij een wettig verblijf heeft en of een (schorsende) procedure hangende is. De interceptie kan een persoon betreffen van wie om diverse redenen het verblijfsrecht werd ingetrokken of beëindigd (fraude, geen gezinscel, schijnhuwelijk, schijnrelatie, schijnerkenning, openbare orde, nationale veiligheid, het niet (meer) voldoen aan de verblijfsvoorwaarden, ...); het kan ook gaan om een persoon die niet is gekend bij DVZ.

Daartoe is een vingerafdrukvergelijking en een onderzoek naar de historiek i.v.m. vorige aanhoudingen nodig. De politiedienst moet bij het doorzenden van de vingerafdrukken aan de Gerechtelijke Identificatiedienst (GID of nieuwe benaming BIS: Biometric Identification Service) aankruisen dat deze vingerafdrukken ook naar DVZ moeten worden gezonden. Indien de persoon onregelmatig op het grondgebied verblijft, zal DVZ overwegen om over te gaan tot een gedwongen verwijdering. Om deze beslissing grondig te motiveren, zal de vreemdeling worden gehoord door de politie (inzake zijn medische toestand, zijn familieleven en het risico op een schending van artikel 3 EVRM ingeval van terugkeer). De ingevulde antwoorden of het verslag van het hoorrecht wordt door de politie naar DVZ gestuurd.

DVZ moet iedere beslissing individueel motiveren zowel in rechte als in feite, waarbij moet worden verwezen naar het hoorrecht. De afwezigheid van een ernstig risico op schending van de artikelen 3 en 8 EVRM moet in de beslissing worden vermeld. De vasthouding met het oog op de gedwongen verwijdering is enkel toegestaan op basis van openbare orde, risico op onderduiken of het niet eerder hebben opgevolgd van een BGV.

Ook als de vasthouding wettelijk mogelijk is, moet er een afweging worden gemaakt op basis van een aantal parameters, zoals het aantal plaatsen in de gesloten centra (te weinig voor het aanbod), de prioriteiten (bv. openbare orde, overlast, transitmigranten), de verwijderbaarheid, ... De beslissing tot vasthouding wordt gestuurd naar de politie die de beslissing aan de

vreemdeling laat betekenen. Ingeval van vasthouding in een gesloten centrum, zal de politie het vervoer daarnaartoe uitvoeren. De toegang tot de gesloten centra is beperkt tot de administratieve werkuren (van 8 u tot 18 u).

2. Data

In 2018 bedroeg het totaal aantal ontvangen administratieve verslagen (AV): 36.386. Sinds 2015 is er een voortdurende en aanzienlijke toename van het aantal AV: 2015: 22.979; 2016: 27.556; 2017: 30.757. Deze totaalcijfers betreffen het aantal intercepties door de politie en niet het aantal unieke personen. Eén persoon kan immers meermaals worden gearresteerd. Het percentage van het type genomen beslissingen blijft nagenoeg ongewijzigd en bestaat uit 57% BGV, 13% vasthoudingen en 30% laten beschikken. De beslissingen tot “laten beschikken” hebben betrekking op vreemdelingen met een verblijfsstatuut of met een lopende verblijfsprocedure, maar kunnen bijvoorbeeld ook de beslissing tot contactopname met de dienst Voogdij voor niet-begeleide minderjarigen betreffen. De top 5 van de aangetroffen nationaliteiten bestond in 2018 uit Eritrea, Marokko, Algerije, Irak en Roemenië. Eritrea is nieuw in deze top 5, wat kan worden toegeschreven aan de toename van het aantal transitmigranten in 2018.

3. Knelpunten

- Voor de vreemdelingen van wie het verblijf werd beëindigd of van wie de verblijfsaanvraag werd geweigerd, worden deze beslissingen - wegens een gebrek aan personeel - niet systematisch gevolgd door een BGV.
- Er is evenmin IT-ondersteuning via een programma dat dit proces automatisch beheert of signaleert.
- Het administratief verslag moet goed worden ingevuld omdat de te nemen beslissing hierop wordt gebaseerd. Indien de politie dit niet volledig invult, gaat er tijd verloren om de informatie in te winnen. Het is van belang dat DVZ het administratief verslag snel ontvangt. Tijdens de daguren is er op DVZ meer personeel aanwezig terwijl er tijdens de nacht en in het weekend slechts een minimum aan personeel aanwezig is.
- Het hoorrecht is binnen een korte tijdspanne zeer moeilijk uit te voeren. De taal is een van de grote “barrières”: als de vreemdeling het formulier invult in een taal die de ambtenaar niet verstaat, moet er op korte termijn een tolk of vertaler worden gevonden. Bijkomende vragen of een diepte-interview is op korte termijn niet mogelijk. Indien de vreemdeling niet wordt vastgehouden, verdwijnt hij en kan het onderzoek evenmin gebeuren.
- Ingeval van een verzoek om internationale bescherming, kan in vele gevallen niet op korte termijn een beslissing worden genomen: de vreemdeling moet zich aanbieden bij de DVZ op eigen initiatief.
- Ingeval van het vermelden van een ziekte die de terugkeer verhindert, is een medisch onderzoek nodig, evenals een beoordeling of de behandeling in het land van herkomst mogelijk is indien het een ernstige ziekte betreft. Dit is evenmin mogelijk op korte termijn. Een afweging of er mogelijks een ernstig risico is op een schending van artikel 3 EVRM, is slechts mogelijk indien bekend is van welk land de vreemdeling afkomstig is. Zijn eigen verklaringen daarover zijn vaak niet betrouwbaar, tenzij hij over een geldig paspoort of identiteitskaart beschikt.
- DVZ ontvangt niet steeds de vingerafdrukken van de politie en heeft geen toegang tot de historiek van de vorige arrestaties. Er worden heel wat dossiers opgestart voor personen die al eerder een dossier hadden (onder een ander naam).

- De verificatie van de verschillende databanken (VIS, Eurodac, printrak) is enkel mogelijk tijdens de werkdagen en is niet geautomatiseerd. De dossiers bij DVZ kunnen niet worden opgezocht via het AFIS-nummer (identificatienummer van de vingerafdrukken).
- De dossiers van DVZ kunnen niet worden geconsulteerd buiten de kantoren van DVZ.
- Wegens een overaanbod van bepaalde nationaliteiten, is er een te grote groep van deze nationaliteiten in de gesloten centra. Voor de beheersbaarheid en de veiligheid van het groepsregime zijn er beperkingen ingesteld.
- Er zijn onvoldoende plaatsen in de gesloten centra.
- Er is te weinig personeel om een snelle opvolging te garanderen.

4. Aanbevelingen

- Betere vorming politiediensten i.v.m. het proces bij DVZ, het belang van het administratief verslag, het hoorrecht en de identificatie, om aldus beter begrip te hebben van het moeilijke proces en het aanleveren van de juiste informatie om tot een betere samenwerking en een betere motivatie van de diensten te komen.
- Snellere geautomatiseerde communicatie van de vingerafdrukken en AFIS-nummer en toegang tot de historiek van de vorige arrestaties (Gerechtelijke Identificatiedienst van de Federale Politie, GID, of nieuwe benaming BIS, Biometric Identification Service).
- Voldoende goed opgeleid personeel.
- Meer plaatsen in de gesloten centra.
- Beoordeling van het ernstig risico op schending van de artikelen 3 en 8 EVRM na de vasthouding wettelijk mogelijk maken: de vasthouding in eerste instantie met oog op het bepalen van de nationaliteit en identiteit van de persoon.
- Automatisering van de consultatie van de verschillende databanken en resultaat toevoegen in het dossier.
- Verplichting tot het leveren van vingerafdrukken (naast foto) bij alle verblijfsaanvragen om aldus een vergelijking mogelijk te maken (o.a. invoeren in Rijksregister).
- Invoering van een gezichtsvergelijking via software voor “facial recognition”.
- Toegang tot de dossiers van DVZ buiten de dienst (op het terrein).
- Voldoende personeel bij DVZ opdat er systematisch een BGV zou kunnen worden genomen na een negatieve beslissing inzake verblijf.
- Een IT-ondersteuning voorzien via een casemanagement programma met bijhorende app's ter facilitering van de uitvoering op het terrein, automatisering waar mogelijk, verbindingen tussen diverse databanken.

Fiche 8. Interceptie van een niet-begeleide minderjarige vreemdeling

1. Algemeen

De vreemdeling van wie wordt vermoed dat hij in onregelmatig verblijf is, wordt door de politie meegenomen naar het politiekantoor. Indien de vreemdeling verklaart minderjarig te zijn en hij niet wordt vergezeld van een ouder of voogd, wordt in een eerste fase dezelfde administratieve procedure gevolgd zoals beschreven in fiche 7. Vanaf de verklaarde leeftijd van 14 jaar neemt de politie eveneens de “triptiek” (foto, vingerafdrukken en beschrijving) af. De politie verzamelt alle informatie in de vorm van een administratief verslag en stuurt dit naar DVZ. DVZ onderzoekt of de minderjarige is gekend bij DVZ en gaat de verblijfsstatus na. Indien hij niet is gekend, wordt een dossier aangemaakt.

Enkel als het dossier van DVZ een document bevat van de dienst Voogdij waarin wordt vastgesteld dat de persoon, ondanks zijn verklaringen, meerderjarig is, zal hij verder als meerderjarige worden behandeld. In alle andere gevallen (twijfel omtrent minderjarigheid geuit door de politie, leeftijdsonderzoek parket, tegenstrijdige verklaringen, ...) zal de procedure “minderjarige” worden gevolgd.

De procedure “minderjarige” bestaat voor DVZ vervolgens uit het opstellen van een “fiche minderjarige” die naar de politie wordt gestuurd om verder aan te vullen. Aan de politie wordt gevraagd om de ingevulde fiche te mailen naar de dienst Voogdij en om telefonisch contact op te nemen met deze dienst, die verantwoordelijk is voor de opvolging van vreemdelingen die verklaren minderjarig te zijn.

De dienst Voogdij neemt na ontvangst van de fiche telefonisch contact op met de politie. De dienst Voogdij analyseert de noodzaak en de mogelijkheden van toewijzing van opvang (in samenspraak met Fedasil), de aanduiding van een voogd en de organisatie van een leeftijdsonderzoek. Binnen de kantooruren worden de jongeren naar het Aanmeldcentrum (AMC) gebracht, waar een medische check en de toewijzing van een opvangplaats gebeuren. Als de jongere een verzoek om internationale bescherming wil indienen, vindt dit plaats in het AMC. Buiten de kantooruren neemt de dienst Voogdij contact op met één van de Observatie- en Oriëntatiecentra (Neder-over-Heembeek, Steenokkerzeel) voor een opvangplaats. De dienst Voogdij dient haar beslissing binnen de termijn van bestuurlijke aanhouding door te geven aan de politie.

2. Data

In 2017 ontving DVZ 2.971 administratieve verslagen van verklaarde minderjarigen. In 2018 liep dit op tot 5.523 verslagen. Deze stijging hangt samen met de toename van intercepties van transitmigranten. Daar waar het aandeel minderjarigen voor het totaal aantal intercepties 15% bedraagt, is dit voor transitmigranten 25%. 41% van de minderjarigen verklaarden in 2018 de Eritrese nationaliteit te hebben.

3. Knelpunten

De hieronder geformuleerde knelpunten zijn zowel gebaseerd op overleg met de politie, de dienst Voogdij en Fedasil, als op ervaringen van DVZ in het administratief centrum voor transitmigranten (ACT):

- De dienst Voogdij wordt pas verwittigd nadat er al een aantal administratieve handelingen zijn verricht (administratief verslag politie, analyse DVZ, versturen fiches door DVZ naar de politie, invullen fiches door de politie, versturen ingevulde fiches naar de dienst Voogdij). Hierdoor zijn er reeds verschillende uren van de bestuurlijke aanhouding verstreken en beschikt de dienst Voogdij over minder tijd om een gepaste oplossing te vinden.
- De dienst Voogdij is slecht of soms zelfs niet telefonisch bereikbaar. Ze heeft geen operationele permanentie na 22 u. Tussen 22 u en 6 u is er een permanentienummer. Dit is een meldingsnummer waar een boodschap kan worden achtergelaten. In die periode worden er geen beslissingen genomen. Daardoor kan de termijn van bestuurlijke aanhouding worden overschreden en dient de minderjarige zonder meer door de politie op straat te worden gezet.
- Er is nood aan aangepaste opvangplaatsen voor jongeren die niet door de overheid wensen opgevangen te worden - dit is de grote meerderheid van de geïntercepteerd jongeren die in transit zijn of die (over)leven op straat of in kraakpanden. Er moet een laagdrempelige opvang worden gecreëerd met specifieke aandacht voor de behoeften van de jongeren en dit door de bevoegde actoren (gemeenschappen, geestelijke gezondheid,...). Er zijn te weinig opvangplaatsen voor niet-begeleide minderjarigen. Slechts aan een kleine, bijzondere kwetsbare categorie, de min 16-jarigen en meisjes, zal een opvangplaats worden toegewezen. In 2019 creëerde Fedasil 15 extra plaatsen (Samu Béjar Brussel) voor de opvang buiten de kantooruren van jongeren vanaf 14 jaar die in transit zijn en geïntercepteerd worden door de politie. Meisjes worden sowieso opgevangen in een Observatie- en Oriëntatiecentrum (OOC) van Fedasil. Opvang bij de OOC blijft mogelijk tot 21 u en in de 15 extra plaatsen (Samu) tot 22u30.
- De dienst Voogdij heeft een beperkt aantal chauffeurs ter beschikking; het verder vervoer van de minderjarigen naar een opvangplaats of andere komt toe aan de politie.
- Indien de verklaarde minderjarige weigert mee te werken aan een leeftijdsonderzoek, kan dit niet worden uitgevoerd. De persoon zal als minderjarige worden behandeld, ook als er ernstige twijfel omtrent zijn leeftijd bestaat.

4. Aanbevelingen

- De dienst Voogdij moet sneller en bij voorkeur rechtstreeks door de politie in kennis worden gesteld van de interceptie van een (potentiële) minderjarige, in parallel met de melding aan DVZ (zoals voorzien in artikel 6, §1, van de Voogdijwet).
- Zowel de dienst Voogdij als Fedasil moeten meer middelen ter beschikking krijgen voor de opvang en opvolging van minderjarigen (vervoer, permanentie door dossierbehandelaars, opvangplaatsen).
- Een wettelijk kader creëren zodat een minderjarige die weigert een leeftijdsonderzoek te ondergaan en waarvoor twijfel omtrent de leeftijd wordt geuit, als meerderjarige kan worden behandeld door DVZ en onder dwang een leeftijdstest kan worden afgenomen.
- Het oprichten van een screeningscentrum voor minderjarigen. In dit screeningscentrum zullen de dienst Voogdij en Fedasil aanwezig zijn voor het onthaal van de minderjarige. Van daaruit kan de opportuniteit van een leeftijdsonderzoek worden bekeken en kan de minderjarige worden doorverwezen naar een definitieve opvangplaats of voogd. Fedasil is

reeds vragende partij voor de aanwezigheid van de dienst Voogdij in het Aanmeldcentrum, waar ook de registratie door DVZ plaatsvindt.

Fiche 9. De vreemdeling in onregelmatig verblijf in een strafinstelling (uitzitten van een straf of onder aanhoudingsmandaat)

1. Algemeen

- DVZ heeft toegang tot de databank Sidis-suite van de strafinstellingen en vult deze aan met informatie over de verblijfstoestand van de vreemdeling: wettig verblijf, onregelmatig verblijf of verblijfstoestand in onderzoek (bv. voor personen van wie DVZ het verblijf wenst te beëindigen).
- DVZ beschikt over een beperkt aantal ambtenaren die naar de strafinstellingen gaan om de vreemdelingen aan te zetten tot medewerking met hun verwijdering en om hun identificatie op te starten (noodzakelijk om een reisdocument te bekomen). De basis hiervoor is het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2005.⁵⁵
- Een vreemdeling kan zes maanden vóór strafeinde in vrijheid worden gesteld met het oog op verwijdering op basis van artikel 20/1 van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, *B.S., 15 juni 2006*.
- De vreemdeling die werd veroordeeld tot een straf van minder dan drie jaar, kan voorlopig in vrijheid worden gesteld met het oog op verwijdering op basis van de ministeriële omzendbrief 1815bis⁵⁶ vanaf vier maanden vóór zijn mogelijke voorlopige invrijheidstellingsdatum (in principe na 1/3e van de straf of 2/3e in geval van recidive).
- Voor straffen boven de drie jaar is het de strafuitvoeringsrechtbank die de voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering van het grondgebied kan toekennen. Hierbij is de verwijdering een voorwaarde tot invrijheidstelling. In geval van terugkeer naar België kan de invrijheidstelling worden herroepen.
- Opheffing van het aanhoudingsmandaat: DVZ beschikt over zeven dagen om de gedwongen uitvoering van de verwijdering te organiseren vanuit de strafinstelling (in de praktijk is dit te kort om met dwang, te weten escorte, te verwijderen) of de overbrenging naar een gesloten centrum te organiseren (te weinig plaatsen).
- Voor vreemdelingen die de gevangenis verlaten op het ogenblik dat er geen onmiddellijk uitvoerbare straf is of niet meer is (verzet of hoger beroep, na straf met uitstel, vrijspraak, straf reeds volledig uitgezeten, ...), voorziet de wet geen mogelijkheid om hen - mits administratieve vasthoudingsbeslissing met het oog op verwijdering door DVZ - langer in de gevangenis te houden. Hierdoor is in de praktijk een verwijdering bijna niet realiseerbaar.

2. Proces van verwijdering

Naargelang de omstandigheden verloopt dit proces verschillend.

Bekomen van een reisdocument

DVZ zal voor de personen die hun straf uitzitten de ‘pre-identificatie’ opstarten. Dit mag evenwel, enerzijds, niet te lang vóór de datum van invrijheidstelling gebeuren maar, anderzijds,

⁵⁵ Samenwerkingsakkoord tussen de Algemene Directie uitvoering van Straffen en Maatregelen (FOD Justitie) en de Algemene Directie Dienst Vreemdelingenzaken (FOD Binnenlandse Zaken) in het kader van de inzet van migratiebegeleiders door DVZ in de gevangenissen van 28 oktober 2005.

⁵⁶ Ministeriële omzendbrief nr. 1815bis van 27 november 2017 inzake gedetineerde vreemdelingen.

voldoende lang om een verwijdering binnen de gegeven periode te organiseren, zodat de vreemdeling niet moet worden overgebracht naar een gesloten centrum. Voor de kort gestraften en voor de personen onder aanhoudingsmandaat is de periode dikwijls te kort om al resultaat te hebben (tenzij het gemakkelijk verwijderbare nationaliteiten of personen met een geldig paspoort of die medewerking verlenen betreft).

Verwijdering rechtstreeks uit de gevangenis of overbrenging naar een gesloten centrum

Van zodra de persoon is geïdentificeerd en hij volgens de regels (zie boven) verwijderd mag worden, zal de verwijdering rechtstreeks vanuit de gevangenis worden georganiseerd. Veelal zal de Federale Politie vragen om de verwijdering met escorte uit te voeren (voor gewelddelicten of personen die zware veroordelingen hebben), ook al wil de persoon “vrijwillig” vertrekken en kocht hij bv. zelf zijn ticket. In geval van betwisting tussen DVZ en de LPA wordt er op basis van een risicoanalyse beslist of betrokkene als DEPU of als DEPA kan vertrekken. Dit vertraagt de uitvoering.

In vele gevallen slaagt DVZ er niet in om een reisdocument te bekomen, terwijl betrokkene nog zijn straf uitzit (reden: geen medewerking van de vreemdeling, lange procedure in vermoedelijk land van herkomst, interview met consul nodig die dit niet wil uitvoeren in de gevangenis, land van herkomst weigert medewerking zolang de persoon nog zijn straf uitzit, land van herkomst weigert medewerking omdat het geen personen wil aanvaarden die hun straf niet volledig hebben uitgezeten). Voor deze gevallen is het voor DVZ niet mogelijk de verwijdering vóór de invrijheidstelling te organiseren.

DVZ ontvangt iedere dag, meestal in de late namiddag, van de griffies van de strafinstellingen een reeks vragen om beslissingen te nemen betreffende personen die “vrijkomen”. DVZ moet voor deze gevallen onmiddellijk een gemotiveerde beslissing nemen tot al of niet gedwongen verwijdering (vasthouding en inreisverbod). In dergelijke gevallen moet er bijna steeds een overbrenging naar een gesloten centrum worden geregeld. Hiervoor moet er plaats worden vrijgemaakt in een gesloten centrum (of een plaats worden gereserveerd). Het aantal plaatsen in de gesloten centra is onvoldoende om iedereen die hiervoor in aanmerking komt over te nemen. DVZ zal dus een selectie maken op basis van een aantal criteria, zoals zwaarte van de veroordeling, recidive, radicalisme (en verwijderbaarheid).

Het vervoer wordt in vele gevallen door DVZ zelf uitgevoerd. In principe is dit de bevoegdheid van de “Directie beveiliging” van de Federale Politie (DAB) (voorheen werd dit vervoer uitgevoerd door het veiligheidskorps van de FOD Justitie). Deze dienst heeft andere prioriteiten en volgt vaste routes op vaste dagen, terwijl de termijn voor overbrenging zeer kort is.

Ook indien het vertrek via de luchthaven te vroeg in de ochtend is, zal de vreemdeling eerst worden overgebracht door DVZ naar een gesloten centrum om dan de volgende dag vandaaruit te vertrekken. De strafinstellingen kunnen geen vroeg (vóór 6 u) vertrek regelen. Indien Directie beveiliging van de Federale Politie het vervoer naar een gesloten centrum organiseert, is dit soms zonder de bagage van de gedetineerde. Dit belet een snelle verwijdering en geeft tevens aanleiding tot het zoek geraken van de bagage. Hetzelfde doet zich voor met de rechtstreekse verwijderingen uit de gevangenissen. DVZ moet er bij de verwijdering mee rekening houden dat de bagage pas later zal toekomen in de “vertrekgevangenis”.

3. *Tegenstrijdige belangen Justitie en DVZ*

Vreemdelingen in onregelmatig verblijf moeten bij het verlaten van de gevangenis, al dan niet gedwongen, het land verlaten. In bepaalde gevallen beslist de rechtbank of de onderzoeksrechter dat de vreemdeling die onregelmatig op het grondgebied verblijft, in het land moet blijven. Hun strafzaak moet nog voorkomen of ze moeten zich ter beschikking houden voor het onderzoek (er kan zelfs door de vreemdeling een waarborgsom zijn betaald). De logica van de Vreemdelingenwet komt hier in conflict met het strafrecht.

Omdat er daarover vragen werden gesteld aan de bevoegde ministers en de publieke opinie soms van mening is dat een verwijdering niet gepast is, werd er overeengekomen met Justitie dat DVZ meer rekening moet houden met de door het Openbaar Ministerie geformuleerde adviezen inzake verwijdering.

Voor een op grond van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis aangehouden vreemdeling die onder betaling van een borgsom of onder de expliciete voorwaarde het land niet te verlaten, in vrijheid werd gesteld, en voor bepaalde niet-aangehouden veroordeelde vreemdelingen wier veroordeling nog niet definitief is, zal DVZ, voor zover zij op de hoogte is, aan de referentiemagistraat een advies vragen over de verwijdering. DVZ is evenwel niet steeds op de hoogte en ontvangt de rechterlijke uitspraak vaak slechts nadat DVZ al een beslissing heeft moeten nemen. Hierbij moet worden opgemerkt dat het door betrokkene opgegeven adres niet wordt gecontroleerd, dat het kan voorkomen dat hij nadien nog andere openbare orde inbreuken pleegt, dat hij toch nog kan onderduiken, niet verschijnt op de zitting,

4. *Voorstellen en aanbevelingen*

- Voldoende plaatsen in de gesloten centra.
- Voldoende personeel om de opvolging van de strafinstellingen te verzekeren, zowel voor de migratieambtenaren als voor de bevoegde diensten inzake het nemen van beslissingen en het overgaan tot identificatie en verwijdering.
- Aanpassing van de wetgeving zodat DVZ over meer tijd beschikt om de verwijdering te organiseren vanuit de gevangenis (14 dagen na opheffing aanhoudingsmandaat, ...).
- Het vervoer van de persoon tegelijkertijd samen met zijn bagage vanuit de strafinstelling naar het gesloten centrum en/of de vertrekgevangenis organiseren.
- Het is aangewezen vervoersbevoegdheid aan DVZ toe te kennen (indien DVZ hiertoe de nodige middelen krijgt) zodat, eens de vertrekdatum is gekend, de gedetineerden met hun bagage uit de gevangenis kunnen worden gehaald en naar de luchthaven of landsgrens kunnen worden gebracht.
- Het Openbaar Ministerie geeft automatisch advies inzake de verwijdering en controleert het adres waarop betrokkene stelt te zullen verblijven.
- Communicatie tussen DVZ, politie en strafinstellingen op basis van vingerafdrukken (AFIS nummer) om garanties te hebben over de juistheid van de identiteit van de persoon waarover een beslissing moet worden genomen; automatisering van deze communicatie.
- DVZ wenst toegang tot het gehele dossier om de identiteit van de persoon te kunnen bepalen.
- Ten einde het aantal gedetineerden in onregelmatig verblijf in de Belgische gevangenissen te verminderen, is het aangewezen meer akkoorden af te sluiten met de herkomstlanden (ook binnen EU of Raad van Europa) om de straf uit te zitten in het herkomstland en dit niet enkel op vrijwillige basis. Ook dan is de effectiviteit ervan nog niet gegarandeerd (bv

wegens geen plaats in de gevangenis in het herkomstland of omdat het lang duurt vooraleer er een antwoord komt van het herkomstland).

Fiche 10. Weigeringen van binnenkomst en teruggedrijvingen aan de Schengenbuitengrensposten

1. Algemeen

- België behoort tot de Schengenzone. Dit betekent dat er enkel aan de extra-Schengenposten (grensposten gelegen aan de buitengrenzen) een systematische personentoegangscontrole wordt uitgevoerd.
- In België zijn er 13 extra-Schengenposten: zes zeegrenzen, zes luchtgrenzen en één landsgrens.
- Het is de Federale Politie die ter plaatse de personen die extra-Schengen toekomen, controleert om onder meer na te gaan of ze voldoen aan de binnenkomstvoorwaarden.
- Indien de Federale Politie vaststelt dat er redenen zijn om personen de toegang tot het grondgebied te weigeren, zal zij een (elektronisch) administratief verslag opstellen en dit aan DVZ bezorgen; de Federale Politie zal de vreemdeling horen (de personen kunnen ook ter plaatse reeds een verzoek om internationale bescherming indienen).
- DVZ is voor deze taak 24/7 ter beschikking en zal het dossier onderzoeken: DVZ zal, indien nodig, een gemotiveerde beslissing tot weigering van binnenkomst en vasthouding opstellen. DVZ kan ook de toegang verlenen door afgifte van een visum aan de grens omwille van humanitaire of dringende redenen.
- De Federale Politie laat de beslissingen betekenen aan de vreemdelingen.
- De vreemdelingen kunnen in beroep gaan tegen deze beslissingen (zie fiche 11 beroepsmogelijkheden).
- De personen aan wie de toegang wordt geweigerd, worden doorgaans in het Transitcentrum Caricole vastgehouden. Dit centrum is gelegen op het grondgebied van de nationale luchthaven. De andere gesloten centra en de (open) woonunits voor de families met minderjarige kinderen zijn eveneens gelijkgesteld met plaatsen gelegen in het grensgebied (transitzone). Tenzij het om humanitaire redenen niet mogelijk is, houdt DVZ de geweigerde personen vast met het oog op hun teruggedrijving binnen de wettelijke termijnen van vasthouding.
- Het vervoer vanuit de luchthaven naar het gesloten centrum / de woonunit wordt uitgevoerd door DVZ (tussen 1 u en 6 u door de Federale Politie).
- Indien de vreemdeling verklaart zo snel mogelijk te willen terugkeren (dit is een verwijdering met dezelfde vervoerder als waarmee hij aankwam en in principe naar dezelfde plaats van vertrek), kan dit onmiddellijk worden georganiseerd. Als de vreemdeling dit niet wenst, moet een schorsende beroepstermijn van tien dagen worden gerespecteerd vooraleer de teruggedrijving kan worden uitgevoerd.
- Indien de vreemdeling een verzoek om internationale bescherming indient, zal dit worden onderzocht. Indien dit onderzoek door de CGVS meer dan vier weken duurt, kan de vreemdeling niet langer aan de grens worden vastgehouden en wordt hem toegang tot het grondgebied verleend. Op het grondgebied kan hij desgevallend verder worden vastgehouden indien er een grond voor vasthouding is. Een vreemdeling kan opeenvolgende verzoeken om internationale bescherming indienen.

2. Vaststellingen

De belangrijkste redenen voor weigering van binnenkomst zijn: een onduidelijk reismotief (het reisdoel stemt niet overeen met het visum of is onduidelijk) en onvoldoende bestaansmiddelen (het ontbreken van / te weinig financiële middelen). De vervoerders besteden bij het inschepen

van de passagiers aandacht aan de reisdocumenten om te vermijden dat passagiers toekomen zonder de nodige documenten (geldig paspoort, visum, verblijfsdocument). Indien de vervoerder passagiers meebrengt die niet over de nodige documenten beschikken, wordt een boete opgelegd aan de vervoerder. Het personeel dat de vervoerder inzet, moet goed zijn opgeleid. Ter zake kan voor deze opleidingen ondersteuning worden geboden door de Federale Politie en DVZ. De inzet van de vervoerder heeft een preventief effect op het aantal passagiers aan wie de binnenkomst wordt geweigerd wegens niet-naleving van de verplichting om over binnenkomstdocumenten te beschikken.

Vervoerders die ter zake inspanningen leveren, kunnen een akkoord afsluiten met DVZ wat hen voordelen oplevert. Het komt regelmatig voor dat er een misvatting is omtrent het Schengenvisum: het visum moet worden verkregen van het land van de hoofdbestemming of aankomst. Het aantal INAD's⁵⁷ hangt o.a. af van de activiteiten op de luchthavens (afhankelijk van aantal passagiers komende van risicolanden).

Statistieken 2018:

	Beslissingen weigering tot binnenkomst	Effectieve terugdrijvingen
2018	2.964	2.216

Overzicht van de beslissingen van weigering tot binnenkomst per grenspost:

Luchtgrens		Zeegrens		Landsgrens	
Brussel-Nationaal	2.232	Antwerpen	0	HST-terminal Station Brussel Zuid	0*
Gosselies	710	Gent	0		
Bierset	2	Zeebrugge }	1		
Deurne	8	Blankenberge }			
Wevelgem	0	Oostende }	0		
Oostende	11	Nieuwpoort }			
Totaal 2.964	2.963		1		0

Overzicht van de effectieve terugdrijvingen enkel beschikbaar voor luchtgrenzen en zeegrenzen:

2018	Luchtgrenzen		Zeegrenzen
	Brussel-Nationaal	Alle andere luchtgrenzen (geen onderverdeling mogelijk)	Alle zeegrenzen (geen onderverdeling mogelijk)
Totaal 2.216	1591	625	0

3. Proces van terugdrijving

- De verantwoordelijke vervoerder wordt geïdentificeerd (dit is niet altijd mogelijk); deze maatschappij dient in te staan voor de uitvoering van de terugdrijving.
- De vervoerder wordt verzocht om zo snel mogelijk de personen terug mee te nemen.

⁵⁷ Inadmissible person: persoon niet toegelaten op het grondgebied.

- De vervoerder kan een boete opgelegd krijgen en kan de kosten van het verblijf in het gesloten centrum moeten dragen naargelang zijn verantwoordelijkheid.
- Indien de vreemdeling zich verzet, zal de vervoerder de gepaste maatregelen moeten nemen om de terugdrijving met dwang uit te voeren. De Belgische vervoerders worden verplicht om dwang te laten uitvoeren door de Federale Politie.
- Indien de vervoerder niet kan worden geïdentificeerd, zal DVZ zelf de terugdrijving organiseren.
- Ingeval de vreemdeling een verzoek om internationale bescherming indient en dit verzoek wordt afgewezen, kan het voorkomen dat er een lange periode is verstreken vooraleer de terugdrijving kan worden uitgevoerd. Dit geeft soms problemen bij de uitvoering van de terugdrijving wanneer er bij terugkeer in het land van herkomst betwisting is of het om een INAD gaat. De reden hiervoor is dat uit voorzichtigheid (gezien het verzoek om internationale bescherming) het land van herkomst bij aankomst van de vreemdeling in België niet onmiddellijk wordt geïnformeerd.

4. Voorstellen en aanbevelingen

- Snelle opvolging van de verzoeken om internationale bescherming (absolute prioriteit) door alle instanties voor de personen aan wie de toegang tot het grondgebied wordt geweigerd.
- Mogelijkheid om families met minderjarige kinderen voor een korte periode in een gesloten centrum/gezinswoning vast te houden tot de terugdrijving.
- Naast de Federale Politie ook andere mogelijkheden toelaten/bieden voor de terugdrijvingen met dwang.
- Frontex/EU terugkeerspecialisten inzetten op risicoluchthavens voor een controle voor het vertrek.

Fiche 11. Beroepsmogelijkheden tegen verwijderings- en vasthoudingsbeslissingen

1. Algemeen

De verwijderingsmaatregel

Tegen elke verwijderingsmaatregel kan een beroep tot nietigverklaring (met mogelijkheid van vordering tot schorsing) bij de RvV worden ingediend. Indien de uitvoering van de verwijderingsmaatregel imminent is en indien de vreemdeling van oordeel is dat de uitvoering ervan aan zijn rechten schade kan berokkenen, kan hij ook een beroep in uiterst dringende noodzakelijkheid (UDN) bij de RvV indienen.

Een beroep in UDN dient in principe binnen de tien dagen na betekening van de verwijderingsmaatregel (indien het een eerste verwijderingsmaatregel betreft) of binnen de vijf dagen na betekening van de verwijderingsmaatregel (indien het een volgende verwijderingsmaatregel betreft) te worden ingediend, opdat een automatisch schorsend effect aan het beroep kan worden gegeven.

In deze periode van tien of vijf dagen, kan de gedwongen verwijdering niet worden uitgevoerd. De RvV kan beslissen voorlopige maatregelen op te leggen, waardoor de tenuitvoerlegging van de verwijderingsmaatregel pas mogelijk is nadat het beroep is behandeld (en uiteraard voor zover de maatregel niet wordt geschorst).

De vasthoudingsbeslissing

Tegen de vasthoudingsbeslissing kan een vreemdeling een beroep indienen bij de Raadkamer van de rechtbank van eerste aanleg. Het indienen van een dergelijk beroep schorst de tenuitvoerlegging van de verwijderingsmaatregel niet, gezien het beroep niet tegen deze verwijderingsmaatregel wordt ingediend, maar tegen de vrijheidsberovende maatregel gekoppeld aan de verwijderingsmaatregel. Een dergelijk beroep kan maandelijks worden ingediend. Vanaf de tweede verlenging van de vasthouding, dient de bevoegde minister hoe dan ook de bevestiging van de legaliteit van de vasthouding te vragen aan de Raadkamer; dit moet bij elke maandelijkse verlenging gebeuren.

Indien de Raadkamer de vrijlating beveelt, kan het parket of DVZ hiertegen in hoger beroep gaan bij de Kamer van Inbeschuldigingstelling (KI) van het hof van beroep. In dergelijk geval wordt de tenuitvoerlegging van de verwijderingsmaatregel wel geschorst tot na het arrest van de KI. Indien de KI de vrijstelling bevestigt, kan in principe ook nog cassatie worden aangetekend door het Parket-Generaal of DVZ. Dit wordt enkel gedaan in principegevallen.

Indien de Raadkamer het beroep tegen de vasthoudingsmaatregel ontvankelijk verklaart maar verwerpt, kan ook de vreemdeling hiertegen in hoger beroep gaan bij de KI. Indien de KI op haar beurt de beslissing van de Raadkamer bevestigt, kan de vreemdeling in cassatie gaan. In dergelijke gevallen wordt de tenuitvoerlegging van de verwijderingsmaatregel niet geschorst en is de vreemdeling m.a.w. verwijderbaar.

Andere rechterlijke procedures die een verwijdering kunnen verhinderen:

- bij de civiele rechtbank kan een eenzijdig verzoekschrift worden ingediend, indien er een schending is van een subjectief recht. De rechter, die meestal weinig voeling heeft met de vreemdelingenwetgeving, kan dan op basis van de vraag van de vreemdeling (diens advocaat) een schorsende maatregel uitspreken, op straffe van betaling van dwangsommen. Dergelijke eenzijdige verzoekschriften kunnen zowel tegen de vasthoudings- als tegen de verwijderingsmaatregel worden uitgesproken en gebeuren steeds in afwezigheid van de tegenpartij (in dit geval DVZ). DVZ is pas op de hoogte van de gerechtelijke beslissing op het ogenblik dat een gerechtsdeurwaarder de uitvoeringsmodaliteiten van deze beslissing komt betekenen (in sommige gevallen wordt al een kopie van de beslissing door de advocaat van betrokkene doorgestuurd). Indien de gerechtelijke uitspraak een gevolg heeft voor de vasthouding, wordt geval per geval nagegaan in hoeverre een vrijstellingsbeslissing (in afwachting van een beslissing te gronde, resultaat beroepsprocedure, ...) noodzakelijk is. Indien een gerechtelijke uitspraak tegen de tenuitvoerlegging van de verwijdering wordt uitgesproken, wordt enkel de repatriëring geannuleerd maar zal de persoon vastgehouden blijven (in functie van de vasthoudingstermijnen die nog mogelijk zijn). Tegen deze beslissing van de civiele rechtbank kan derdenverzet en hoger beroep worden aangetekend. Indien het derdenverzet wordt aanvaard, zal dit de uitvoering van de gerechtelijke beslissing opschorten. Indien niet, moet er worden gewacht tot uitspraak in hoger beroep.
- een verzoekschrift bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is eveneens mogelijk. Een dergelijk verzoekschrift heeft geen schorsend effect, tenzij het EHRM voorlopige maatregelen ("rule 39") oplegt. Een dergelijk verzoekschrift kan zowel de vasthoudings- als de verwijderingsmaatregel betreffen.
- een verzoekschrift bij het Hof van Justitie van de Europese Unie is eveneens mogelijk, maar dit heeft geen schorsend effect. Bij een dergelijk verzoekschrift zal DVZ, samen met de advocaten die namens DVZ optreden, nagaan of het is aangewezen te wachten op een beslissing te gronde alvorens de maatregel te handhaven of uit te voeren.
- heel uitzonderlijk wordt ook een verzoekschrift ingediend bij het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties. Een dergelijk verzoekschrift heeft geen schorsende werking.

Deze beroepen of verzoekschriften kunnen op gelijk welk ogenblik worden ingediend en hebben uiteraard invloed op het uitvoeren van de gedwongen verwijdering.

2. Context

De schorsende UDN termijn werd voorzien om tegemoet te komen aan uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM, *Conka t. België*, 5 februari 2002) en het Grondwettelijk Hof (GwH 27 mei 2008, nr. 81/2008)⁵⁸. Aldus zijn de beslissingen van DVZ aan een uitgebreide controle van de rechterlijke macht onderworpen.

3. Aanbeveling

Er dient te worden onderzocht of het niet aangewezen is dat er maar één beroepsinstantie bevoegd zou zijn voor zowel de vasthoudingsbeslissing als de verwijderingsbeslissing.

⁵⁸ Zie "Het verwijderingsbeleid" in *Migratie-en Migrantenrecht recente ontwikkelingen*, deel 13, die Keure 2010, pp. 97-100.

Fiche 12. Informatieplicht – Recht op juridische bijstand

1. *Recht op informatie*

De wettelijke basis voor de **informatieplicht** aan de vreemdelingen die worden vastgehouden in de gesloten centra, is artikel 17 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002⁵⁹. Ook de Terugkeerrichtlijn voorziet in een informatieplicht (art. 12, §§ 2 en 3, art. 16, §5). Bij aankomst in het gesloten centrum en tijdens het verblijf in het centrum wordt er via diverse kanalen informatie aan de betrokken vreemdeling gegeven. Het betreft volgende informatie:

- alle beslissingen die betrekking hebben op de vreemdeling en de motivering ervan, inzonderheid de beslissing tot vasthouding en de beslissing tot gedwongen verwijdering (evenals de beslissingen inzake verlengingen van de vasthouding);
- de beroepsmogelijkheden;
- de mogelijkheid om juridische bijstand te krijgen;
- het reglement van het centrum (brochure met de rechten en de plichten m.b.t. het verblijf in het gesloten centrum);
- de klachtenprocedure;
- de stappen in de verwijderingsprocedure en de gevolgen van een weigering van vertrek;
- de procedure om internationale bescherming aan te vragen.

Deze informatie wordt mondeling toegelicht en verspreid via informatiefiches die voorhanden zijn in diverse talen.

De vreemdeling zal opnieuw worden gehoord in het centrum i.v.m. mogelijke bezwaren of moeilijkheden aangaande zijn terugkeer. Ook praktische zaken komen aan bod, zoals nog op te halen bagage; betrokkene krijgt uitleg over de mogelijkheden om deze alsnog naar het centrum te halen voor zijn vertrek. De eigenlijke vertrekprocedure (voorbereiding in het centrum en op de luchthaven) wordt in sommige centra toegelicht aan de hand van pictogrammen en via de verwijder-dvd.

Bewoners hebben de mogelijkheid om een gesprek te vragen met de centrumdirecteur of een klacht bij hem in te dienen. De vreemdeling kan ook klacht indienen bij de Klachtencommissie. Ten laatste 48 u vóór de eerste verwijderingspoging, worden de vreemdeling en zijn advocaat geïnformeerd van het vertrek (art. 62 KB 2 augustus 2002).

⁵⁹ Artikel 17. Dit besluit en het huishoudelijk reglement van het centrum moeten steeds ter beschikking worden gesteld van iedere persoon die deze wenst te consulteren gedurende zijn verblijf in het centrum. Elke bewoner wordt in het bezit gesteld van een onthaalbrochure met de rechten en plichten betreffende zijn verblijf in het centrum en de mogelijkheden op het vlak van medische, psychosociale, morele, filosofische of religieuze bijstand. Elke bewoner ontvangt een informatiebrochure die hem inlicht over de beroepsmogelijkheden tegen de opsluiting, de terbeschikkingstelling van de regering of de vasthouding, de mogelijkheden om een klacht te formuleren aangaande de omstandigheden van de opsluiting, de terbeschikkingstelling van de regering of de vasthouding, om bijstand van een niet-gouvernementele organisatie te verkrijgen en om een beroep te doen op juridische bijstand. Deze beide brochures zijn minstens beschikbaar in de drie landstalen en in het Engels.

De centrumdirecteur, zijn plaatsvervanger of het personeelslid dat hij aanwijst, verduidelijkt aan de bewoner de redenen van zijn opsluiting, zijn terbeschikkingstelling van de regering of zijn vasthouding, de wets- en verordeningbepalingen waaraan hij onderworpen is, alsook de beroepsmogelijkheden die er tegen openstaan. Dit gebeurt in een taal die de bewoner begrijpt. Indien nodig wordt beroep gedaan op een tolk.

Probleem

Als andere instanties de indruk geven aan de bewoner dat er een mogelijkheid tot vrijstelling en mogelijks verblijf in België bestaat, zal de informatie van DVZ niet gemakkelijk worden aanvaard. De communicatie in de verschillende talen is niet gemakkelijk. Een tolk wordt niet steeds gevonden wanneer dit nodig is en vergt heel wat organisatie. Het laten tolken door een andere bewoner is niet aangewezen voor formele zaken waar men er zeker van moet zijn dat de informatie juist wordt verstrekt.

Aanbevelingen

- Duidelijke informatie ter beschikking stellen op de website van DVZ m.b.t. wat wordt verwacht van een persoon die een BGV krijgt, wat er kan gebeuren als hij geen gevolg geeft aan een BGV, toelichting over het verblijf in een gesloten centrum, de vrijwillige terugkeer en de gedwongen terugkeer.
- De “verwijder-DVD” herwerken en vertonen bij meerdere gelegenheden en deze ook plaatsen op de nieuwe DVZ-website.
- Voldoende personeel in de gesloten centra ten einde te kunnen blijven instaan voor het nakomen van de informatieplicht aan de vreemdelingen.
- Eenduidige informatie verstrekken aan de vreemdeling door alle instanties.

2. *Recht op juridische bijstand*

De wettelijke basis voor de **juridische bijstand** is het KB van 2 augustus 2002⁶⁰ en de Terugkeerrichtlijn (art. 13, §4). Volgens artikel 15 van dat KB heeft elke bewoner bij aankomst in het gesloten centrum het recht op één gratis nationaal telefoongesprek van minimum tien minuten. Dit stelt de bewoner in staat om andere mensen, zoals familie of een advocaat, te

⁶⁰ Artikel 62. De bewoner heeft recht op juridische bijstand.

De centrumdirecteur ziet erop toe dat de bewoner in de gelegenheid wordt gesteld een beroep te doen op de rechtshulp waarin de wet voorziet.

De bewoner alsook zijn advocaat worden achtenveertig uur voor de eerste verwijderingspoging hiervan op de hoogte gebracht. In volgende gevallen kan uitzonderlijk hiervan worden afgeweken:

1° indien de vreemdeling niet wil dat zijn advocaat op de hoogte wordt gebracht of indien het gezin, mits onderling akkoord van de volwassen gezinsleden, niet wil dat hun advocaat op de hoogte wordt gebracht. In dit geval wordt enkel de vreemdeling respectievelijk het gezin op de hoogte gebracht;

2° wanneer de vreemdeling en zijn advocaat of het gezin en hun advocaat op de hoogte worden gebracht dat een verwijdering mogelijk is binnen een termijn van minder dan achtenveertig uur, indien de betrokken vreemdeling of de volwassen leden van het betrokken gezin hun akkoord geven over deze verwijdering.

Indien de uitzonderingen vermeld in het derde lid toegepast worden, informeert de centrumdirecteur of zijn plaatsvervanger de Directeur-generaal hierover.

Artikel 63. De bewoners hebben het recht dagelijks tussen acht uur 's morgens en tien uur 's avonds gratis met hun advocaat te telefoneren behalve tijdens de maaltijden.

De advocaten hebben het recht op ieder ogenblik met hun cliënt telefonisch in contact te treden behalve tijdens de maaltijden.

Het telefonisch contact tussen een bewoner en zijn advocaat kan niet worden verboden.

Artikel 64. De advocaten en de tolken die de advocaat bijstaan hebben dagelijks, minstens van acht uur 's morgens tot tien uur 's avonds, toegang tot het centrum, indien zij er een cliënt hebben en voor zover zij hun hoedanigheid door middel van een geldige beroepskaart kunnen aantonen.

Er wordt toegang tot het centrum verleend aan de advocaten die niet in één van de lidstaten van de Europese Economische Ruimte gevestigd zijn, op voorwaarde dat de Minister, op advies van de Procureur des Konings en van de Stafhouder van de Orde van Advocaten van het gerechtelijk arrondissement waar het centrum gelegen is, een bijzondere machtiging heeft gegeven.

Het bezoek door de advocaat kan niet worden verboden.

verwittigen van de (plaats van) vasthouding. De bewoner kan een advocaat kiezen op eigen kosten of hij kan een pro deo advocaat vragen. Tijdens het verblijf in het centrum kan de bewoner dagelijks tussen 8 u en 22 u gratis telefoneren met zijn advocaat. De advocaat kan de bewoner steeds telefonisch bereiken en kan betrokkene ook bezoeken tussen 8 u en 22 u. In twee centra wordt er door advocaten een eerstelijnspermanentie georganiseerd. Dit is een ontlasting van de sociale dienst van de centra. Deze eerstelijnspermanentie verzorgt ook de filter om een pro deo advocaat al of niet aan te duiden. Voor de bewoner betekent dit een onafhankelijke eerste bron van juridische informatie.

Probleem

De soms lange verblijfst termijn van een bewoner ligt o.a. aan het feit dat de vreemdeling zich niet neerlegt bij een negatieve beslissing inzake verblijf of een beslissing tot verwijdering, telkens nieuwe procedures start en tegen elke negatieve beslissing in beroep gaat, om aldus de verwijdering te verhinderen. Sommige bewoners hebben meerdere advocaten. Het is voor een centrum en de diensten niet altijd duidelijk welke advocaat optreedt in welke zaak. Er kan ook snel van advocaat worden gewijzigd (probleem van meerdere pro deo advocaten).

Aanbevelingen (deze aanbevelingen werden besloten na overleg tussen DVZ en de Orde van Advocaten)

- De opleidingen voor advocaten verbeteren wat de vreemdelingenwetgeving betreft.
- De advocaten sensibiliseren om meer rechtstreeks persoonlijk contact te hebben met de bewoner.
- De advocaten sensibiliseren om hun beslissingen na analyse van het dossier rechtstreeks aan de bewoner te communiceren en niet via de terugkeerfunctionaris die dan het nieuws moet doorgeven aan de vreemdeling, wat delicaat is ingeval van een negatieve boodschap.
- Het systeem waarbij advocaten elkaar opvolgen in één dossier verbeteren.
- De financiële middelen voorzien voor juridische eerstelijnspermanenties in alle gesloten centra door de balie (nu in twee centra).
- Een systeem voorzien tegen misbruiken (bv. de advocaten moeten zelf beroep indienen bij de raadkamer en niet vragen aan de vreemdeling dit te doen via de sociale dienst van het gesloten centrum, de verloning van de pro deo ...).

Fiche 13.1. Vasthouding en verwijdering van kwetsbare personen

1. Algemeen

1.1. In de gesloten centra kunnen personen als **kwetsbaar** worden gesignaleerd.

Onder “kwetsbare personen” wordt verstaan:

- niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (+ aged-out minors). Minderjarigen worden **niet vastgehouden**. Ingeval van twijfel over de verklaarde minderjarigheid, is de dienst Voogdij belast met het vaststellen van hun leeftijd;
- personen met specifieke medische behoeften (psychisch of fysiek);
- zwangere vrouwen. De mogelijkheid tot vasthouding en gedwongen verwijdering is beperkt in functie van de toestand van de zwangere vrouw en het ongeboren kind en van het verloop van de zwangerschap;
- oudere personen (> 65 jaar);
- personen die om bepaalde redenen behoefte hebben aan een aangepaste opvolging.

Een aantal van deze kwetsbare personen die in de centra terechtkomen, zijn personen die in de maatschappij overlast bezorgen en opvallen door hun verslaving of mentale psychische problematiek. Ook sommige medische problematieken kunnen hieronder ressorteren (zie fiche 14 “artikel 3 EVRM” en fiche 13.2 “Fit-to-Fly”). Sommigen kunnen nergens terecht of gaan lopen wanneer ze ergens (bv. psychiatrische instelling, ziekenhuis) worden ondergebracht. Deze categorie personen vormt een zware belasting in het centrum en zijn meestal niet gemakkelijk verwijderbaar. Er wordt intensief gewerkt om, enerzijds, een adequate humane vasthouding te kunnen waarborgen en, anderzijds, een humane verwijdering te kunnen realiseren. Beiden zijn maatwerk waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke situatie van elke persoon.

1.2. Het verblijf in het gesloten centrum

Tijdens de vasthouding worden voor kwetsbare personen met extra zorgnoden, na multidisciplinair overleg, een aantal opvolgingsaanbevelingen gedaan via de “Extra Zorg” informatiefiches. Deze omvatten richtlijnen over het omgaan en/of communiceren met deze kwetsbare personen. Er wordt gespecificeerd welke omkadering moet worden voorzien tijdens het verblijf en de verwijdering. Deze fiches worden zowel aan de coördinerende psychologen, de centrale diensten in Brussel, het Maatschappelijk en Psychologisch Ondersteuningsteam (MPOT) van de Luchtvaartpolitie, alsook aan de Luchtvaartpolitie zelf bezorgd.

Er wordt in het centrum een quasi-dagelijks multidisciplinair overleg gehouden waarop o.a. deze bewoners worden besproken. In de centrale diensten worden deze dossiers eenmaal per week met de verschillende betrokken diensten opgevolgd. “Extra Zorg en Aandacht” brochures werden opgesteld om aan bewoners met een kwetsbaar profiel, via pictogrammen en universeel verstaanbare tekens, het verloop van een verwijdering toe te lichten. Er zijn verschillende brochures ontwikkeld, afhankelijk van het type van terugkeer (DEPA/DEPU met of zonder begeleiding). Aldus wordt aan de bewoners correcte informatie bezorgd over het verloop van de dag en de procedure van de terugkeer.

Indien wordt vastgesteld dat de persoon niet in het centrum kan verblijven omwille van een persoonlijke problematiek, zal er een oplossing moeten worden gezocht buiten het centrum, al of niet tijdelijk. Het kan o.a. gaan om een opname in een ziekenhuis of een psychiatrische

instelling. Indien binnen korte periode blijkt dat - door bv. de aanpassing van de medicatie - betrokkene stabiel is en een terugkeer een optie is, kan de vreemdeling terug naar het centrum komen. Uit de observatie in de psychiatrie kan blijken dat hij niet in de psychiatrie thuis hoort. Na medische behandeling kan betrokkene voldoende “fit” zijn om te verblijven in het centrum en te reizen.

1.3. De terugkeer

De voorbereiding van de terugkeer vergt een grote inspanning en samenwerking. De identificatieprocedure kan meer tijd in beslag nemen (ook al werkt de vreemdeling mee). Er worden verschillende maatregelen genomen om kwetsbare personen te ondersteunen bij de verwijdering en na de terugkeer in hun land van herkomst.

Naar gelang de situatie, dient er te worden nagegaan wat de mogelijkheden zijn in het land van herkomst: zo wordt er onder meer getracht de familie terug te vinden. Naar gelang de behoefte kan, via een ngo of partner ter plaatse of via het consulaat of ambassade van het land van herkomst, worden gezocht naar een geschikte opvang, een ziekenhuis of ambulante verzorging, medicatie, mantelzorg, huisvesting, etc. Indien nodig, zal er een aangepaste begeleiding tijdens de terugkeer worden voorzien (inzet van een geneesheer en/of verpleegkundige, de centrumpsioloog, een vertrouwenspersoon of een immigratieambtenaar).

2. *Voorstellen en aanbevelingen*

Het zoeken naar oplossingen buiten het centrum is zeer moeilijk en het verblijf in het centrum vormt ook in een aantal gevallen een extreem zware belasting. Daarom wordt voorgesteld om een specifiek centrum voor deze doelgroep in te richten (eventueel ingericht door Volksgezondheid). In de centra worden heel wat inspanningen geleverd, maar deze personen vormen door hun onaangepast gedrag een zware belasting voor de medebewoners en het personeel. De psychiatrische instellingen zijn zeer terughoudend en psychiaters zijn zeer moeilijk te vinden.

Deze groep vormt een belasting voor de maatschappij. Een terugkeer is uit humanitaire redenen te overwegen en voor sommigen ook aanbevolen (o.a. taal, mantelzorg). Bijkomende aanwervingen van psychologische assistenten en psychiatrisch verpleegkundigen en verzorgend personeel is nodig. De inrichting van een gespecialiseerd centrum (open en gesloten) met gespecialiseerd personeel voor personen met een medische en psychische problematiek blijkt noodzakelijk.

Fiche 13.2. Fit to Fly – Fit to Stay

1. Problematiek

- Indien de vreemdeling aan een ziekte lijdt, mag deze ziekte bij de verwijdering geen schending met zich meebrengen van artikel 3 EVRM.
- Een vreemdeling die in een gesloten centrum verblijft, mag niet ongeschikt zijn om er te verblijven (Fit-to-Stay).
- Elke vreemdeling die wordt verwijderd met het vliegtuig, moet geschikt zijn om met het vliegtuig te reizen (Fit-to-Fly). Elke vreemdeling die over de weg wordt vervoerd, moet geschikt zijn om te reizen.

De artsen van een gesloten centrum moeten de gezondheidstoestand van vreemdelingen die er verblijven van bij hun aankomst tot hun vertrek uit het centrum evalueren. Zij kunnen ter zake aanbevelingen doen, bijkomende onderzoeken laten uitvoeren, advies inwinnen i.v.m. met de beschikbaarheid, toegankelijkheid en gelijkwaardigheid van de behandeling in het land van bestemming, voorwaarden opleggen voor het verblijf in het centrum of voor de verwijdering, of een al of niet tijdelijke (korte of langere termijn) ongeschiktheid bepalen. Indien er betwisting is, kan er een tweede consult (en derde consult) worden uitgevoerd (de procedure is bepaald in het KB van 2 augustus 2002 betreffende de gesloten centra).

Kort vóór de effectieve verwijdering wordt er ten behoeve van de communicatie met de Federale Politie doorgaans een “Fit-to-Fly” formulier opgesteld waarop in voorkomend geval wordt vermeld welke de aandachtspunten zijn (rekening houdende met het medisch beroepsgeheim). Zo wordt er o.a. een code toegevoegd. Indien na het opstellen van het ‘Fit-to-Fly’ formulier, de vreemdeling alsnog een medisch probleem krijgt, moet dit formulier worden aangepast en de verwijdering eventueel worden afgelast. De Federale Politie kan van haar kant ook nog een advies vragen van een arts op de luchthaven of de persoon naar een ziekenhuis voeren, indien dit nodig zou blijken (ook al heeft de persoon een Fit-to-Fly).

Voor de verwijdering van zwangere vrouwen kan, ingeval van een ongecompliceerde zwangerschap, de verwijdering met escorte worden uitgevoerd tot 24 weken zwangerschap. Na 24 weken zwangerschap is enkel verwijdering zonder escorte mogelijk. Bij verzet tijdens de verwijdering wordt deze afgebroken. Na 34 weken zwangerschap wordt er niet meer gedwongen verwijderd.

2. Problemen en aandachtspunten

- Verschil van mening tussen artsen.
- Wijziging medische toestand of interventies op het laatste moment.
- Rechterlijke uitspraken om de verwijdering te verhinderen houden rekening met ziektes die op geen enkel moment in het centrum werden gemeld of waarvan geen enkele vaststelling werd gedaan, waardoor er daarover niets in het DVZ dossier staat. De artsen dienen daarom steeds alle onderzoeken die ze voeren, te vermelden.

3. Aanbevelingen

- Indien de vreemdeling weet dat hij aan een ziekte lijdt, dient hij dit spontaan te vermelden en niet enkel aan te halen op het ogenblik van het indienen van een eenzijdig verzoekschrift of een ander beroep.

Fiche 14. Beoordeling van een mogelijke schending van artikel 3 EVRM

1. Probleem

Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen het hoorrecht (zie fiche 7) en de evaluatie van een mogelijke schending van artikel 3 EVRM. Volgens de jurisprudentie van de RvV, moet de toetsing van artikel 3 EVRM (“*Niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.*”) niet alleen gebeuren op het moment van de verwijdering van de vreemdeling maar ook bij het nemen van de beslissing tot verwijdering, ongeacht of de persoon zelf zich beroept op een risico van een mogelijke schending van het desbetreffend artikel bij terugkeer. Hierover bestaat er een juridisch dispuut. DVZ is de mening toegedaan dat het onderzoek naar een mogelijke schending van artikel 3 EVRM enkel dient te gebeuren wanneer wordt overgegaan tot verwijdering. Het standpunt van de RvV is praktisch onuitvoerbaar.

Bij een interceptie kunnen volgende problemen zich voordoen:

- de **herkomst van de vreemdeling** staat niet vast. Een beoordeling van het risico op een schending van artikel 3 EVRM is enkel mogelijk indien het herkomstland van de vreemdeling vaststaat;
- het **taalprobleem**: indien de taal van de vreemdeling niet wordt begrepen, kunnen de elementen die hij mogelijks aanbrengt, niet onmiddellijk worden beoordeeld;
- **tijdsprobleem** voor een grondige evaluatie: binnen 24 uur na de bestuurlijke aanhouding moet er een gemotiveerde terugkeerbeslissing (al of niet samen met een vasthoudingsbeslissing) worden genomen. Indien er ernstige elementen worden aangebracht, vergen deze een grondig onderzoek en een bijkomend interview, wat onmogelijk is binnen dit korte tijdsbestek;
- **medische problemen** die een mogelijke schending van artikel 3 EVRM met zich zouden kunnen meebrengen: de door de vreemdeling aangehaalde medische problemen kunnen onmogelijk binnen de korte tijdspanne worden onderzocht en geëvalueerd (de ziekte waaraan de vreemdeling lijdt, de beschikbaarheid en toegankelijkheid van de medicatie in het land van herkomst).

DVZ heeft na de bestuurlijke aanhouding slechts 24 uur de tijd om een gemotiveerde terugkeerbeslissing (en eventuele vasthoudingsbeslissing) te nemen. De vreemdeling wordt gehoord bij de politie. Er worden hem een aantal vragen i.v.m. zijn mogelijke bezwaren tegen zijn terugkeer en i.v.m. zijn privéleven voorgelegd in een taal die hij begrijpt. Vervolgens worden de antwoorden op deze vragen verstuurd naar DVZ. Er is ondertussen al heel wat tijd verstreken tussen de arrestatie en het ogenblik van het ontvangen van de antwoorden op de vragenlijst van het hoorrecht. Indien dit hoorrecht in een taal is opgesteld die de ambtenaar van DVZ niet verstaat, is het niet onmiddellijk bekend welke elementen de vreemdeling aanhaalt. Bijkomende vragen of een diepte-interview is op korte termijn niet mogelijk. Er staan geen tolken van eender welke taal op eender welk uur van de dag ter beschikking.

De nationaliteit, een essentieel element in de beoordeling van een mogelijke schending van artikel 3 EVRM, staat enkel vast indien de vreemdeling een geldig paspoort heeft. Dit komt slechts zelden voor. Indien aan de vreemdeling wordt gevraagd zich later terug aan te bieden, is de kans groot dat hij onderduikt en hetzelfde probleem zal zich stellen bij een volgende interceptie. Indien de vreemdeling wordt vastgehouden, moet en kan er een grondige evaluatie

van de mogelijke schending van artikel 3 EVRM worden gemaakt voor de effectieve verwijdering.

Personen die niet worden vastgehouden, kunnen via de geijkte weg een verzoek om internationale bescherming indienen of, indien zij aan een ziekte lijden die in geval van terugkeer een mogelijke schending van artikel 3 EVRM met zich zou kunnen meebrengen, een regularisatie-aanvraag indienen op basis van artikel 9^{ter} van de Vreemdelingenwet.

Personen die weigeren internationale bescherming aan te vragen maar zich wel willen beroepen op een mogelijke schending van artikel 3 EVRM, moeten door de daartoe gespecialiseerde overheden worden beoordeeld. Vreemdelingen weigeren soms internationale bescherming aan te vragen omdat zij zich willen onttrekken aan hun registratie in de Eurodac-databank. Voornamelijk transitmigranten willen aldus vermijden dat ze zouden worden teruggestuurd naar een ander EU-land. Voor bepaalde risicoregio's wordt verwacht dat een beoordeling wordt gemaakt zonder dat de vreemdeling er zich zelf op beroept. Het is uiteraard zeer moeilijk zonder verklaringen van de vreemdeling deze risico's te evalueren (bv. dat hij tot een bepaalde groep behoort die wordt vervolgd).

2. Aanbevelingen

- De beoordeling van de mogelijke schending van artikel 3 EVRM dient te gebeuren vóór de effectieve verwijdering (zie deel I, afdeling 4).

Fiche 15. Beschermings- en verblijfsaanvragen tijdens het verwijderingsproces

1. Algemeen

Een vreemdeling kan telkens opnieuw, vóór of tijdens zijn vasthouding, verblijfsaanvragen of verzoeken om internationale bescherming indienen. In sommige gevallen dient het verwijderingsproces dan te worden opgeschort, in andere gevallen niet.

1.1. Internationale bescherming

De richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming voorziet evenwel, naast een aantal procedurele garanties, ook een aantal procedurele beperkingen waardoor vreemdelingen niet langer hun verwijdering onbeperkt kunnen verhinderen door het opeenvolgend indienen, zonder nieuwe elementen, van verzoeken om internationale bescherming.

1.2. De Dublin-procedure

De Dublin-procedure is geregeld door de 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 (“Dublin III verordening”). Deze verordening voorziet een lijst van criteria om te bepalen welke lidstaat van de Europese Unie (alsook IJsland, Noorwegen, Zwitserland en Liechtenstein) verantwoordelijk is voor het behandelen van een verzoek om internationale bescherming (hierna: “verzoek om IB”). Dit kan het geval zijn, bijvoorbeeld, omdat de vreemdeling reeds een verzoek om IB heeft ingediend in een andere lidstaat waarover nog geen definitieve beslissing is genomen, wegens afgifte van een visum of verblijfstitel door een andere lidstaat, omdat gezinsleden in een andere lidstaat om internationale bescherming hebben verzocht of er reeds internationale bescherming genieten, in geval van eerste binnenkomst via een andere lidstaat, etc.

De Dublin III verordening voorziet in geijkte procedures - maar met beperkte termijnen - om de terugname- of overnameverzoeken bij de verantwoordelijke lidstaat in te dienen en om, na akkoord van de verantwoordelijke lidstaat, de overdracht te realiseren. Deze termijnen leiden er toe dat personen frequent van de radar verdwijnen en zich pas opnieuw aanmelden bij de Belgische autoriteiten na het verstrijken van deze termijnen waardoor België de verantwoordelijke lidstaat wordt. Het is ook mogelijk dat personen die in het kader van de Dublin III verordening werden verwijderd, niettemin terugkeren naar België.

1.3. Verblijfsaanvragen

Bij verblijfsaanvragen moet er een onderscheid worden gemaakt tussen de aanvragen met een schorsend effect – m.a.w. er kan geen verwijderingsmaatregel worden genomen zolang de aanvraag in behandeling is – en de aanvragen die dat effect niet hebben.

- De gezinsherenigingsaanvragen hebben een schorsend effect: de aanvraag zal eerst worden behandeld alvorens er tot de verwijdering kan worden overgegaan. Als deze aanvragen te gronde worden geweigerd, bestaat er een schorsende beroepsprocedure, tenzij in geval van dwingende redenen van nationale veiligheid. In zeer specifieke situaties kan de aanvraag ook onontvankelijk worden verklaard of niet in overweging worden genomen en dan heeft het beroep geen schorsend effect.
- Aanvragen tot regularisatie op basis van artikel 9bis van de Vreemdelingenwet hebben in principe geen schorsend effect. De jurisprudentie daaromtrent is aan Franstalige en Nederlandstalige kant wel verschillend. Aan Franstalige kant moet een negatieve beslissing inzake de aanvraag aan de betrokken vreemdeling zijn betekend alvorens een verwijderingsmaatregel mag worden genomen (uitzondering: DVZ is niet op de hoogte van de aanvraag omdat die nog niet door de gemeente werd doorgezonden). Aan Nederlandstalige kant moet een negatieve beslissing inzake de aanvraag aan de betrokken vreemdeling zijn betekend alvorens tot de uitvoering van de effectieve verwijdering mag worden overgegaan. Het indienen van een beroep bij de RvV tegen een negatieve beslissing inzake de regularisatie-aanvraag heeft geen schorsend effect.
- Aanvragen tot regularisatie op basis van artikel 9ter van de Vreemdelingenwet hebben enkel een schorsend effect indien de aanvraag onvankelijk wordt verklaard en DVZ niet in staat is om onmiddellijk een beslissing te gronde te nemen. In dat geval wordt de vreemdeling in het bezit gesteld van een attest van immatriculatie (tijdelijk verblijfsdocument) voor de duur van het onderzoek te gronde. In de praktijk zal DVZ echter in de meeste gevallen een ontvankelijkheidsbeslissing en een beslissing inzake de gegrondheid samen nemen, waardoor geen tijdelijk verblijfsdocument moet worden afgeleverd. Ook voor deze beslissingen bestaat hetzelfde onderscheid tussen Franstalige en Nederlandstalige jurisprudentie, met dit verschil dat de aanvraag *9ter* niet via de gemeente passeert maar rechtstreeks aan DVZ wordt bezorgd (het is echter mogelijk dat DVZ nog niet op de hoogte is van het bestaan van de aanvraag omdat die nog niet is aangekomen bij DVZ). Het indienen van een beroep bij de RvV tegen een niet-ontvankelijkheidsbeslissing of tegen een negatieve gegrondheidsbeslissing heeft geen schorsend effect.

Los van deze verblijfsaanvragen, wordt DVZ ook geconfronteerd met burgerrechtelijke procedures, zoals aanvragen tot het afsluiten van een huwelijk, tot het afleggen van een verklaring van wettelijke samenwoning, tot de erkenning van een kind of, minder frequent, tot adoptie. Deze burgerrechtelijke procedures kunnen een administratieve verblijfsprocedure tot gevolg hebben. Indien deze burgerrechtelijke procedures buiten de vasthouding worden opgestart, zal DVZ in principe wachten op het resultaat ervan, tenzij zwaarwegende elementen van openbare orde of nationale veiligheid een optreden van DVZ met het oog op verwijdering zouden rechtvaardigen. De lokale overheden, de parketten, de politiediensten en DVZ werken samen via afspraken, voorzien in diverse wettelijke bepalingen, ten einde de eventuele misbruiken van deze procedures te detecteren. Indien een dergelijke aanvraag wordt geweigerd, heeft het hoger beroep tegen deze weigering geen schorsend effect.

1.4. Beschermings- en verblijfsaanvragen tijdens de vasthouding

Het wordt des te gecompliceerder als dergelijke beschermings- en verblijfsaanvragen tijdens de vasthouding worden ingediend. De vreemdeling kan op eender welk moment tijdens zijn vasthouding een verzoek om internationale bescherming indienen. In sommige gevallen dient

het verwijderingsproces te worden opgeschort gedurende de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, in andere gevallen niet.

Verzoeken om internationale bescherming, ingediend tijdens de vasthouding, kunnen leiden tot prioritaire of versnelde behandeling, alsook tot verkorte beroepstermijnen en versnelde beroepsprocedures.

Een volgend verzoek om internationale bescherming waarbij geen nieuwe elementen worden aangehaald, wordt door de CGVS onontvankelijk verklaard. Naast verkorte behandelingstermijnen voor de CGVS (tien werkdagen of, in geval van vasthouding, twee werkdagen) zijn er ook verkorte beroepstermijnen (tien dagen of, in geval van vasthouding, vijf dagen) en versnelde beroepsprocedures van toepassing bij de RvV.

In geval van een eerste volgend verzoek tijdens de vasthouding, kan de beroepsprocedure bij de RvV in bepaalde gevallen een niet-schorsend effect hebben, namelijk wanneer de voorwaarden van artikel 39/70, tweede lid, 1°, van de Vreemdelingenwet zijn vervuld, zijnde: (1) dit volgend verzoek werd niet-ontvankelijk verklaard door de CGVS en een verwijdering leidt niet tot een schending van het non-refoulementbeginsel (advies CGVS); (2) dit volgend verzoek werd ingediend tijdens de vasthouding; en (3) tussen het indienen van dit volgend verzoek en de definitieve beslissing inzake het voorgaand verzoek zit een tijdspanne korter dan een jaar.

In geval van een tweede volgend verzoek tijdens de vasthouding, bestaat zelfs de mogelijkheid om de beslissing van de CGVS inzake de ontvankelijkheid van het verzoek niet af te wachten, indien de voorwaarden van artikel 57/6/2, §3, van de Vreemdelingenwet zijn vervuld, zijnde (1) de vreemdeling wordt reeds vastgehouden voorafgaand aan het doen van zijn vorig verzoek; (2) de vreemdeling wordt sedertdien onafgebroken vastgehouden; en (3) een verwijdering leidt niet tot een schending van het non-refoulementbeginsel (advies CGVS < vorig verzoek).

Naast verzoeken om internationale bescherming, kan de vreemdeling ook op eender welk moment tijdens zijn vasthouding verblijfsaanvragen indienen.

Wat verblijfsaanvragen in het kader van gezinshereniging (voornamelijk met Belgen en EU-onderdanen – partners, kinderen, maar ook met personen waar men niet noodzakelijk mee verwant is maar wel mee “samenwoont”) betreft, hebben deze aanvragen een schorsend effect en, in sommige gevallen, een beroepsprocedure met een schorsend effect. Deze aanvragen kunnen ook steeds opnieuw worden ingediend.

Tijdens de vasthouding kunnen regularisatie-aanvragen opnieuw worden ingediend maar deze hebben geen schorsende beroepsprocedures.

Naast de verblijfsaanvragen, worden tijdens de vasthouding ook regelmatig burgerrechtelijke procedures zoals (nieuwe of herhaalde) procedures voor het afsluiten van een huwelijk, het afleggen van een verklaring van wettelijke samenwoning, de erkenning van een kind, ... opgestart. In vele gevallen heeft de vreemdeling reeds de mogelijkheid gehad deze aanvraag vóór de vasthouding in te dienen, maar liet hij na dit te doen. In andere gevallen werden dergelijke aanvragen reeds geweigerd. Af en toe wordt een procedure voor wettelijke samenwoning opgestart daar waar voorheen een huwelijk werd geweigerd.

Indien DVZ vaststelt dat de aanvragen *bona fide* zijn, wordt er rekening mee gehouden. In vele gevallen wordt echter vastgesteld dat de aanvragen enkel worden ingediend om de verwijdering te verhinderen. Een weigering van een verblijfsaanvraag op basis van wettelijke samenwoning is in vele gevallen niet te wijten aan een gebrek aan *de facto* samenwoning, maar wel aan onvoldoende inkomen om het verblijfsrecht te kunnen bekomen. In het geval van een verblijfsaanvraag op basis van de erkenning van een kind is de basis het effectieve vaderschap, maar is het vooral de duurzame relatie die van belang is.

2. Probleem

- Verzoeken om IB tijdens de vasthouding worden vaak pas gedaan vlak voor de verwijdering om de uitvoering van een terugdrijvings- of verwijderingsmaatregel te doen uitstellen of te verijdelen. In 2017 werden 341 verwijderingen geannuleerd wegens een verzoek om IB (waarvan 29 binnen 48 u vóór vertrek werden ingediend). In 2018 werden 300 verwijderingen geannuleerd wegens een verzoek om IB (waarvan 11 binnen 48 u vóór vertrek werden ingediend). Het indienen van de verschillende procedures tijdens de vasthouding heeft een negatieve impact op de verwijderingen: verlenging van vasthoudingstermijn en vertraging van de verwijderingsprocedure.
- Een indirect probleem verbonden aan de diverse mogelijkheden om tijdens de vasthouding nieuwe procedures op te starten, is dat ambassades en consulaten minder geneigd zullen zijn om reisdocumenten uit te reiken zo lang er geen duidelijkheid is of hun landgenoot al dan niet een verblijfsrecht kan krijgen. Ambassades en consulaten zullen ook rekening houden met burgerrechtelijke procedures en verwachten dat er eerst duidelijkheid wordt geboden inzake de mogelijkheden tot huwelijk, samenwoning, erkenning, ... Ook als die duidelijkheid er zou zijn, is dit geen garantie om medewerking voor de terugkeer te krijgen. Het is daarom een blijvende taak van DVZ om de buitenlandse overheden te sensibiliseren, maar dit vereist duidelijke en overzichtelijke procedures.

3. Aanbeveling

Onderzoeken hoe beschermings- en verblijfsaanvragen die tijdens de vasthouding worden ingediend, op een efficiëntere wijze kunnen worden behandeld, zeker wanneer er reeds eerdere aanvragen om dezelfde redenen werden ingediend buiten de vasthouding en werden geweigerd. Hierbij zouden ook de beroepsprocedures in de meeste gevallen geen schorsend effect meer mogen hebben.

Fiche 16. Reisdocumenten

1. Algemeen

Om met een vliegtuig te kunnen reizen is een reisdocument nodig. Dit kan verschillen van land tot land. Het komt voor dat een land een bepaald type van reisdocument aanvaardt (bijvoorbeeld een identiteitskaart) en dan vrij beslist om een reisdocument niet meer te aanvaarden in het algemeen of enkel ingeval van een gedwongen verwijdering.

Een persoon kan in het bezit zijn van een geldig reisdocument, kan dit verstoppen of kan niet in het bezit zijn van een geldig reisdocument. Indien DVZ niet in het bezit is van een geldig reisdocument, moet het trachten dit te bekomen. Daarvoor zijn verschillende stappen nodig die kunnen verschillen van land tot land.

Om de procedures te vergemakkelijken of om tot afspraken over het bepalen van termijnen te komen, wordt er onderhandeld met de landen van herkomst. Ter zake worden akkoorden of Memoranda of understanding (MOU's) afgesloten, of worden er mondelinge of schriftelijke (al of niet technische) afspraken gemaakt. Deze akkoorden of afspraken kunnen op verschillende beleidsniveaus, te weten Europees, Benelux, nationaal ministerieel of louter administratief niveau, worden gemaakt.

Het is niet omdat er een akkoord is afgesloten dat het bekomen van een reisdocument gemakkelijker verloopt. Veel hangt af van de samenwerking met het land van herkomst op andere vlakken of van de vertegenwoordiger van het land van herkomst, bv. de consul. Zo kan een incident (ook buiten het domein van migratie) al snel gevolgen hebben voor de aflevering van reisdocumenten.

Om strategieën te ontwikkelen t.a.v. landen waar er problemen worden gesignaleerd, wordt er regelmatig overleg gepleegd ofwel met Buitenlandse Zaken, ofwel met de landen van herkomst zelf, en dit op verschillende niveaus tot het ministerieel niveau (ministers van Asiel en Migratie, Buitenlandse Zaken of zelfs de Eerste Minister).

Ook op Europees niveau (en in het kader van IGC) worden er tijdens conferenties en werkgroepen van verschillende projecten en instellingen *best-practices* ontwikkeld of uitgewisseld of wordt er samengewerkt om strategieën t.a.v. van de landen van herkomst te ontwikkelen (al of niet gemeenschappelijk). In sommige landen wordt ook een EURLO (*European Return Liaison Officer*) ter beschikking gesteld om hulp te bieden inzake identificatie en terugkeer.

Voor het bekomen van een reisdocument zijn er in het algemeen twee stappen:

1. De vaststelling van de nationaliteit en de identiteit van de vreemdeling
2. Het afleveren van het reisdocument

1.1. De vaststelling van de nationaliteit en de identiteit

Er moet worden vastgesteld welke nationaliteit en/of welke identiteit de vreemdeling bezit. Ieder land heeft zijn eigen regels op basis waarvan het bepaalt of een persoon een onderdaan van dat land is. Voor een zeer beperkt aantal landen volstaat het te kunnen vaststellen dat de vreemdeling de nationaliteit bezit, zonder de exacte identiteit te kennen.

Over het algemeen zal een identificatie sneller verlopen als DVZ beschikt over ‘*prima facie*’ bewijzen (o.a. vervallen authentiek paspoort of identiteitskaart) en de gegevens waarover DVZ beschikt, waarheidsgetrouw zijn. Voor de meeste landen moet er een uitgebreide vragenlijst worden ingevuld met veelal familiegegevens en adressen. Indien deze gegevens niet kloppen (bijvoorbeeld ‘onbestaande’ gemeente of namen), dan betekent dit dat op basis van het dossier wellicht geen identificatie kan plaatsvinden.

De duur van deze procedure hangt af van de beschikbare elementen/documenten (en de kwaliteit ervan). Doorgaans wordt er een onderscheid gemaakt tussen documenten die de identiteit “bewijzen” en deze die slechts indicaties geven. Zo zijn vervallen rechtsgeldige documenten (paspoort of identiteitskaart) van grotere waarde dan een kopie ervan. Een militieboekje heeft een veel grotere waarde dan een rijbewijs (wat geen bewijs van nationaliteit is). Toch zullen, zelfs in geval van een vervallen paspoort, bepaalde consulaten dit document willen laten controleren ervan uitgaande dat dit frauduleus zou kunnen zijn.

Voor sommige landen kan worden gewerkt met vingerafdrukvergelijkingen of zelfs gezichtsherkenning. Indien de persoon een paspoort heeft aangevraagd vóór zijn vertrek of hij zit om een andere reden in de database van het land, zou dit een snellere identificatie kunnen opleveren. Indien de persoon niet via de database van de vingerafdrukken wordt geïdentificeerd, betekent dit niet dat hij niet over de nationaliteit van dat land beschikt (geen enkel land heeft van al zijn onderdanen de vingerafdrukken), maar wordt het moeilijker om dit te bewijzen.

Indien de persoon totaal “onbekend” is en er geen overtuigende documenten voorhanden zijn, kan voor een aantal landen een interview worden georganiseerd (slechts een paar landen aanvaarden om dit te doen via VCI). Sommige landen staan er op om iedereen te interviewen. Bijgevolg moet de vreemdeling naar het consulaat worden gevoerd of komt de consul naar het gesloten centrum. Sommige consulaten kunnen autonoom beslissen om een reisdocument af te leveren; voor sommige landen moet alles naar het centraal bestuur worden gestuurd (al of niet via het consulaat); voor een aantal landen hangt het af van de elementen van het dossier of dit dient te worden voorgelegd aan het centraal bestuur.

Werkwijze

Een groot aantal vreemdelingen weigert samen te werken en zaait verwarring omtrent hun identiteit. Om een goed dossier samen te stellen, wordt nagegaan of de persoon reeds gekend is bij DVZ. Indien een persoon een “vermeende” identiteit opgeeft, zal DVZ via vingerafdrukvergelijking nagaan of deze persoon al eerder is gekend bij DVZ. DVZ heeft enkel een vingerafdrukdatabank van verzoekers om internationale bescherming en onregelmatig verblijvende vreemdelingen die eerder werden aangehouden. Van de personen die een regularisatie-aanvraag of een andere verblijfsaanvraag indienden, heeft DVZ dus geen vingerafdrukken. DVZ controleert ook de VIS databank. Indien de persoon met een visum kwam, afgeleverd door een EU-land, dan zullen zijn gegevens gedurende maximum vijf jaar hierin worden opgeslagen.

Indien er geen “identiteitsdocumenten of kopieën ervan” aanwezig zijn, zal op basis van de elementen uit zijn dossier (bv. elementen uit het verzoek om internationale bescherming na het einde van de procedure internationale bescherming), de gegevens van de VIS databank, het interview in het centrum, de taal (accent) die hij spreekt, fysionomie en littekens, contacten (telefoonnummers) een “veronderstelde” nationaliteit worden vooropgesteld om de identificatie aan dat land te vragen. Er zijn personen die zich eenmaal op interview bij een consul uitgeven

als komende van een ander land (bv. Maghreb landen). Indien de identiteit niet kan worden vastgesteld, bijvoorbeeld via vingerafdrukken, zal het een zeer lang proces zijn waarvan het resultaat zeer onzeker is. Het is dan de persoon zelf die er alles aan doet om zijn nationaliteit en identiteit te verdoezelen.

1.2. Het afleveren van het reisdocument.

Het reisdocument dat wordt afgeleverd door de overheden voor de repatriëring is de “laissez-passer” (LP). Eenmaal de nationaliteit of de identiteit wordt erkend door het land van herkomst, moet DVZ een LP vragen voor de effectieve verwijdering. Ook hier zijn er naargelang het land van herkomst andere regels. Voor een heel beperkt aantal landen kan DVZ zelf een LP (EULP) opstellen. Voor bepaalde landen is de LP een geruime tijd geldig (drie maanden of één maand). Voor andere landen is de LP enkel geldig voor de vooraf meegedeelde dag van vertrek met de daarop vermelde vlucht.

Het komt ook voor dat een persoon reeds werd geïdentificeerd maar dat men, gezien de verlopen tijd, het dossier wil heropstarten of dat men weigert een LP af te leveren omdat er een beroep lopende is (ook al is dat beroep niet-schorsend) of dat er elementen zijn (bv. familie of terrorisme) waardoor men geen LP aflevert. Meestal wordt dan meegedeeld dat het dossier wordt heroverwogen, opnieuw in onderzoek is, een akkoord van het centraal bestuur nodig is ... Voor een zeer beperkt aantal nationaliteiten is het bovendien noodzakelijk dat betrokkene een vrijwillige vertrekverklaring ondertekent.

Werkwijze

DVZ vraagt aan een consulaat een LP af te leveren. Er wordt gewacht op een antwoord en er wordt een chauffeur gestuurd om deze op te halen en nadien naar de luchthaven te brengen. De dagen waarop de LP kan worden opgehaald, worden meestal ook overeengekomen met de consulaten. De betaling gebeurt, in voorkomend geval, zoals overeengekomen, hetzij voordien, hetzij nadien. Het komt voor dat de LP niet werd getekend door de consul (afwezig, vergeten) en men dus geen LP ontvangt. De vlucht zal dan moeten worden afgelast, tenzij er nog tijd is om alsnog de LP te bekomen vóór de vlucht.

2. Problemen

- Niet beschikken over het identiteitsdocument of informatie omtrent de identiteit die andere instanties wel hebben.
- Vertraging bij het bekomen van de vingerafdrukken en foto's van de politiediensten.
- Geen vingerafdrukken van alle vreemdelingendossiers en bovendien korte bewaartijd in de VIS databank tot maximum vijf jaar.
- Geen afgifte van een LP ook al is de persoon geïdentificeerd of werd er al eerder een LP afgeleverd.
- Het uitwisselen van gegevens en de toepassing van de privacywetgeving.

3. Aanbevelingen

- De omzendbrief van 29 mei 2009 betreffende de identificatie van onregelmatig verblijvende vreemdelingen (B.S., 15 juli 2009) moet worden geactualiseerd. De politiediensten moeten worden gesensibiliseerd o.a. dat het belangrijk is om bij een huiszoeking ook gericht te zoeken naar identiteitsdocumenten.

- Samenwerkingsafspraken met de parketten, parketten-generaal en griffies van de rechtbanken omdat in het kader van gerechtelijke onderzoeken regelmatig identiteitsdocumenten worden voorgelegd waarvan DVZ geen weet heeft of die zelfs geheel andere identiteiten en nationaliteiten vermelden dan deze waaronder dezelfde persoon bij DVZ is gekend.
- Ingeval van gerechtelijke onderzoeken of arrestaties is het van belang aandacht te hebben voor de identiteit (collectieve brief ter zake), de vermelding van de “identificatie” via de vingerafdrukken (het AFIS nummer) en de link met elk ander dossier met dezelfde identiteit.
- De creatie van een gemeenschappelijk vergelijkingssysteem (“kruispuntbank identiteit”) inzake identiteit en nationaliteit, waarbij alle informatie vanuit verschillende databanken van de diverse officiële instanties met elkaar worden “gematcht” op basis van biometrische gegevens.
- Bewaartijd van de vingerafdrukken verlengen (geen termijn).
- Vingerafdrukken en pasfoto bij elke verblijfsaanvraag.
- Geen visa-vrijstelling zonder een re-admissieakkoord én soepele samenwerking.

Fiche 17. Het boeken van een vlucht naar het land van bestemming

1. Algemeen

Onderstaande toelichting heeft enkel betrekking op de verwijderingen naar het herkomstland en de Dublin- en bilaterale overnames; ze heeft geen betrekking op de terugdrijvingen en de vrijwillige terugkeer. Eens alle hangende verblijfsprocedures zijn afgerond, de betrokken vreemdeling bij zijn terugkeer geen risico loopt op schending van artikel 3 EVRM (zie fiche 14 - art. 3 EVRM), een reisdocument heeft (zie fiche 16 - reisdocumenten) en geschikt is verklaard om te vliegen (zie fiche 13.2 - 'Fit-to-Fly'), kan worden overgegaan tot het boeken van een plaats op een vliegtuig.

DVZ vraagt aan de Federale Politie van de luchthaven Brussel Nationaal na te gaan of er voor de personen in de gesloten centra nog openstaande seiningen zijn in het ANG.⁶¹ Indien een openstaande seining wordt vastgesteld, zal - indien mogelijk - een "ontseining" worden gedaan. Indien wordt vastgesteld dat betrokkene nog moet worden verhoord of niet zomaar kan worden ontseind, wordt dit doorgegeven aan DVZ om de nodige regelingen te treffen met het parket.

Bij recente afspraken met Justitie werd overeengekomen dat DVZ in een aantal gevallen voor de verwijdering het advies moet vragen aan het Openbaar Ministerie en dit advies moet volgen:

- a. voor een op grond van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis aangehouden vreemdeling die onder betaling van een borgsom of onder de expliciete voorwaarde het land niet te verlaten in vrijheid werd gesteld;
- b. voor bepaalde niet-aangehouden veroordeelde vreemdelingen wier veroordeling nog niet definitief is.

Vooraleer de dienst van DVZ die instaat voor het boeken van de vlucht, overgaat tot het effectief boeken, zal voor elk individueel dossier worden nagegaan of voorgaande elementen in orde zijn. Ook nadat de vlucht voor de vreemdeling is geboekt, kunnen nieuwe elementen in het dossier er toe leiden dat de boeking moet worden uitgesteld of geannuleerd.

Voor bewoners in de gesloten centra die verklaren zo snel mogelijk te willen terugkeren en verklaren geen beroep te willen indienen tegen de vasthouding/verwijdering, zal worden gepoogd om zo snel mogelijk een ticket te boeken. Er moet dan ook geen rekening worden gehouden met de schorsende UDN termijn van tien of vijf dagen.

1.1. De vreemdeling mag een eigen ticket enkele reis boeken

De vreemdeling mag een eigen ticket enkele reis boeken, indien hij zonder escorte vertrekt en als hij daartoe de middelen heeft, mits de voorwaarden (inzake termijnen, aankondigingen, ...) die DVZ t.o.v. de externe partners moet naleven, kunnen worden gerespecteerd.

⁶¹ De Algemene Nationale Gegevensbank (ANG) is het geheel van informatiesystemen van de geïntegreerde politie dat bestemd is om de opdrachten van gerechtelijke of bestuurlijke politie te ondersteunen zodat er een maximaal gestructureerd en beveiligd informatiebeheer wordt gewaarborgd. De ANG verzamelt alle informatie die politieagenten nodig hebben over personen, voorwerpen, voertuigen en plaatsen.

1.2. In bepaalde gevallen kan de vreemdeling nog een beroep doen op IOM (of Caritas)

Sinds de SEFOR-procedure werd ingesteld, is het eerder uitzonderlijk dat, eenmaal een persoon wordt vastgehouden voor gedwongen vertrek, hij nog een beroep kan doen op IOM. Iedereen die al de informatie over vrijwillig vertrek heeft ontvangen vóór hij werd vastgehouden en hierop niet wenste in te gaan, wordt geen nieuw aanbod meer gedaan in het gesloten centrum. Dit zou immers betekenen dat het geen verschil uitmaakt of men vertrekt uit 'vrijheid' of wanneer men wordt vastgehouden. Voor personen die het aanbod nog niet kregen of die een speciale nood en ondersteuning nodig hebben en willen vertrekken, wordt IOM wel nog aangeboden, indien dit het vertrek kan bespoedigen. Voor families in de woonunits wordt IOM ook nog steeds ruim aangeboden.

1.3. DVZ doet de boeking voor de verwijderingen zonder escorte

Bij het boeken dient er rekening te worden gehouden met, in voorkomend geval:

- de verwittigingstermijnen van Dublin-partners;
- de dagen en uren waarbinnen men dient aan te komen voor de Dublin-partners;
- het akkoord van de landen/luchthavens van transit;
- het akkoord van de vliegtuigmaatschappij;
- beschikbaarheid van plaatsen op de vluchten: voor sommige bestemmingen/vliegtuigmaatschappijen is het aantal plaatsen voor verwijderingen (tijdens vakantieperiodes) beperkt (of nihil). Meerdere DEPA's (en ANAD's) aan boord van dezelfde vlucht wordt vermeden en de LPA wenst te vermijden dat er (teveel) INAD's en DEPU's aan boord zijn, wanneer ze ook een DEPA moeten verwijderen met dezelfde vlucht;
- de hoeveelheid bagage: er is een maximum van één stuk handbagage van 8 kg en één stuk ruimbagage van 20 kg. Sommige vreemdelingen wensen meer mee te nemen. Dat kan, indien dit vooraf wordt gecommuniceerd aan DVZ. DVZ zal dan de nodige maatregelen treffen met de Federale Politie en de vliegtuigmaatschappij;
- sommige ambassades/consulaten vragen een vertrekdatum alvorens een reisdocument af te geven. Er dient voldoende tijd te worden voorzien om de afhandeling van het reisdocument rond te krijgen. In die gevallen bestaat nog steeds het risico dat er geen reisdocument wordt afgeleverd;
- evenementen in België met impact op de luchthaven zoals o.a. een EU-top, het bezoek van de Amerikaanse president, stakingen, betogingen;
- beschikbare capaciteit van de LPA.

1.4. De Federale Politie doet de boeking voor de verwijderingen met escorte

Zie fiche 18 m.b.t. verwijdering met escorte.

1.5. De boeking zelf

Het boeken zelf wordt gedaan via het Frontex-boekingsstelsel FAR (een online applicatie om tickets te boeken), rechtstreeks bij een vliegtuigmaatschappij of via een reisbureau.

DVZ moet de vliegtuigmaatschappij inlichten van de verwijdering (MB van 11 april 2000 houdende regeling van de voorwaarden inzake het vervoer aan boord van burgerlijke luchtvaartuigen, van ontoelaatbare passagiers en te verwijderen personen, *B.S.*, 14 april 2000). Dat gebeurt op het moment van de boeking door het vermelden van de toepasselijke IATA-

code (DEPU, DEPA, INAD, ANAD) en via het “airline notification”-formulier waarmee de piloot moet worden ingelicht van de aanwezigheid van een te verwijderen persoon en of deze alleen reist of onder begeleiding. Het document wordt opgesteld door DVZ en afgegeven aan de boordcommandant door de Federale Politie op het moment van boarding. Dit document bevat de identiteit van de te verwijderen persoon en de begeleiding die nodig is als resultaat van de risicoanalyse.

In geval van verwijdering van moeilijke gevallen, wenst de vervoerder, om veiligheidsredenen en ter voorbereiding van het cabinepersoneel, de redenen en de omstandigheden van eerdere mislukte pogingen van gedwongen vertrek te kennen. Gezien de privacywetgeving wordt aan de boordcommandant echter enkel het resultaat van de risicoanalyse, namelijk het type van voorziene begeleiding, meegedeeld.

1.6. De opvolging na de boeking

Na bevestiging van de boeking, moeten de nodige verwittigingen aan de landen/luchthavens van transit en eindbestemming, aan FOD Buitenlandse Zaken en aan de Algemene Inspectie van de federale politie en van de lokale politie (AIG) worden gedaan.

Aan FOD Buitenlandse Zaken kan worden gevraagd om een monitoring na aankomst te voorzien door de Belgische ambassade ter plaatse. Deze monitoring kan ook worden gevraagd aan I.O.M. of een ngo of worden voorzien door een immigratieambtenaar van DVZ of door een immigratieambtenaar van het European Return Liaison Officers Network (EURLO).

Elke boeking wordt doorgegeven aan de AIG. De AIG werd aangeduid als de controlerende instantie bij het KB van 19 juni 2012⁶² in uitvoering van artikel 8 (6) van de Terugkeerrichtlijn. De AIG maakt een selectie van de verwijderingen die ze zullen monitoren. Monitoring is mogelijk van het moment van de uithaling uit het gesloten centrum of de woonunit tot de aankomst in het land van herkomst. In 2018 werden 88 verwijderingen per lijnvlucht gemonitord, waarvan 6 tot de eindbestemming (zie fiche 20 “AIG”).

Het “verwijderdossier” wordt opgemaakt in het elektronisch individuele dossier van de betrokken vreemdeling (Evibel) en wordt geregistreerd in de databank van de gesloten centra (GCF programma), alsook in “de agenda van de boekingen” en het accesprogramma van de “intercepties en verwijderingen”. De vervoersdienst, het gesloten centrum of de coach van de FITT-woonunit en de LPA (in voorkomend geval) dienen te worden ingelicht van de boeking, het vertrekkur en de vlucht. Voor bepaalde nationaliteiten kan de laissez-passer (LP) enkel worden opgevraagd wanneer de vlucht is geboekt. In dat geval moet het consulaat worden verwittigd, de LP worden aangevraagd, vóór de vlucht worden opgehaald en naar de luchthaven worden gebracht.

De vreemdeling moet worden voorbereid op zijn vertrek. Als het de eerste verwijderingspoging is, moet hij minstens 48 u vooraf worden verwittigd. Bij de laatste wijziging van het KB van 2 augustus 2002 betreffende de gesloten centra werden er uitzonderingen op deze regel voorgesteld maar de Raad van State heeft hierover een negatief advies uitgebracht.

⁶² 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, *B.S.*, 2 juli 2012.

De bagage van de vreemdeling moet worden klaargemaakt. Het komt geregeld voor dat er nog op het laatste moment bagage wordt binnen gebracht in het centrum. De vreemdeling moet ‘Fit-to-Fly’ worden verklaard door de geneesheer indien hij met het vliegtuig moet reizen (zie fiche 13.2). Hij moet worden vervoerd naar de luchthaven van vertrek en daar ruim vooraf aanwezig zijn. Indien het een vroeg vertrek betreft, zal de persoon in vele gevallen reeds vooraf worden overgebracht naar een gesloten centrum dicht bij de luchthaven gelegen.

Niet elke boeking resulteert in een verwijderingspoging. Een boeking kan steeds worden geannuleerd wegens o.a.:

- een nieuwe schorsende beroepsprocedure (zie fiche 11 beroepsprocedures);
- verschijnen voor de rechtbank op de dag van het geplande vertrek (zie fiche 11 beroepsprocedures);
- een nieuwe verblijfsaanvraag of verzoek om internationale bescherming (zie fiche 15 verblijfsaanvragen);
- een wijziging in de medische toestand waardoor vertrek op de geplande datum niet langer mogelijk is (zie fiche 13.2 “Fit-to-Fly”);
- niet aflevering van de laissez-passer;
- annulering van de vlucht of een overboeking.

In deze gevallen dienen al de ingelichte diensten/instaties van de annulering te worden verwittigd. Als de verwijdering opnieuw mogelijk is, dienen bovenstaande stappen opnieuw te worden doorlopen.

2. *Problemen*

2.1. Gebrek aan personeel

- Bij de DVZ:

De gemiddelde termijn tussen de ontvangst van een dossier voor boeking en de eigenlijke boeking is sterk toegenomen wegens een verminderd aantal personeelsleden in FTE bij de cel repatriëringen: van 24,7 FTE in 2016 naar 14 FTE in 2019. Door een gebrek aan personeel bij de verwijderingsdiensten bij DVZ om de verwijderdossiers op te maken en op te volgen, komt een vlotte doorstroom in de gesloten centra in het gedrang, aangezien de vasthoudings- en verwijderingstermijnen in de gesloten centra toenemen.

- Bij de LPA:

Onvoldoende personeel bij de LPA voor de snelle uitvoering van alle verwijderingsopdrachten. De opdrachten op de luchthaven zijn toegenomen en tijdens de vakantieperiodes of bij grote evenementen worden de verwijderingen sterk verminderd omdat andere opdrachten prioritair zijn.

De lange termijnen tussen het aanvragen van een boeking door DVZ aan LPA voor een escorte en de datum van de uitvoering ervan verhinderen een snelle doorstroom in de gesloten centra. Voor de maanden juli en augustus 2019 lag dit gemiddelde op zes weken waarvan de vertraging in vele gevallen meer dan acht weken was en zelfs tot twaalf weken kon oplopen. Dit betekent dat in een aantal gevallen er zelfs geen boeking is binnen de vasthoudingsperiode van twee maanden en alleszins niet binnen de maand (ingeval van een verlenging na vier maanden). Het is evident dat dit voor een heel aantal gevallen betekent dat de vreemdeling kan vrijkomen om allerlei redenen maar vooral dat er geen doorstroming is uit de centra.

Op momenten dat er grote aantallen vreemdelingen op een zelfde vlucht of binnen een zelfde tijdsperiode op verschillende vluchten moeten vertrekken en het vreemdelingen betreft met een laag risicoprofiel (geen vluchtgevaar, bereidheid om te vertrekken), kan de LPA bijstand aan DVZ vragen om deze personen te bewaken en naar het vliegtuig te brengen. De Federale Politie kan door deze bijstand capaciteit vrijmaken voor het uitvoeren van andere taken, zoals de uitvoering van escortes.

Voorstellen

- meer personeel DVZ op de verwijderingsdiensten;
- DVZ stelt voor om zelf in te staan voor de verwijdering van vreemdelingen zonder escorte (zowel voor verwijderingen naar het herkomstland, de Dublin- en bilaterale overnames als de teruggrijpingen), mits DVZ over de nodige middelen (budgettaire en personeel) hiervoor beschikt.

Indien DVZ alle verwijderingen zonder escorte zou uitvoeren:

- kan de Federale Politie meer inzetten op het uitvoeren van hun kerntaken (Het begeleiden naar het vliegtuig van de personen die worden verwijderd zonder escorte, behoort niet tot de kerntaken van de LPA. De LPA staat onder druk i.v.m. het aantal uit te voeren opdrachten op de luchthaven.);
- is DVZ niet langer afhankelijk van de beschikbare capaciteit voor deze uitvoering van de Federale Politie;
- zal sneller kunnen worden voldaan aan de vraag van de personen die wensen terug te keren, zodat er een snellere doorstroming is in de gesloten centra en de plaatsen beter kunnen worden benut.

DVZ zou alle vreemdelingen die zonder escorte vertrekken naar de luchthaven brengen, de bewaking op de luchthaven doen in de lokalen van de verwijderingen tot de overbrenging naar het vliegtuig, de betrokkenen naar het vliegtuig brengen en de overdracht aan de boordcommandant doen. De Federale Politie zou blijven instaan voor de fouillering en bijstand verlenen ingeval van verzet of fysieke agressie.

2.2.Het maximaal gebruik van FAR

DVZ is voorstander om zoveel mogelijk een beroep te doen op het aanbod van Frontex. Dit betekent dat de kosten worden gedragen door Frontex en dus een nationale budgettaire besparing. De boekingen van DEPU's worden, wanneer mogelijk (niet mogelijk voor verwijderingen in het kader van Dublin en verwijderingen naar EU-landen), uitgevoerd in het FAR boekingsysteem en, wat de verwijderingen zonder escorte betreft, geboekt door DVZ. De boekingen van de verwijderingen met escorte worden uitgevoerd door LPA (zie fiche 18). In ongeveer 28% van de potentiële boekingen in het FAR boekingsysteem, worden die uiteindelijk niet via FAR geboekt. De redenen hiervoor zijn: de businessclass, de reisweg en de vervoerder.

- Businessclass

Frontex staat in minder gevallen uitzonderingen toe op het algemene principe van het gebruik van economy class dan in het huidige Protocol DVZ-LPA van 2006 inzake verwijdering via de lucht is bepaald. In die gevallen weigert LPA gebruik te maken van het FAR boekingsysteem. De Federale Politie wil geen wijziging van het protocol om de regels van Frontex op te leggen.

Voorstel: De bevoegde ministers leggen het gebruik van de regels van Frontex inzake de afwijkingen van de economy class op. Deze regels houden eveneens rekening met het welzijn van de escorteurs.

- De reisweg/vervoerder

De reisweg of de vervoerder die Frontex voorstelt, wordt in een aantal gevallen niet aanvaard door de LPA. De redenen zijn hiervoor divers o.a. de voorkeur om Thai Airways via Bangkok te gebruiken waarmee FAR geen akkoord heeft afgesloten, het gebruik van vervoerders die (eerder) weigerachtig staan tegenover het vervoer van DEPA's (wat inefficiënt is) en het feit dat LPA omwille van veiligheidsredenen Istanbul niet als transitvluchthaven wenst te gebruiken.

Voorstel: Met Frontex de betwiste reisroutes en alternatieven bespreken, zodat FAR de eventuele goede opties van de huidige werkwijze van de LPA meeneemt in zijn aanbod. De LPA moet ook openstaan voor andere reisroutes.

2.3. Gebrek aan IT-ondersteuning

Voor het opmaken van de verwijderdossiers moet input worden gedaan in verschillende programma's (dat van de centrale diensten en dat van de gesloten centra); naast deze programma's is er nog extra input nodig in het aparte boekingsstelsel FAR en in een Excel en Acces programma voor het opstellen van statistieken. Naast de databanken bij DVZ voor de verwijderingen, heeft ook de Federale Politie eigen databanken voor de opvolging van de verwijderingen. Eén geïntegreerd systeem of verbonden systemen zouden de foutenmarges tussen DVZ en LPA sterk reduceren en de gegevensuitwisseling verbeteren.

Voorstel: werken in één geïntegreerd systeem. Frontex beveelt aan te werken via een REturn CAse Management Systeem (RECAMAS). DVZ wenst een RECAMAS programma te ontwikkelen. Hiervoor moet er een omvangrijk meerjarenbudget worden toegekend. Frontex lijkt bereid om hiervoor budget vrij te maken maar dit kan enkel mits ook de nodige eigen fondsen ter beschikking worden gesteld.

3. Aanbevelingen

- Meer personeel bij de diensten betrokken bij de verwijderingen.
- Ten einde de problematiek van het tekort aan personeel bij de LPA op te lossen wordt aanbevolen om:
 - meer personeel te voorzien bij de Federale Politie voor het uitvoeren van verwijderingsopdrachten;
 - meer beroep te doen op de Frontex-pool (zie fiche 19 m.b.t. special flights);
 - voldoende personeel te voorzien bij DVZ zodat DVZ zelf kan instaan voor de begeleiding van niet problematische gevallen naar het vliegtuig.
- DVZ is de opdrachtgever en de financieel verantwoordelijke voor de verwijderingen, maar heeft geen impact op de boekingen uitgevoerd door de LPA. Om dit te remediëren stelt DVZ twee oplossingen voor:
 - de Frontex regels inzake afwijkingen van economy class worden toegepast en de bevoegde minister geeft hiertoe de opdracht. Ingeval van dispuut met DVZ draagt de Federale Politie zelf de kosten;

- met Frontex moet worden overlegd inzake het gebruik van de reisroutes. De LPA moet van zijn kant ook open staan voor andere routes.
- DVZ moet de nodige middelen ontvangen om RECAMAS te ontwikkelen ten einde het verwijderingsproces op een efficiëntere wijze te ondersteunen en de nodige statistieken te kunnen bekomen.
- De vervoerders moeten aanvaarden om de privacywetgeving te respecteren en het gebruik van de “*airline notifications*” beperken tot deze die hiermee in overeenstemming zijn.
- Wat de verwijdering van moeilijke gevallen betreft, moet de vervoerder omwille van veiligheidsredenen en ter voorbereiding van het cabinepersoneel kunnen worden ingelicht van de omstandigheden en redenen van eerdere mislukte pogingen. Hiertoe dient de GDPR-regelgeving en de Belgische privacywetgeving te worden gewijzigd.
- De richtlijnen van de minister van Binnenlandse Zaken van 2006 inzake de verwijdering van vreemdelingen moeten worden geüpdatet en het DVZ-LPA protocol moet worden aangepast.
- Oprichting van een vertrekcentrum, dichtbij de luchthaven gelegen, voor de overbrenging vooraf (ingeval van vroeg vertrek) en voor de overnachting van personen die weigerden te vertrekken zodat dit geen belasting is voor de gesloten centra bij de luchthaven en de vervoersdienst optimaal kan worden geregeld.

Fiche 18. Verwijdering met escorte door de Federale Politie

Indien de betrokkene weigert te vertrekken of ingeval van een veiligheidsrisico, wordt deze persoon verwijderd met escorte, uitgevoerd door de Federale Politie.

1. Stappen in de verwijdering

Vooreerst dient er te worden opgemerkt dat, in geval van een betwiste situatie tijdens de inscheping en/of het vervoer van een *verplichte* passagier, de gezagvoerder van het luchtvaartuig de eindbevoegdheid heeft om te beslissen of de passagier al dan niet mag worden vervoerd en onder welke voorwaarden in overeenstemming met het Verdrag van Tokio van 14 september 1963 (wet van 15 juli 1970 houdende goedkeuring van het Verdrag inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen, opgemaakt te Tokio op 14 september 1963, *B.S.*, 30 oktober 1970).

De praktische modaliteiten van het MB van 11 april 2000 houdende regeling van de voorwaarden inzake het vervoer aan boord van burgerlijke luchtvaartuigen, van ontoelaatbare passagiers en te verwijderen personen (*B.S.*, 14 april 2000) (voorwaarden inzake het vervoer aan boord van burgerluchtvaartuigen van passagiers die bijzondere veiligheidsrisico's met zich meebrengen) moeten strikt worden toegepast, in het bijzonder de modaliteiten inzake het vooraf informeren van de bemanning en de eventuele dwangmiddelen.

In gevolge de aanbevelingen van de Commissie Vermeersch wordt de verwijdering in stappen georganiseerd voor een humaan, efficiënt, effectief en veilig verwijderingsbeleid.

DVZ kan volgende beslissingen nemen:

- verwijdering zonder begeleiding op het vliegtuig:
 - o in principe wordt aan iedere persoon die gedwongen moet worden verwijderd, de mogelijkheid geboden om te vertrekken zonder verzet en zonder begeleiding op het vliegtuig;
 - o een persoon met veroordelingen die absoluut snel wil vertrekken, kan ook zonder escorte vertrekken. De houding t.a.v. het vertrek, alsook zijn gedrag of problematiek in de gevangenis of het gesloten centrum, zijn hierbij zeer belangrijke indicatoren.
- verwijdering met escorte door de Federale Politie:
 - o na een weigering tot vertrek zonder verzet wordt, indien mogelijk, onmiddellijk of alleszins zo snel mogelijk overgegaan tot een vertrek met escorte. Uitzonderlijk en om specifieke redenen kan de vreemdeling nog een poging krijgen om zonder escorte te vertrekken, bijvoorbeeld indien hij weigerde te vertrekken wegens het ontbreken van bagage of geld. De nodige regelingen zullen worden getroffen om dit te recupereren waarna betrokkene doorgaans vertrekt zonder escorte;
 - o er kan onmiddellijk worden overgegaan tot een vertrek met begeleiding op het vliegtuig door de Federale Politie, indien de te verwijderen persoon in het gesloten centrum of de gevangenis reeds zeer duidelijk aangeeft absoluut niet te willen vertrekken en weerstand te zullen bieden. Ook indien op basis van het profiel van de te verwijderen persoon en de risicoanalyse, in termen van de waarschijnlijkheid “dat er al dan niet iets kan gebeuren” en in termen van de gevolgen/impact, kan er ook uit voorzorg onmiddellijk in begeleiding op het vliegtuig door de Federale Politie worden voorzien;

- personen met een hoog veiligheidsrisico, zoals personen die inzake terrorisme werden veroordeeld of personen die een gevaar vormen wegens hun radicale ingesteldheid en handelingen, zullen steeds met escorte worden verwijderd.
- DVZ kan ook zelf een begeleiding regelen en uitvoeren (al of niet samen met de Federale Politie):
 - het betreft personen die mogelijks verward kunnen zijn, medicatie moeten nemen, snel onder de indruk zijn, niet zelfstandig een transitvlucht kunnen nemen en hulp nodig hebben bij de overdracht ter plaatse ... Het gaat hier om een humanitaire begeleiding, al of niet samen met de Federale Politie. De begeleiding kan bestaan uit een personeelslid van DVZ, een vertrouwenspersoon, een psycholoog, een arts, ...
- verwijdering via ‘special flights’ (zie ook fiche 19 - special flights):
 - personen die weigeren te vertrekken of verzet hebben gepleegd, alsook personen die wensen te vertrekken, kunnen worden verwijderd met special flights. Special flights zijn bijgevolg niet uitsluitend te beschouwen als laatste middel inzake de modaliteiten van vertrek.
 - special flights kunnen ook worden ingezet voor de verwijdering van families met minderjarige kinderen. De familie kan een te grote groep vormen om met een gewone lijnvlucht te vertrekken.

Een risicoanalyse ligt aan de basis voor het bepalen welke stap zal worden gevolgd. In deze analyse worden volgende elementen in rekening gebracht om te beslissen of begeleiding tijdens de verwijdering al dan niet nodig is en, indien begeleiding nodig is, welke:

- strafrechtelijke historiek;
- gedrag in het gesloten centrum/de gevangenis;
- de fysieke toestand;
- de mentale toestand;
- de houding t.a.v. het vertrek;
- eerdere pogingen als DEPU⁶³;
- een risico-inschatting van het gedrag tijdens de vlucht;
- informatie uit ANG⁶⁴;
- het advies van de Federale Politie;
- elke andere nuttige informatie.

DVZ is de opdrachtgever en eindverantwoordelijke van een verwijderingsopdracht. De uitvoering van verwijderingen met escorte (naar het herkomstland, in het kader van Dublin of bilaterale overnames) (DEPA⁶⁵) wordt enkel gedaan door de Federale Politie. Terugdrijvingen met dwang (ANAD⁶⁶) worden uitgevoerd door de vliegtuigmaatschappijen zelf en, voor Belgische maatschappijen, door de Federale Politie. Bij een meningsverschil over de te volgen stap tussen DVZ en de Federale Politie, wordt een schriftelijke risicoanalyse voorgelegd aan de Directeur-generaal van DVZ die een eindbeslissing zal nemen over de te volgen procedure.

⁶³ DEPU (deported person unaccompanied): een persoon die zonder begeleiding op het vliegtuig wordt verwijderd.

⁶⁴ ANG: de Algemene Nationale Gegevensbank van de politie - <http://www.lokalepolitie.be/5412/over-ons/de-politiestructuur-een-geïntegreerde-politie/de-algemene-nationale-gegevensbank>.

⁶⁵ DEPA (deported person accompanied): een persoon die onder begeleiding op het vliegtuig wordt verwijderd.

⁶⁶ ANAD (accompanied inadmissible person): een door de vervoerder of door de Federale Politie begeleid persoon aan wie de toegang tot het grondgebied wordt geweigerd en die wordt teruggedreven naar het land waar hij vandaan komt of naar elk ander land waar hij kan worden toegelaten.

Van elke poging tot verwijdering (de betrokken vreemdeling wordt vanuit een gesloten centrum, een woonunit of een gevangenis naar een luchthaven gebracht), stelt de Federale Politie een verslag op. Een verwijderingspoging kan mislukken omwille van verschillende redenen, o.a.:

- door het verzet van de betrokken vreemdeling (afgebroken door LPA wegens verzet in de lokalen van de politie of in het vliegtuig, afgebroken door de vliegtuigmaatschappij/piloot wegens gedrag, teruggestuurd uit het transitland of het land van eindbestemming wegens gedrag, door protest aan boord van het vliegtuig door de andere passagiers, ontsnapt op de luchthaven van vertrek of transit, ontsnapt tijdens de overbrenging naar de luchthaven, wegens zelfverminking);
- wegens organisatorische redenen (vertraging waardoor aansluiting wordt gemist, afgelasting van de vlucht, staking in de gevangenis of bij de politie, bagageprobleem vastgesteld op de luchthaven, overboeking door de vliegtuigmaatschappij);
- een acuut medisch probleem dat zich voordoet in de lokalen van de politie in afwachting van vertrek;
- slechte weersomstandigheden of technisch probleem waardoor het vliegtuig niet kan opstijgen (in België of in transit);
- ziekte van de escorteur en geen vervanging mogelijk;
- een verzoek om internationale bescherming of een beroep dat nog wordt ingediend en schorsende werking heeft;
- het reisdocument ontbreekt.

Indien de verwijdering niet is doorgegaan, wordt DVZ ingelicht van de reden o.a. via dit verslag, ten einde de gepaste omkadering voor de betrokken vreemdeling te voorzien bij terugkeer in het gesloten centrum en de gepaste opvolging voor een volgende verwijderingspoging. Indien de betrokken vreemdeling heeft geweigerd te vertrekken, zal hem een nieuwe beslissing tot vasthouding worden betekend ingeval de vasthoudingstermijn van de eerdere beslissing ten einde loopt en er binnen de resterende termijn geen nieuwe verwijdering zal kunnen worden georganiseerd. Er begint een nieuwe vasthoudingstermijn te lopen. Een beroep tegen deze vasthouding is opnieuw mogelijk.

Ingeval van beslissing tot verwijdering met escorte, zal DVZ een voorstel tot escorte bezorgen aan de Federale Politie. De Federale Politie zal dan de boeking doen (zie fiche 17 “een vlucht boeken”). Samen met het voorstel tot escorte, wordt informatie m.b.t. het gedrag van de te verwijderen persoon bezorgd aan de Federale Politie ten einde de gepaste omkadering/omgangsvormen voor de verwijdering te voorzien. De verwijdering met escorte dient zo snel mogelijk te volgen op de mislukte verwijderingspoging.

Na een mislukte verwijderingspoging met dwang, zal de vreemdeling in het gesloten centrum worden onderworpen aan een medische controle, ten einde proactief te kunnen reageren op eventuele klachten en verklaringen van de vreemdeling.

2. Problemen

- De verwijderingen lopen vertraging op wegens een tekort aan personeel bij de Federale Politie.
Rekening houdende met de uitbreiding van de gesloten centra, zal er een grote bijkomende nood zijn aan ‘escorteurs’ om de gedwongen verwijderingen binnen korte tijd te organiseren en uit te voeren. Uitbreiding van het aantal plaatsen in de gesloten centra heeft geen zin, indien de uitvoering van de effectieve verwijdering niet kan volgen wegens personeelstekort.

Op dit ogenblik zou het personeelsbestand niet voldoen voor de uitbreiding. Ook nu worden de verwijderingen tot praktisch nul herleid op de luchthaven van Zaventem in geval van grote evenementen waarbij veel Federale Politie wordt ingezet. Tijdens de “rode dagen” (vakantieperiodes) in de luchthaven, staat de uitvoering van verwijderingen eveneens onder druk.

- De Federale Politie maakt een risicoanalyse om een escorte te voorzien en het aantal begeleiders te bepalen. Hierbij heeft het strafrechtelijk verleden van de vreemdeling een grote impact, ook als de persoon wenst te vertrekken. DVZ vraagt om enkel rekening te houden met de houding van de vreemdeling t.a.v. zijn vertrek, tenzij het om terrorisme of geradicaliseerde vreemdelingen gaat.

3. Aanbevelingen

- De richtlijnen van de minister van Binnenlandse Zaken van 2006 inzake de verwijdering van vreemdelingen moeten worden geüpdatet.
 - Om het tekort aan personeel bij LPA op te lossen en de verwijderingen met escorte niet in het gedrang te brengen, is er nood aan:
 - een verhoging van het aantal inzetbare escorteurs van de Federale Politie;
 - een verhoging van de inzet van de Frontex-pool van escorteurs;
 - een uitbreiding van de bevoegdheden inzake de uitvoering van de escortes: ofwel naar een andere overheidsdienst; ofwel naar de mogelijkheid om private maatschappijen te kunnen inzetten.
- Hiertoe zijn wetswijzigingen en budgettaire wijzigingen nodig.
- Wettelijke aanpassing zodat de Belgische vervoerders ook beroep kunnen doen op “eigen” veiligheid om ANAD's te verwijderen.

Fiche 19. “Special flights”

1. Algemeen

1.1. Bij de ‘special flights’ (hierna: SF) onderscheiden we diverse types:

- National return operation (NRO): de vlucht is beperkt tot deelnemers van de organiserende lidstaat en staat niet open voor andere lidstaten;
- Joint return operation (JRO): de vlucht staat open voor andere lidstaten. Er is steeds een organiserende lidstaat met daarnaast deelnemende lidstaten. Er kan een beroep worden gedaan op de Frontex-pool van escorteurs. Dit zijn begeleiders die andere lidstaten ter beschikking stellen voor de organisatie van de verwijdering door bepaalde lidstaten die te weinig capaciteit bezitten om zelf alle begeleiding te voorzien;
- Collecting (national or joint) return operation (CNRO/CJRO): de vlucht is georganiseerd door een derde land of Frontex in samenwerking met het derde land waarheen de verwijderingen worden georganiseerd en waaraan een lidstaat/meerdere lidstaten kan/kunnen deelnemen. De begeleiding aan boord wordt verzekerd door escorteurs van het derde land. Deze escorteurs hebben in principe allemaal een opleiding gekregen van Frontex en/of een lidstaat. Zij moeten dezelfde principes hanteren en dezelfde vaardigheden bezitten als de escorteurs van de lidstaten. De overdracht van de vreemdelingen gebeurt bij het vertrek. Deze operaties zijn het meest tijds – en financieel besparend.

1.2. Doelgroep (is geëvolueerd in de tijd)

- vreemdelingen die niet of moeilijk via een lijnvlucht kunnen worden verwijderd wegens ernstige mate van weerstand;
- grote groepen voor eenzelfde bestemming (bijvoorbeeld in het verleden naar bepaalde Balkan landen);
- een ander land organiseert een JRO en België maakt gebruik van de opportuniteit om met een beperkt aantal personen mee te gaan of op de vlucht te zetten ((C)JRO);
- grote familie (die weigert te vertrekken en) die niet samen op een commerciële vlucht kan worden gezet wegens de door de vliegtuigmaatschappij opgelegde beperking per vlucht van het aantal te verwijderen personen.

1.3. Voordeel

Door het feit dat er geen medepassagiers zijn, zal de vlucht veelal rustiger verlopen. Ook indien er hevig weerstand wordt geboden, zal door het ontbreken van een reactie van medepassagiers de weerstand minder effect hebben.

1.4. Nadelen

Een aantal landen aanvaarden dergelijke vluchten niet. Frontex financiert geheel of gedeeltelijk de SF's naar derde landen. In principe schiet de organiserende lidstaat de kosten voor en zal Frontex nadien de kosten (vlucht, verblijfskosten en per diems escorteurs, ...) terugbetalen.

De SF's zijn op zich zeer dure operaties. De organisatie van SF's vergt van DVZ en LPA extra inspanningen. Per vlucht dienen volgende stappen te worden gezet:

- beschikbaarheid van het vliegtuig dient te worden geregeld (bij FOD Defensie);

- per vlucht wordt een dossier voorgelegd aan de inspecteur van Financiën met verantwoording inclusief een kosten-batenanalyse / budgettaire impact;
- indien van toepassing: uitnodiging van andere lidstaten en verdere opvolging van het aantal deelnemende lidstaten;
- opstellen passagierslijst en continue opvolging ervan;
- opvolgen landingsrechten;
- inlichten en akkoord bekomen van de landen van bestemming via ambassades/consulaten/autoriteiten ter plaatse (en in voorkomend geval ook de landen van transit);
- inlichten FOD Buitenlandse Zaken, de AIG, de Douane;
- voorbereidend overleg DVZ – LPA;
- indien samenwerking met Frontex en deelname van andere lidstaten: opstellen van een “implementation plan”, ontvangst en briefing/opleiding van de andere lidstaten;
- voorzien van voldoende vreemdelingen om te verwijderen met de vlucht: prioritaire opvolging van de dossiers om de identificatie rond te krijgen tegen de vertrekdatum;
- er op toezien dat alle procedures zijn afgehandeld vóór het vertrek; er moet rekening mee worden gehouden dat er last minute nog procedures kunnen worden ingesteld;
- verzamelen van de deelnemers en reserves in één gesloten centrum in de nabijheid van de betreffende luchthaven (127bis, indien vertrek vanuit Zaventem; CIB, indien vertrek vanuit Lille (Frankrijk); CIV, indien vertrek vanuit Luxemburg of Duitsland): hiervoor dienen extra vervoersopdrachten te worden geregeld en brengen deze verplaatsingen van personen tussen de centra extra in- en outtakes met zich mee;
- na de vlucht, de financiële opvolging met Frontex (terugvorderingen).

De omkadering door de politie is veel ruimer dan ingeval van individuele verwijderingen als DEPA. Er moet worden vermeden dat dit een negatief effect heeft op de verwijderingen tijdens de periode van de SF, wat een risico is als België de SF zelf organiseert.

2. Problemen

- Maximale inzet Frontex-pool
DVZ wenst maximaal gebruik te maken van de Frontex-pool om de LPA te ontlasten en te kunnen inzetten op de reguliere escortes, zodat deze sneller kunnen worden uitgevoerd. De Federale Politie meent echter dat deze Frontex-pool geen bevoegdheid inzake het gebruik van dwang heeft op het Belgisch grondgebied. DVZ is de mening toegedaan dat de EU-verordeningen dienaangaande duidelijk zijn en er geen omzetting in de Belgische wetgeving nodig is. Ook wat het verlenen van de toestemming om dwang te gebruiken betreft, behoort dit naar Belgisch recht tot de verantwoordelijkheid van de Belgische escortleader.

Aanbeveling: het is aangewezen om in de Vreemdelingenwet de bevoegdheid ter zake te verduidelijken (zie ook fiche 18 m.b.t. de inzet van eventueel privé beveiligingsmaatschappijen).

- Bepaalde landen waarvoor er een behoefte is voor een SF, weigeren deze omwille van een imago probleem.

3. Aanbevelingen

- Deelname aan/organisatie van SF enkel voor gevallen waarvoor dit doelmatig is.

- Wettelijke verduidelijkingen i.v.m. de bevoegdheid van de Frontex-pool op Belgisch grondgebied i.v.m. het gebruik van dwang volgens de strikt bepaalde regels.
- Onderhandelingen op EU-niveau (Frontex) met bepaalde landen waarvoor de behoefte voor SF er is en die dit niet toestaan omwille van een imago probleem.

Fiche 20. Controle op de gedwongen verwijdering - De rol van de AIG

In **1996** belastte de minister van Binnenlandse Zaken, de Algemene Inspectie van de Rijkswacht met de opdracht tot opvolging van verwijderingen via repatriëring van onregelmatig in het Rijk verblijvende vreemdelingen. De Algemene Inspectie van de federale politie en van de lokale politie (AIG) heeft die controles op de inschepingsprocedures voortgezet. Van discreet toezicht op lijnvluchten werd afgezien voornamelijk omwille van het feit dat de algemene procedures inzake veiligheid die na de evenementen van 11 september 2001 in New York werden opgelegd, dit fel bemoeilijkten.

Vanaf het **tweede semester van 2002** kreeg de AIG er een toezichtstaak bij: de controle op een nieuwe repatriëringmethode die door de regering werd opgelegd, namelijk via special flights. In samenspraak met het kabinet van de minister van Binnenlandse Zaken werden deze vluchten daarom ook systematisch door de AIG gecontroleerd, ofwel enkel bij de inscheping, ofwel ook tijdens de vlucht.

Begin 2003 bevestigde en preciseerde de minister van Binnenlandse Zaken de opdracht om regelmatig controles uit te voeren over het verloop van de repatriëringvluchten. De AIG beschikt dus **sinds 2003** over **ervaring** inzake de uitvoering van de controles op de gedwongen terugkeer in uitvoering van de richtlijnen van de minister van Binnenlandse Zaken van 10 maart 2003 en van 5 oktober 2009. In het KB van 19 juni 2012⁶⁷ werd ze aangeduid als instantie belast met de **controle op de uitvoering van de gedwongen terugkeer**: het verzekeren van een “doeltreffend systeem voor het toezicht op de verplichte terugkeer” in uitvoering van de Europese richtlijn 2008/115/EG.

1. Onafhankelijkheid

Artikel 74/15, §3,⁶⁸ van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen voorziet in een controle:

"De Koning duidt, bij een besluit vastgesteld en na overleg in de Ministerraad, de instantie aan die belast is met de controle op de gedwongen terugkeer en bepaalt de nadere regels van deze controle. Deze instantie is onafhankelijk van de autoriteiten bevoegd voor de verwijdering".

Als een van de politiediensten onafhankelijk controleorgaan, staat de AIG structureel onder het gezag van de minister van Binnenlandse Zaken en van de minister van Justitie. Overeenkomstig

⁶⁷ 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 (*B.S.*, 2 juli 2012).

Dit KB heeft onder andere als doelstelling, in uitvoering van het artikel 74/15, § 3, van de wet van 15 december 1980 (ingevoegd bij artikel 22 van de wet van 19 januari 2012), de instantie aan te duiden die belast is met de controle op de gedwongen terugkeer, en de nadere regels van deze controle, te bepalen. Bij deze wordt 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 (*Publicatieblad van de Europese Unie* dd. 24.12.2008, L 348/98 e.v.), gedeeltelijk omgezet in het Belgische recht. De monitoring of de controle op de gedwongen terugkeer is vereist om te voldoen aan de Europese verplichtingen, zoals omschreven in art. 8(6) van de Richtlijn 2008/115/EG.

⁶⁸ Ingevoegd bij artikel 22, §3, 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 (*B.S.*, 17 februari 2012).

artikel 69, § 7, van het koninklijk besluit van 20 juli 2001, voert de Inspecteur-generaal zijn mandaat echter uit volgens de opdrachtbrief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie, die zijn onafhankelijkheid versterkt. De leden van de AIG dragen geen uniform (burgerkleding).

De AIG beslist zelfstandig op basis van haar eigen risicoanalyse wanneer controles moeten worden uitgevoerd en doet aanbevelingen op basis van haar bevindingen. Elke controleopdracht is het voorwerp van een chronologisch verslag dat wordt toegezonden aan de minister van Binnenlandse Zaken, aan de autoriteit die tot de verwijdering heeft besloten en aan de betrokken politiediensten. Indien nodig wordt er een rapport naar de gerechtelijke autoriteiten verzonden, en soms naar de minister belast met Asiel en Migratie. De AIG brengt jaarlijks ook verslag uit over haar missie aan de minister van Binnenlandse Zaken. Vervolgens wordt een exemplaar met eventuele opmerkingen naar het Parlement verstuurd.

Tijdens een controle wordt de te verwijderen persoon door de medewerkers van de AIG ingelicht over hun aanwezigheid en hun rol als instantie die is gelast met de controle waarop de gedwongen terugkeer wordt uitgevoerd. De controles worden in principe steeds door twee leden van de AIG uitgevoerd. Ten slotte wordt de AIG in toenemende mate door externe instanties geraadpleegd om te profiteren van haar expertise op het gebied van gedwongen terugkeer - wat aantoonde dat de kwaliteit van haar werk en de strikte naleving van principes, zoals integriteit, onpartijdigheid en objectiviteit worden erkend en het vertrouwen van het maatschappelijk middenveld in de AIG versterkt, wat haar “onafhankelijkheid” karakter bevordert.

2. Bevoegdheden en scope van de controles

De leden van de AIG hebben alle bevoegdheden om **het geheel van de procedure van de gedwongen terugkeer** te controleren. De controles kunnen zowel over land (ongeacht het vervoersmiddel), ter zee en in de lucht worden uitgevoerd. In de lucht gebeuren deze controles op lijnvluchten en special flights die al dan niet in het kader van Frontex⁶⁹ worden uitgevoerd.⁷⁰

De AIG ziet er in de eerste plaats op toe dat een (gedwongen) terugkeer op een humane wijze wordt uitgevoerd. **De eerbiediging van de mensenrechten en de waardigheid van de persoon** dienen te worden gewaarborgd. Als algemeen principe geldt: “geen verwijdering tot elke prijs”⁷¹. De AIG wordt verondersteld niet enkel te controleren en toezicht te houden, maar ook de bij de verwijdering betrokken partijen uit te nodigen alle maatregelen te nemen om mogelijke incidenten te vermijden of hiervoor een oplossing te vinden.

Om hun opdracht naar behoren uit te voeren, worden de leden van de AIG die deelnemen aan de controle op de gedwongen terugkeer, verplicht een bijkomende opleiding te volgen bestaande uit verschillende modules “technieken verwijderingen” die behoren tot de opleiding die door de Federale Politie wordt verstrekt aan de kandidaten-escorteurs. Zo hebben ze kennis

⁶⁹ Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie.

⁷⁰ Het merendeel van de controles wordt uitgevoerd op de luchthaven te Zaventem (Brussel Nationaal), omdat daar de meeste verwijderingen plaatsvinden. De Federale Politie beschikt op deze luchthaven over de grootste capaciteit aan opgeleide escorteurs. Daarnaast worden echter ook, weliswaar in mindere mate, controles uitgevoerd op de luchthaven van Gosselies (Brussels South), in de haven van Antwerpen en eventueel ook op de gedwongen terugkeer per trein.

⁷¹ 2004/573/EG: Beschikking van de Europese Raad van 29 april 2004 inzake het organiseren van gezamenlijke vluchten voor de verwijdering van onderdanen van derde landen tegen wie individuele verwijderingsmaatregelen zijn genomen van het grondgebied van twee of meer lidstaten.

van de regelgeving en de specifieke technieken die bij gedwongen terugkeer mogen worden aangewend.

De AIG heeft zich ook geëngageerd om als monitor op te treden bij door Frontex georganiseerde terugkeervluchten. Voor de uitvoering van deze opdracht dienen die medewerkers de opleiding Forced Return Monitor (FREM), georganiseerd door Frontex te volgen. Deze opleiding die onder andere in samenwerking met het European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) wordt georganiseerd, heeft als doel om op Europees vlak een uniform kwaliteitsniveau, gebaseerd op respect voor de fundamentele rechten van de mens, te creëren voor het monitoren van de gedwongen terugkeer. De AIG neemt actief deel aan het FREM-project en is betrokken bij het uitwerken van een handleiding ten behoeve van de escorteurs over de fundamentele mensenrechten en de rol van de monitor tijdens de gedwongen terugkeer.

Een controle vindt niet enkel plaats op weekdays maar ook tijdens het weekend of op feestdagen. Zij kan betrekking hebben op **het volledige verloop van de opdracht of een deel hiervan**: een pre-terugkeerfase, een pre-vertrekfase, een vluchtprocedure, een transitfase, alsook de aankomst en de ontvangst van de verwijderde vreemdelingen in het land van terugkeer. De controle kan worden uitgevoerd vanaf het vertrek uit een gesloten centrum, een gevangenis of elke andere instelling.

De mogelijkheden tot controles zijn dus talrijk en gevarieerd:

- De controle tot en met de boarding betreft een onaangekondigde controle op de inscheping op een lijnvlucht. De controle kan een aanvang nemen:
 - o vanaf de uithaling uit een centrum of een penitentiaire instelling,
 - o vanaf het moment waarop de te verwijderen persoon wordt binnengebracht in de luchthaven door de leden van bureau transport van de Dienst Vreemdelingenzaken,
 - o vanaf de cel waarin de te repatriëren persoon wordt ondergebracht in afwachting van het vertrek naar het vliegtuig.
- Vervolgens volgt er een controle op de overbrenging naar het vliegtuig en de boarding. De AIG blijft in principe aanwezig in het vliegtuig tot net voor het sluiten van de deuren. Afhankelijk van de omstandigheden gebeurt hierna het visuele toezicht bij de push-back en de take-off. Heel uitzonderlijk kan de controle visueel via de gate gebeuren.
- Bij het bestaan van een (verhoogd) risico kan een aangekondigde controle op een commerciële vlucht worden uitgevoerd tot en met de plaats van bestemming. Ook hier kan de controle een aanvang nemen:
 - o vanaf de uithaling uit een centrum of een penitentiaire instelling,
 - o vanaf het moment waarop de te verwijderen persoon wordt binnengebracht in de luchthaven door de leden van bureau transport van de Dienst Vreemdelingenzaken,
 - o vanaf de cel waarin de te repatriëren persoon wordt ondergebracht in afwachting van het vertrek naar het vliegtuig.

De controle wordt uitgevoerd tot en met de aankomst in het land van bestemming en de overdracht van de te verwijderen persoon aan de plaatselijke autoriteiten. In de mate van het mogelijke zal ook contact worden gezocht met en/of een bezoek worden gebracht aan de ambassade of consulaat van België in het land van bestemming.

- De controle op een special flight betreft een aangekondigde controle op een special flight in principe tot en met de plaats van bestemming. Een door België georganiseerde special flight, al dan niet in het raam van Frontex, zal steeds volledig worden opgevolgd. Bij special flights georganiseerd door een ander land waaraan België deelneemt, al dan niet in het raam van Frontex, wordt de controle soms beperkt tot de boarding. Voor België worden deze vluchten

principeel uitgevoerd met een gecharterd militair vliegtuig. Bij de organisatie door een derde land van de Europese Unie gebeurt dit met een gecharterd lijnvliegtuig. Deze vlucht wordt door de AIG steeds als risicovol beschouwd gezien er steeds meerdere personen tegelijkertijd worden verwijderd.

- De AIG kan een controle uitvoeren wanneer er een ondersteuning door de escorteurs van de Federale Politie dient te gebeuren bij doorgeleiding via België in het raam van een verwijderingsmaatregel door een ander land. Het betreft een onaangekondigde controle die plaatsvindt vanaf de gate waar het vliegtuig toekomt, tot de cel in de luchthaven en, indien de omstandigheden het vereisen, tot en met de boarding van de daaropvolgende vlucht. Bij dergelijke doorgeleiding wordt de begeleiding van de te repatriëren persoon uitgevoerd door de escorteurs van de Federale Politie.
- De controle bij een uithaling voorafgaand aan het vertrek van de persoon die wordt verwijderd, betreft meestal een aangekondigde controle, gezien er voorafgaandelijk afspraken dienen te worden gemaakt met de dienst planning van de Federale Politie over het uur van vertrek naar de penitentiaire instelling of het open of gesloten centrum.
- De controle van een verstekeling aan boord van een schip betreft een onaangekondigde controle. De Scheepvaartpolitie informeert de AIG in geval een verstekeling om een bepaalde reden (bv. medische behandeling) van boord van een schip wordt gehaald en terug naar het schip wordt gebracht of wordt overgebracht naar een luchthaven of een (gesloten) centrum. Hoofdzakelijk gaat het om onaangekondigde controles, gericht naar verwijderingen, zowel onder politionele als private escorte (door een beveiligingsmaatschappij uitgevoerd).

3. *Risicoanalyse*

Rekening houdend met de beschikbare menselijke en budgettaire middelen en de risico's op incidenten met de te verwijderen onderdaan van een derde land en/of eventuele aanwezige derden, beslist de AIG om al dan niet over te gaan tot een controle. De controles richten zich hoofdzakelijk naar DEPA's en ANAD's, daar deze steeds onder politiebegeleiding worden teruggedreven of gerepatriëerd en de **mogelijkheid dat dwangmiddelen worden gebruikt**, toeneemt. Om ze toe te laten haar controleopdracht uit te voeren, informeert de Dienst Vreemdelingzaken, als overheid die de beslissing tot verwijdering neemt, de AIG systematisch over de geplande gedwongen terugkeer. Dagelijks verkrijgt de AIG ook een overzicht van de geplande verwijderingen door LPA/BruNat en LPA/Gosselies, evenals de rapporten van elke reeds uitgevoerde verwijdering door LPA/BruNat.

Daarnaast ontvangt de AIG voorafgaandelijk aan de verwijdering het verslag van het maatschappelijk en psychologisch ondersteuningsteam (MPOT) van de dienst verwijderingen. Hierin staat een korte beschrijving van de situatie van de te verwijderen persoon (historiek in België, gedrag in de centra, gemoedsgesteldheid, houding ten opzichte van de geplande verwijdering, specifieke problemen ...). De controles zijn onaangekondigd, uitgezonderd deze waarbij de leden van de AIG de verwijdering opvolgen tot en met de plaats van bestemming o.a. bij een special flight (NRO, JRO, CRO), gezien hiervoor voorafgaandelijk praktische afspraken met de dienst verwijderingen van de Federale Politie dienen te worden gemaakt.

De controle wordt in eerste instantie gericht naar **een (verhoogd) risico** die de uitvoering van een gedwongen terugkeer kan beïnvloeden⁷²: gerechtelijk verleden, vermelding op de EZA-lijst

⁷² Het is evenwel niet evident om de risico's en de eventuele te verwachten moeilijkheden bij een gedwongen terugkeer in te schatten en een volgorde van belangrijkheid naar risico toe is ook moeilijk te definiëren. Elke uitvoering van gedwongen terugkeer kan een mogelijk risico inhouden. Zo kan een te verwijderen persoon die zich

(psychische of psychopathische problemen), gekend agressief gedrag en/of verzet van de persoon tegen de verwijdering, meerdere pogingen tot verwijdering, gezin al dan niet vergezeld door minderjarige(n) kind(eren), mediagevoelig dossier, verzet verwacht tegen de verwijdering door groepen sympathisanten, security luchtvaartmaatschappij, land van bestemming, eerste bestemming, nieuwe escorteurs, special flight (NRO, JRO, CRO), een langdurige transit en het risico op moeilijkheden met de overheden van het land van bestemming.

De controle van een gedwongen terugkeer beperkt zich niet alleen tot de persoon die voorzien is tot verwijdering, ook de andere te repatriëren personen worden in voorkomend geval opgevolgd. In functie van de eventuele problemen die zich ter plaatse stellen, zoals weerspanning en hevig fysiek en/of verbaal verzet, kan de AIG beslissen om de controle te heroriënteren of zelfs, door een opsplitsing van het controleteam, gelijktijdig twee verwijderingen op te volgen. Bij een controle op de luchthaven van Zaventem wordt steeds van de gelegenheid gebruik gemaakt om de omstandigheden na te gaan van personen die zich bevinden in de “Amerikaanse cellen”. Het betreft hier INAD’s en DEPU’s.

4. *Verlagen*

Van elke controle stelt de AIG een gedetailleerd en chronologisch verslag op dat wordt overgemaakt aan de minister van Binnenlandse Zaken, de minister/staatssecretaris voor Asiel en Migratie, DVZ en de betrokken politieoverheden. Ten einde bij te dragen tot de uitvoering van een humaan verwijderingsbeleid, kunnen, risico’s, tekortkomingen of hinderpalen die tijdens de controle op de gedwongen terugkeer worden vastgesteld, aanleiding geven tot een **onmiddellijke tussenkomst en/of aanbeveling en/of een bemerking**⁷³ ten overstaan van de betrokken partners. De betrokken partner wordt steeds verzocht hierop te antwoorden. De aanbevelingen en de bemerkingen worden tijdens de periodieke vergaderingen met de betrokken partners (LPA/Directie, LPA/BruNat, DVZ en Bureau T) besproken en opgevolgd. Een jaarverslag wordt eveneens opgemaakt voor de minister van Binnenlandse Zaken.

Onverminderd die rapportageverplichtingen, moeten de waarnemers van Frontex⁷⁴, na elke operatie van NRO, JRO en CRO, verslag uitbrengen aan de Executive Director van het

aanvankelijk rustig gedraagt en aangeeft te willen vertrekken, plots en zonder enige aanwijsbare aanleiding weerspanning of agressief worden.

⁷³ Een aanbeveling is een actiepoint met het oog op een structurele verbetering. De betrokken partner wordt verzocht hierop te antwoorden en de nodige maatregelen of verbeterpunten te nemen. Een opvolging is hierbij aan de orde. Een mondelinge of schriftelijke bemerking is een punctuele aandachtvestiging op een tekortkoming of aandachtspunt.

⁷⁴ Het project "Forced-Return Monitoring III" (FRem III), dat wordt uitgevoerd door het International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) in samenwerking met 22 lidstaten, Frontex en de EU Agency for Fundamental Rights, steunt Frontex bij het vergroten van de operationele capaciteit van de EU en de procedurele effectiviteit van de pool, alsook het verhogen van de effectiviteit van de monitoring van de gedwongen terugkeer in de lidstaten. De monitoren uit de pool kunnen worden ingezet voor specifieke terugkeeroperaties op verzoek van de lidstaten. Sinds januari 2017 is de pool volledig operationeel.

Artikel 50 (5) van de Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht (EBCG-verordening) bepaalt: “Op elke door het Agentschap georganiseerde of gecoördineerde terugkeeroperatie wordt toezicht uitgeoefend overeenkomstig artikel 8, lid 6, van Richtlijn 2008/115/EG [...] op basis van objectieve en transparante criteria en bestrijkt de hele terugkeeroperatie, van de fase voorafgaand aan het vertrek tot en met de overdracht van de terugkeerders in het derde land van terugkeer”. Dit betekent dat elke gedwongen terugkeeroperatie met een technische en operationele versterking door een of meer lidstaten die door het Europese agentschap Frontex wordt gecoördineerd, zal worden onderworpen aan een monitoring overeenkomstig de nationale voorschriften en modaliteiten die artikel 8(6) van de Richtlijn 2008/115/EG omzetten. De EBCG-verordening voorziet in dit verband ook in de oprichting van een

Europese Agentschap, aan de Fundamental Rights Officer (FRO) en aan de bevoegde nationale overheden van alle lidstaten die deelnemen aan de terugkeeroperatie. Op vraag van de minister van Binnenlandse Zaken, werden ook **onderzoeken** door de AIG gevoerd en rapport uitgebracht aan de bevoegde instanties aangaande één incident op een vliegtuig in 2014 waarbij een lid van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement was betrokken en één incident op een vliegtuig in 2015 waarbij een kamerlid was betrokken. In beide gevallen ging het om een poging van repatriëring te verhinderen.

5. *Personeelscapaciteit en financiële middelen*

De AIG moet haar toezichtsoverdracht met een beperkte personeelscapaciteit⁷⁵ en met beperkte financiële middelen uitvoeren. Het toezicht op de verwijderingen werd aan de AIG toegewezen **zonder dat de financiering hiervan structureel in het budget van de AIG werd vertaald**. Sinds 2012 is daarenboven het deficit aan personeelscapaciteit in de AIG steeds toegenomen waardoor de controles op de verwijderingsopdrachten nog meer onder druk komen te staan.

Om aan dat tekort aan middelen deels tegemoet te komen, heeft de AIG zich ingeschreven in het Europees programma voor solidariteit en beheer van migratiestromen (Fonds voor Asiel, Migratie en Integratie – AMIF) waarmee **Europese subsidies van het AMIF-fonds** kunnen worden verkregen ter hoogte van 75% van de totale kosten. Een prefinanciering is voorzien en de resterende 25% van de uitgaven dienen door de AIG op eigen budget te worden betaald.⁷⁶ Die subsidies laten toe een deel van de kosten betreffende de verwezenlijking van het project te dekken, namelijk bijkomend personeel te rekruteren (gedetacheerde personeelsleden die 100% worden ingezet voor controles op de verwijderingsopdrachten) en vlucht- en hotelkosten te financieren. Niet alleen zijn de toegekende subsidies onvoldoende, het is ook niet zeer logisch dat de AIG afhankelijk is van dit fonds.

Het Europees programma voor solidariteit en beheer van migratiestromen bestrijkt een bepaalde periode na afloop waarvan telkens een nieuw project moet worden ingediend en goedgekeurd door een stuurgroep op kabinetsniveau FOD Binnenlandse Zaken, cel Europese fondsen in het kader van een nationaal programma. Daarna dient het project nog het onderwerp uit te maken van een ministerieel besluit. Dit alles neemt veel tijd in beslag.

Bovendien wordt, gelet op de voorziene prefinanciering, het toegekende budget slechts trimestrieel vrijgemaakt. In afwachting van de beslissing van de Inspecteur van Financiën voor een schijf, kan geen deelname aan vluchten worden uitgevoerd en dient er daarna echter een **inhaalbeweging** te gebeuren om te voldoen aan de criteria van de projectfiche⁷⁷ van het AMIF-Fonds. Dan wordt nog niet gesproken over de onmogelijkheid voor de AIG om de haar, door de nationale en Europese wettelijke bepalingen, toegewezen opdrachten **volledig en doeltreffend** uit te voeren. Het laat vrijkomen van het geld is een jaarlijks terugkerend fenomeen en wordt nog problematischer bij het begin van een nieuwe periode (nieuw project).

pool van gedwongen terugkeer monitoren die wordt samengesteld uit monitoren van bevoegde nationale instanties voor gedwongen terugkeercontrole.

⁷⁵ De controle op de gedwongen terugkeer wordt thans uitgevoerd door enkele vaste medewerkers van de Directie Audit en Inspectie en twee personeelsleden gedetacheerd vanuit de geïntegreerde politie waarvan de dagtaak voor 100% uit controleopdrachten en de erbij horende administratie bestaat.

⁷⁶ Als voorbeeld, bedraagt het subsidiebedrag voor het project 2019-2021 dat in het kader van het programma AMIF is toegekend, 806.658 Euro waarvan 201.684 Euro ten laste valt van het eigen budget van de AIG (equivalent aan de raming van de betaling van door de vaste AIG-leden 3473 te presteren werkuren).

⁷⁷ In het kader van het project AMIF 2019-2021 worden er 33 controles op lijnvluchten, 12 op special flights en 320 op de inscheping op een lijnvlucht (boarding) verwacht.

Bij een eventuele niet-verlenging van het project onder het Europees Terugkeerfonds, zou een einde moeten worden gesteld aan de detachering van de twee leden naar de AIG. Dit zou onvermijdelijk tot gevolg hebben dat, zowel het aantal controles op de gedwongen terugkeer als de deelname aan de vluchten (lijnvluchten en special flights), worden verminderd. De AIG beschikt immers niet over de nodige financiële middelen die inherent zijn aan de uitvoering van de controles op de gedwongen terugkeer. Zo werd, bijvoorbeeld, door een verlaging met 50% van het subsidiebudget voor het project 2015-2018, één van de twee gedetacheerde personeelsleden niet vervangen en daalde de controlecapaciteit aanzienlijk.

Welke monitoring wordt verwacht van de verwijderingsopdrachten, zou moeten worden bepaald op politiek bestuursniveau door bv. het percentage vast te leggen van de uit te voeren controles inzake boarding, vlucht tot eindbestemming, special flights, ... Deze verwachtingen kunnen dan worden vertaald in een jaarlijkse concrete werklast die, samen met de nodige verslaggeving, administratie⁷⁸ en opleiding, de basis kan vormen voor de inschrijving van het benodigd aantal voltijds equivalenten en financiële middelen op het budget van de AIG.

Evenmin zou de AIG nog een beroep moeten doen op het aanwerven van personeel door middel van detacheringaanbiedingen en zou ze minder moeite hebben om personeel aan te trekken. De precaire situatie van een gedetacheerd personeelslid dat op elk moment kan worden teruggeroepen of wiens detachering niet langer kan worden verlengd indien het subsidieproject wordt afgewezen, is immers geen stimulans voor het indienen van kandidaturen. Ondanks deze onderbezetting en de budgettaire beperkingen behoort de AIG, wat de uitgevoerde controleopdrachten betreft, tot de Europese landen met het hoogste aantal controles.⁷⁹

6. Aanbevelingen

- De personeelsformatie en middelen van de Algemene Inspectie inzake toezicht op de verwijderingstaken van de politie moeten structureel zijn ingebed in het desbetreffend regelgevend kader en het jaarlijks budget. Deze structurele middelen moeten de Algemene Inspectie toelaten om het aantal uitgevoerde controles minstens te verdubbelen ten opzichte van het hoogste uitgevoerde jaarlijks aantal.
- Om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid te verhogen, moet worden afgezien van het detacheringmechanisme om binnen de Algemene Inspectie personeelsleden aan te werven voor deze toezichtstaken. Enkel vaste leden van de Algemene inspectie zouden met zulke taken moeten worden belast en doelbewust gerekruteerd.
- Het jaarlijks rapport, opgesteld door de Algemene Inspectie over de uitvoering van haar toezicht inzake verwijderingstaken van de politie, wordt niet alleen gericht naar de minister van Binnenlandse Zaken, maar ook naar de ministers van Justitie en van Asiel & Migratie, tevens naar de Voorzitter van het parlement. Het wordt ook publiekelijk toegankelijk gesteld op de website van de Algemene Inspectie.

⁷⁸ Door de aanvaarding van het project dient de AIG bijkomende administratieve taken van financiële aard uit te voeren die 400 à 450-tal uren per jaar in beslag nemen.

⁷⁹ Bron: "Overview table of forced return monitoring systems in EU28 in 2018".

Onderstaande tabel geeft een algemeen overzicht van de uitgevoerde controles

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Luchtvaartpolitie										
Lijnvlucht tot en met het instappen (Boarding)	12	16	28	124	132	109	83	59	67	82
Lijnvlucht tot en met de plaats van bestemming	0	1	16	14	13	14	4	7	4	6
Special flight tot en met de boarding	0	0	3	1	3	4	7	21	16	5
Special flight tot en met de plaats van bestemming	5	11	7	9	9	5	14	8	14	2
Scheepvaartpolitie										
Verstekeling	0	0	0	1	0	1	1	0	1	1
Spoorwegpolitie										
Terugrijving per trein	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
Totaal controles per jaar	17	28	54	149	157	133	109	97	102	96
Aantal werkuren van de vaste AIG-leden					1885	1945	1654	1407	1491	1438

Fiche 21. De rol van de EU in terugkeer

1. De rol van de EU inzake terugkeer en ter ondersteuning van het terugkeerbeleid

De EU is de laatste jaren heel actief inzake terugkeer in de ruimste zin van het woord. De versterking van het terugkeer- en re-admissiebeleid was één van de grote prioriteiten in de Europese migratieagenda, afgekondigd door Commissievoorzitter Juncker naar aanleiding van de Europese migratiecrisis in 2015. Deze versterking staat sindsdien bovenaan de Europese politieke agenda (zie ook Europees actieplan terugkeer 2015 en herziening 2017). Ook de nieuwe Commissie Von der Leyen zet hoog in op migratie. In het nieuwe migratiepact dat is aangekondigd voor deze zomer, zal de verdere versterking van het terugkeerbeleid ongetwijfeld een van de speerpunten zijn.

Zowel de Europese Commissie, de agentschappen als de lidstaten zetten binnen het EU-kader zowel in op de interne dimensie (EU-reglementering over terugkeer, databanken, fondsen, ondersteuning van de lidstaten, ...) als op de externe dimensie (samenwerking met derde landen: re-admissieakkoorden, partnerschappen, financiering ...). Dit heeft al geleid tot tal van realisaties en verschillende projecten zijn in onderhandeling. Hierna volgt een niet-exhaustieve opsomming van de belangrijkste aspecten:

- *Terugkeerrichtlijn.* Aannee van de Terugkeerrichtlijn 2008/115/EG, toegelicht in een uitgebreid terugkeerhandboek (regelmatig bijgewerkt, laatste versie van 27 september 2017). Problemen inzake de tenuitvoerlegging van deze richtlijn worden besproken met de lidstaten in regelmatige “Return Directive Contact Committees”. Er lopen momenteel onderhandelingen over de herziening van deze Terugkeerrichtlijn, die er voor moet zorgen dat terugkeerprocedures in de lidstaten verder worden geharmoniseerd en efficiënter worden (criteria risico op onderduiken, termijnen, beroepen, etc.).
- *Asielpakket.* In de onderhandelingen sinds 2016 over de hervorming van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (Commissievoorstellen voor 7 legislatieve teksten) was er veel aandacht voor het beter laten aansluiten van terugkeerprocedures op asielpcedures in geval van een negatieve asielbeslissing, en voor verplichte grensprocedures en versnelde (terugkeer-) procedures in geval van asielaanvragen aan de grens. De onderhandelingen zitten momenteel in een politieke impasse maar de Europese Commissie heeft al aangekondigd dat ook deze aspecten een belangrijk onderdeel zullen vormen van de nieuwe voorstellen die ze zal doen in het kader van het nieuwe migratiepact.
- *Nieuwe ICT-systemen.* Ook de nieuwe IT-systemen die op dit moment op Europees vlak worden onderhandeld en ontwikkeld, moeten bijdragen tot een meer efficiënt terugkeerbeleid. Een nieuw VIS zal bijdragen tot nog betere identificatie van onderdanen van visumplichtige nationaliteiten en van houders van D-visa of verblijfsvergunningen. Terugkeerbesluiten zullen als nieuwe categorie worden ingevoerd in het nieuwe SIS, zodat de lidstaten beter op de hoogte zijn van elkaars besluiten. Het nieuwe Eurodac zal ook kunnen worden gebruikt als instrument voor terugkeer door de opname van onregelmatig verblijvende vreemdelingen. Bovendien zullen al deze systemen op Europees vlak meer inter-operabel worden gemaakt.
- *European Border and Coast Guard – het Europees Grens- en Kustwachtagentschap (Frontex).* Frontex heeft een belangrijk mandaat inzake terugkeer, helpt en ondersteunt (ook financieel) de lidstaten in en met de organisatie van nationale en gezamenlijke

terugkeeroperaties, steunt informatie-uitwisseling en projecten van praktische samenwerking tussen de lidstaten, posteert liaison officers in derde landen (Turkije, Westelijke Balkan, ...), ondersteunt de ontwikkeling van IT-platformen en applicaties inzake terugkeer, De nieuwe EBCG-verordening (EU) 2019/1896⁸⁰ die op 4 december 2019 in werking is getreden, bevat opnieuw een aanzienlijke mandaatuitbreiding voor het agentschap inzake terugkeer. Zo wordt zijn budget voor terugkeer verder uitgebreid, zal het permanent inzetbare “standing corps” (10 000 ambtenaren tegen 2027) ook terugkeerspecialisten omvatten die voor een langere termijn kunnen worden ingezet om ondersteuning te bieden in de lidstaten, wordt de aard van steun die door Frontex wordt geboden, verder uitgebreid (m.n. ondersteuning bij afleveren terugkeerbesluiten, identificatie en verkrijgen laissez-passers), krijgt Frontex ook duidelijkere bevoegdheden op vlak van re-integratie, post-arrival en vrijwillige terugkeer, en worden ook de mogelijkheden voor Frontex om op het vlak van terugkeer samen te werken met derde landen verder uitgebreid.

- *Financieel.* De EU ondersteunt de lidstaten financieel op het vlak van terugkeer in de eerste plaats via het AMIF (*Asylum Migration and Integration Fund*): projecten onder de nationale programma's en Europees beheerde programma's (ondersteuning van projecten van samenwerking tussen lidstaten; noodsteun). Frontex intervenueert financieel in de organisatie/deelname door lidstaten bij terugkeeroperaties. De samenwerking met derde landen inzake terugkeer en migratie krijgt Europese ondersteuning in de financiering van het externe beleid van de Unie (*Partnership Framework, Trust Funds, ...*). Voor de toekomst is in de voorstellen van de Europese Commissie voor het meerjarig financieel kader 2021-2027 (hierna: MFK) een verhoging van de Europese budgetten voor asiel, migratie, grenzen en terugkeer voorzien.⁸¹ De budgetten voor het Europese Grens- en Kustwachtagentschap (EBCG) stijgen aanzienlijk in lijn met het nieuwe mandaat (Agentschappen EBCG en EU-LISA samen kregen 2,9 miljard in de periode 2014-2020; voor de periode 2021-2027 is voorlopig meer dan 6,5 miljard voorzien waarvan het grootste deel is bedoeld voor EBCG). Ook voor het nieuwe asiel- en migratiefonds (vroegere AMIF) is een stijging voorzien (van 6,9 miljard euro in de periode 2014-2020 naar 11 miljard euro voor de periode 2021-2027), en ook daarin is terugkeer een prioriteit. Ook het *Integrated Border Management Fund* (vroegere ISF Borders) krijgt veel meer geld (van 2,9 miljard in de vorige periode naar 11 miljard in de toekomst). De lidstaten zullen dit fonds onder meer kunnen gebruiken voor de tenuitvoerlegging van de nieuwe Europese IT-systemen die tevens een versterking van de terugkeer en de tenuitvoerlegging van geïntegreerd grensbeheer ten goede komen. Het opzetten op Europees centraal niveau van deze systemen wordt gefinancierd via EU-LISA (agentschap voor grootschalige IT-systemen in deze sector). Voor de externe dimensie wordt onder het toekomstige MFK 10% (= 8,6 miljard euro) van het toekomstige NDICI (*neighbourhood, development and international cooperation instrument*) gereserveerd voor samenwerking met en ondersteuning van derde landen inzake migratie. Hierbij zal ook terugkeer een duidelijke prioriteit zijn. Al deze MFK-voorstellen zijn op dit moment in onderhandeling.
- *Terugkeerhefbomen.* De Europese Commissie probeert samen met de Europese Dienst voor Extern Optreden (EEAS) en de lidstaten om het terugkeerbeleid een meer prominente plaats te geven in het algemene, externe beleid, alsook in andere beleidsdomeinen hefbomen te

⁸⁰ Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1052/2013 en Verordening (EU) 2016/1624, *OJ L* 295, 14.11.2019, pp. 1–131.

⁸¹ De onderhandelingen lopen nog. De hierna genoemde bedragen zijn dus onder voorbehoud.

zoeken om een betere re-admissiesamenwerking van derde landen te bewerkstelligen. Sinds de Europese migratiecrisis kreeg deze aanpak de steun van het allerhoogste politieke niveau, zoals blijkt uit opeenvolgende Europese Raadsconclusies. Doorgaans worden positieve hefboomen nagestreefd (“more for more”), maar desnoods kunnen ook sancties worden ingezet (“less for less”). Uiteraard spelen er algemeen politieke en, in de andere beleidsdomeinen, ook andere belangen en zijn kansen op succes afhankelijk van het derde land in kwestie. In elk geval werd er de laatste jaren een Europese aanpak inzake het gebruik van de visumhefboom ontwikkeld en met succes getest (cf. Bangladesh, Ethiopië). Deze visahefboom kreeg ook een wettelijke verankering in de gewijzigde Europese visumcode die van toepassing is met ingang van 2 februari 2020. In de Raad lopen op dit moment besprekingen om ook een meer informeel hefboommechanisme op poten te zetten zodat ook hefboomen en stimulansen uit andere beleidsdomeinen kunnen worden aangewend wanneer de samenwerking van derde landen inzake re-admissie te wensen overlaat.

- *Re-admissieakkoorden en –afspraken met derde landen.* De EU heeft in de periode 2000 – 2015 juridisch bindende re-admissieakkoorden afgesloten met inmiddels 18 landen (waaronder Turkije, Pakistan, Rusland, Georgië, ...). Met ieder van deze landen worden regelmatig Joint Readmission Committees georganiseerd om de praktische naleving van deze akkoorden te bespreken. Onderhandelingen zijn lopende met nog zeven andere landen (waaronder Marokko, Algerije, Tunesië, Nigeria, China), weliswaar met wisselend succes: ze vinden de visumvoordelen die de EU in ruil wil bieden, te beperkt of ze koppelen re-admissie los van visa. Zo meent China bijvoorbeeld om economische redenen hoe dan ook aanspraak te maken op visumvoordelen, waardoor de EU zijn voornaamste drukkingsmiddel verliest. De laatste jaren zet de Europese Commissie vooral in op (niet-bindende) praktische regelingen rond re-admissie met landen van herkomst, zoals Bangladesh, Guinée, Ivoorkust, Ethiopië en Gambia, met projecten van het EU Trust Fund of andere projecten als ruilmiddel. De Europese Commissie volgt maandelijks samen met de lidstaten intens de verschillende afspraken op en intervenueert waar nodig.

Deze concrete maatregelen op het vlak van terugkeer moeten bovendien worden gekaderd binnen tal van ruimere acties en initiatieven die de afgelopen jaren binnen EU kader zijn genomen. Zij maken deel uit van de Europese migratieagenda met het oog op het ontraden, afremmen, beter beheren en controleren van de irreguliere migratiestromen naar en binnen de EU, het bestrijden van mensensmokkel en –handel, het ondersteunen van lidstaten onder druk, het versterken van het Europese grensbeheer, het duurzaam aanpakken van grondoorzaken van migratie, het ondersteunen van migratiebeheer door derde landen en van bescherming in de regio’s van herkomst, het verbeteren van de samenwerking met landen van oorsprong en transit en het bieden van alternatieven voor illegale migratie via legale kanalen voor bescherming en migratie.

Het is onmogelijk hiervan een volledig overzicht te geven (zie onder meer de regelmatige publieke voortgangsverslagen van de Europese Commissie over de tenuitvoerlegging van de Europese Migratieagenda). Sammier kan in het bijzonder de aandacht worden gevestigd op:

- De EU-Turkije deal uit 2016 die de irreguliere migratie via Turkije naar Griekenland drastisch heeft kunnen terugdringen door verhoogde inspanningen van Turkije inzake terugname en preventie in ruil voor hervestiging, door grenscontroles en de strijd tegen mensenhandel met steun van de EU op te voeren en door het opzetten van een EU Facility for Refugees in Turkey. Langsheen deze Oostelijke route wordt ook ondersteuning geboden aan vluchtelingen in buurlanden van Syrië via het Madad-fonds (meer dan 1

miljard euro), ruimere samenwerkingen en partnerschappen werden opgezet als deel van het Praagproces, het Boedapestproces, migratiedialogen en mobiliteitspartnerschappen en projecten met landen als Jordanië, Irak, Georgië, etc.

- Westelijke Balkanroute: Europese actieplannen voor en ondersteuning van landen van de Westelijke Balkan met het oog op het afsluiten van de route via samenwerking met EU-agentschappen, humanitaire steun en steun civiel crisisbeheer, operationele en financiële ondersteuning in het opzetten van grensbeheer-, migratie- en opvangsystemen door de EU en de lidstaten.
- EU-Actieplannen voor de centrale mediterrane route ter afremming en beheer van migratiestromen via Noord-Afrika naar Italië en Malta en verdere EU. In samenwerking met de Afrikaanse partners via het ‘Valletta proces’ (Declaration & Action Plan 2015), ondersteund door het opzetten van ‘Trust Fund for Africa’ met meer dan 4 miljard euro, tenuitvoergelegd via onder meer het ‘Rabat Proces’ (Noord- Centraal- en Westelijk Afrika, hernieuwde verklaring 2018) en het ‘Khartoem Proces’ (2014, Oostelijk Afrika met focus op steun voor strijd tegen mensenhandel- en smokkel). Ruimere maatregelen tegen mensensmokkel- en handel via Europese externe militaire en civiele missies (EUNAVFOR MED/SOPHIA/Irini, EUBAM Libië, EUCAP Sahel Niger); samenwerking en ondersteuning Noord-Afrika, Libië, Tunesië, Marokko, Niger, Egypte, ... (opleiding kust/grenswacht, ondersteuning vluchtelingen en evacuatie kwetsbaren, capaciteitsopbouw); ruimere samenwerking via migratiedialogen en mobiliteitspartnerschappen met tal van Afrikaanse landen.
- Westelijke route: de ondersteuning door EU van samenwerking EU-Marokko, het EU-Marokko mobiliteitspartnerschap, het Rabat-proces, ...
- EU action plan migrant smuggling (2015-2020): dit plan wordt verder ten uitvoer gelegd binnen de dimensie interne veiligheid via EU Policy Cycle (EMPACT), Agentschappen (o.l.v. Europol i.s.m. Frontex en Cefpol) en de ontwikkeling van het European Migrant Smuggling Centre (EMSC) in Wenen. Een nieuw actieplan wordt verwacht als onderdeel van het migratiepact.
- Het opzetten van een hotspotsysteem in Griekenland en Italië: als onderdeel van aanpak van de EU-Turkije deal en het EU-actieplan voor de centrale mediterrane route, ondersteuning aan Griekenland, Italië, Bulgarije, Cyprus, Malta via agentschappen (Frontex, EASO, Europol) en via (nood)financiering (AMIF, civil protection mechanism).
- Betere opvolging en aanpak van secundaire migratiestromen binnen de EU: monitoring door agentschappen (EASO, Frontex), wetgevende initiatieven van de Europese Commissie ter hervorming van het interne EU asielsysteem, politieke aandacht voor governance van de Schengenruimte,
- Alternatieve legale kanalen: Europese hervestigingsprogramma’s voor tienduizenden vluchtelingen in Turkije (als onderdeel van de EU-Turkije deal), in buurland Syrië en in Noord-, Centraal en Oostelijk Afrika (als onderdeel van aanpak ‘central med’), pilootprojecten inzake legale migratie.

2. *De positie van België*

België heeft er via allerhande interventies van zijn opeenvolgende ministers en staatssecretarissen bevoegd voor asiel en migratie in de JBZ-Raad mee toe bijgedragen dat terugkeer en re-admissie hoog op de Europese agenda is gekomen en gebleven. Hierbij werd ook steeds gewezen op de bijzondere situatie van “bestemmingslanden”, zoals België, die als gevolg van secundaire migratiestromen binnen de EU evenzeer een zware migratiedruk kennen.

Hierna een kort overzicht van de positie van België voor ieder van de hierboven vermelde projecten inzake terugkeer (uiteraard gaat België over tot de tenuitvoerlegging van de Europese migratieagenda, zowel in de interne dimensie zoals hervorming asiel/Dublinsysteem, steun aan de lidstaten via agentschappen ..., als in de externe dimensie zoals partnerschappen met landen van oorsprong/transit via Trust Funds, mobiliteitspartnerschappen, actieve deelname hervestigingsprogramma's, ...):

- *Wijziging Terugkeerrichtlijn.* België heeft het standpunt van de Raad mee goedgekeurd (waarvoor de onderhandelingen met het Europees Parlement nog moeten aanvangen), aangezien dit voorstel in zijn geheel tot doeltreffendere terugkeerprocedures kan leiden. België heeft niet nagelaten kritische kanttekeningen te plaatsen bij enkele specifieke deelaspecten die het niet noodzakelijk een verbetering of realistisch achtte (zoals kortere beroepstermijnen). De onderhandelingen met het Europees Parlement moeten nog aanvangen.
- *Asielpakket.* België heeft belang bij een verplichte versnelde terugkeerprocedure voor afgewezen asielzoekers aan de grens. Indien de frontline-lidstaten deze personen reeds binnen relatief korte tijd verwijderen, zal de secundaire migratiestroom naar o.a. België in principe drastisch afnemen.
- *Nieuwe ICT-systemen / strijd tegen misbruik.* België heeft in het algemeen altijd gepleit voor de creatie van Europese databanken en projecten om de huidige (biometrische) hiaten op te lossen. Bij wijze van voorbeeld: het DVZ-project EuresCrim (terugkeer criminelen met verblijfsvergunning in een ander EU-land) probeert hieraan al tegemoet te komen via onderlinge samenwerking tussen sommige lidstaten. Dit zou nog veel efficiënter kunnen verlopen via de geplande uitbreiding van het VIS tot verblijfsvergunningen.
- *European Border and Coast Guard (Frontex) / Budgetten.* België heeft de uitbreiding van Frontex-bevoegdheden inzake terugkeer actief gesteund. België maakt zelf ook uitgebreid gebruik van de Frontex-bijstand en de bijbehorende financiering onder het huidige mandaat. Enkele voorbeelden:
 - o European Return Liaisons (hierna: EURLO): DVZ had sinds 2015 de leiding in de uitbouw van het EURLO-netwerk dat intussen onder Frontex is opgenomen. In dit kader worden een tiental verbindingsambtenaren van de lidstaten (waarvan twee van België) geplaatst in de meest belangrijke herkomstlanden.
 - o JRO's: DVZ organiseert zelf JRO's, gefinancierd door Frontex (voornamelijk naar Guinee en de Democratische Republiek Congo) en maakt veelvuldig gebruik van via Frontex gefinancierde door andere lidstaten georganiseerde JRO's en CJRO's (vooral naar Albanië). Daarnaast chartert DVZ regelmatig toestellen voor andere lidstaten die een JRO willen organiseren of eraan willen deelnemen.
 - o DVZ neemt deel aan de werkgroepen rond terugkeer betreffende bepaalde nationaliteiten en Frontex ondersteunt financieel door DVZ georganiseerde delegaties

- (bijvoorbeeld vanuit de Democratische Republiek Congo en Guinee) om te spreken over terugkeerprocedures voor de EU-landen.
- DVZ neemt deel aan FAR “Scheduled Flights” waarbij Frontex de vliegtuigtickets voor terugkeer aankoopt (van alle deelnemende landen is België zelfs koploper). DVZ is zeer actief betrokken bij het RECAMAS-project (‘return case management system’) en zet ook ‘return specialists’ uit de Frontex-pool in wanneer het kan. Ook van de Frontex-pool van escorteurs wordt gebruik gemaakt wanneer het kan. DVZ maakt consequent gebruik van de door Frontex aangeboden identificatieplatforms.
 - België heeft in het kader van de EBCG-verordening een eerste ontwerp van nationale strategie voor geïntegreerd grensbeheer opgesteld die aansluit op de Europees ontwikkelde strategie en die momenteel in samenwerking met Frontex en de Europese Commissie wordt gefinaliseerd. Deze strategie omvat ook een luik “terugkeer”.
- *Financieel.* België zal uit het AMIF (Europese asiel, migratie en integratiefonds) over de periode 2014-2020 ongeveer 180 miljoen euro hebben ontvangen, deels ook voor de ondersteuning van terugkeer. DVZ maakt ook gebruik van door de EU gefinancierde projecten, voornamelijk op het gebied van re-integratie na gedwongen terugkeer en voor kwetsbare personen. Zo is er het project ERRIN en de vele IOM projecten in Afrika.
 - *Terugkeerhefbomen.* België werkt actief mee aan verschillende (pilot-)projecten die (mede) tot doel hebben goodwill te creëren bij het derde land in kwestie, zoals bijvoorbeeld een project rond legale migratie vanuit Tunesië. Ook heeft België, met zijn gefragmenteerde staatsstructuur, zeker baat bij de onophoudelijke oproep vanuit de Europese Commissie om ook nationaal een “whole of government”-benadering na te streven inzake terugkeer en alle beleidsdomeinen tot op zekere hoogte in te zetten.
 - *Re-admissieakkoorden en -afspraken.* België ervaart over het algemeen een eerder goede samenwerking met de derde landen waarmee een Europees re-admissieakkoord werd afgesloten. DVZ werkt actief mee aan Joint Readmission Committees, waar de door België aangekaarte verbeterpunten ernstig worden genomen. Voor de landen waarmee niet-bindende Europese afspraken werden gemaakt, is de verbetering in de samenwerking op het terrein minder uitgesproken. Niettemin heeft het als voordeel dat re-admissie bespreekbaar is geworden in het derde land.

Fiche 22. Transitmigratie

1. Inleiding

Met transitmigratie worden de personen bedoeld die via een land naar een ander land willen doorreizen. In concreto, voor België, betreft het de personen die in geen geval de intentie hebben om in België te verblijven maar enkel via België reizen om naar het Verenigd Koninkrijk (VK) te reizen. Het VK vormt voor deze personen een sterke aantrekking. Er wordt een toename van het fenomeen ondervonden sinds de strengere aanpak in Frankrijk en de sluiting van Sangatte.

Deze transitmigranten vermijden internationale bescherming (IB) te vragen in de verschillende transitlanden omdat ze, zelfs indien ze er in zouden slagen door te reizen naar het VK, in toepassing van de Dublin-procedure kunnen worden teruggestuurd naar het EU-land waar ze eerst werden aangetroffen of een verzoek om IB deden. Zolang ze geen verzoek om IB doen, zullen ze niet kunnen worden gedetecteerd via de Eurodac-databank met vingerafdrukken. Nochtans hebben heel wat transitmigranten een hoge erkenningskans en zouden ze bij een dergelijk verzoek in het opvangnetwerk terecht kunnen. De meeste transitmigranten zijn - volgens de data waarover DVZ beschikt, en volgens hun eigen verklaringen - afkomstig uit Eritrea, Soedan en Irak.

De problematiek is niet recent. Al in 2000 werden 58 Chinezen dood aangetroffen in een container die via de haven van Zeebrugge werd verscheept. Ook vóór die datum was transitmigratie al een vaststaande problematiek.

Er wordt al vele jaren geïnvesteerd in de beveiliging van de havens (afsluitingen, detectie en camerabewaking). Ook voor de controle bij inscheping van de vrachtwagens of containers worden er allerhande middelen ingezet, zoals mobiele X-ray controles, visuele controles, patrouilles van de Scheepvaartpolitie met migratiehonden en het uitvoeren van CO₂ metingen door privé-veiligheidsfirma's. In de haven van Zeebrugge is er tevens een operationele samenwerking met de *United Kingdom Border Force (UKBF)*, bijvoorbeeld bij het uitvoeren van CO₂ metingen. Verder voeren privé-veiligheidsfirma's ook controles en patrouilles uit in opdracht van de UKBF.

Er wordt blijvend ingezet op de samenwerking met het havenbestuur, de bedrijven en de Britse autoriteiten tegen onrechtmatige betredingen door transitmigranten. In het VK werden er in de loop van de jaren ontradende maatregelen getroffen maar die bleken niet zeer succesvol te zijn. Na de sluiting van Sangatte en de ontruiming van de kampen in Calais en omgeving in 2016, nam in België de druk van de transitmigranten toe.

2. Data

Interceptie transitmigranten.

Jaar	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Intercepties TM	3538	2373	1635	1833	1329	1891	3917	9915	9347	12848	8853

De cijfers geven geen volledig beeld van het fenomeen. De data betreffen enkel de transitmigranten die werden geïntercepteerd en waarvoor een administratief verslag werd opgesteld. Ook bevatten deze data vele dubbeltellingen qua personen. Immers dezelfde personen kunnen meerdere keren worden geïntercepteerd (bij de pieken zijn er meer dan 50% die meerdere keren worden geïntercepteerd). De cijfers tonen enkel het werk van de politie die de vaststellingen doet. Er moet dus ook rekening worden gehouden met een deel dat niet aan de oppervlakte komt. Hoe meer de transitmigranten onder de (politieke) aandacht komen, hoe meer de politie er wordt op ingezet en hoe meer dit zich in de cijfers toont.

Het aantal geïntercepteerde transitmigranten kent in 2019 een duidelijke daling t.a.v. 2017. Waar in 2017 9.347 transitmigranten werden geïntercepteerd, steeg dit mede door de prioritering van dit doelpubliek in 2018 tot 12.848 personen. In 2019 was er opnieuw een daling (6.153 t.e.m. 24/09). Voor de periode 2017-2019 waren de maanden mei (590), juni (585), juli (536) en augustus (537) 2019 de maanden met het laagste aantal intercepties (bron: DVZ). Correcte beeldvorming hierover is echter niet evident.

Op 10 september 2018 heeft de minister van Binnenlandse Zaken beslist om een administratief centrum voor transitmigranten (ACT) op te richten in een vleugel van een gesloten centrum en alle plaatsen van twee gesloten centra voor te behouden voor transitmigranten (160 plaatsen). De bedoeling hierbij was dat politiediensten die op het Belgisch grondgebied transitmigranten aantreffen, zich niet meer moesten bezighouden met de administratieve afhandeling maar deze rechtstreeks naar dit nationaal centrum konden overbrengen. Tussen september 2018 en februari 2019 werden er gemiddeld 200-300 transitmigranten per maand overgebracht. Nadien daalde dit aantal stelselmatig tot minder dan 50 personen per maand (juli 2019: 24; augustus 2019: 45).

Tegen eind 2019 werd, wegens deze onderbenutting, beslist om dit ACT te sluiten (begin 2020 nam DVZ de vleugel van het gesloten centrum terug in gebruik voor administratieve vasthoudingen van personen). Waar nodig, wordt er verder bijstand verleend door de Federale Politie in de plaatselijke afhandelingskantoren.

Na de uitbraak van de Covid-19-crisis in maart 2020 is het aantal intercepties zeer sterk gedaald, enerzijds, omdat de prioriteit van de politiediensten op andere handhavingsactiviteiten werd gericht en, anderzijds, ongetwijfeld ook omdat de Belgische grenzen werden gesloten en er 100 % grenscontrole plaatsvond. Een soortgelijk fenomeen werd in het verleden ook vastgesteld toen er verscherpte grenscontroles werden ingesteld ten gevolge van de varkenspest.

3. Huidige aanpak

De administratieve afhandelingsprocedure van transitmigranten volgt de algemeen geldende procedure bij de interceptie van een vreemdeling die niet in het bezit is van de vereiste documenten (zie fiche 7). Betrokkene wordt naar het politiekantoor meegenomen. Hij wordt gefouilleerd en ingeschreven in het register van vrijheidsberovingen. De politie neemt de triptiek (foto, vingerafdrukken en beschrijving) af. Daarnaast dient DVZ op de hoogte te worden gebracht via een administratief verslag op basis waarvan binnen de 24 u na de arrestatie een beslissing moet worden genomen en betekend, tenzij betrokkene onder aanhoudingsmandaat wordt geplaatst. DVZ zal trachten na te gaan wat de identiteit van de persoon is, wat zijn administratieve toestand is (verblijfstoestand, lopende procedures), wat zijn familiale situatie is en of er een medische problematiek is. De termijn waarover DVZ beschikt,

is geen 24 u maar enkel de termijn die rest nadat het administratief verslag werd ontvangen en de politiedienst al het nodige vooraf heeft gedaan.

De bepaling van de mogelijke identiteit is hierin primordiaal waarbij biometrie ontegensprekelijk de basis vormt bij transitmigranten die veelal geen documenten bij zich hebben en enkel een verklaarde identiteit meegeven. DVZ zal daarom de bij de politie afgenomen en naar DVZ doorgestuurde vingerafdrukken vergelijken met verschillende databanken (Printrak, Eurodac, VIS), aangezien de transitmigranten via een ander EU-land zijn gereisd. De vergelijking met de Eurodac-databank is belangrijk om te bepalen welk EU-land verantwoordelijk is voor de geïntercepteerde vreemdeling. Eurodac bevat de vingerafdrukken van alle verzoekers om internationale bescherming die ouder zijn dan 14 jaar, van vreemdelingen die werden aangehouden bij illegale overschrijding van een buitengrens en van vreemdelingen die in een lidstaat illegaal op het grondgebied verblijven. Indien de persoon op geen enkel moment een verzoek om internationale bescherming indient, zal er geen hit worden gevonden, ook al zitten de vingerafdrukken in de databank.

Op basis van dit onderzoek zal DVZ een beslissing nemen (vasthouding, bevel om het grondgebied te verlaten / bevestiging van een eerder genomen BGV of laten beschikken). DVZ moet bijzondere aandacht geven aan de door de vreemdeling aangehaalde elementen die een schending van de artikelen 3 en 8 EVRM zouden kunnen inhouden (zie fiche 14). De politie moet de vreemdeling horen (zie fiche 7) aangaande de te nemen maatregel. De bezwaren van de vreemdeling i.v.m. zijn verwijdering worden bezorgd aan DVZ. Het is vervolgens aan DVZ om de beslissing individueel te motiveren (zowel in rechte als in feite) op basis van de door de vreemdeling aangehaalde elementen.

Vooraleer een beslissing tot vasthouding kan worden genomen, moet er rekening worden gehouden met een aantal factoren. De politiediensten wensen dat er zoveel mogelijk personen worden vastgehouden, gezien het vaststaat dat deze personen, indien ze niet gedwongen van het grondgebied worden verwijderd, hun pogingen om naar het VK te reizen zullen verder zetten. De plaatsen in de gesloten centra zijn evenwel beperkt. Bovendien zijn er andere prioriteiten inzake vasthouding, zoals gevangenisdossiers, openbare orde en grensdossiers. Ook moet een effectieve verwijdering mogelijk zijn. Indien dit niet het geval is, zal de vreemdeling (snel) weer vrijkomen en zal de doelstelling van verwijdering niet worden bereikt. Deze doelgroep is doorgaans moeilijker om gedwongen te verwijderen.

In het kader van een Dublin-overdracht zijn er heel wat stappen te nemen vooraleer een overdracht kan worden uitgevoerd. Na de Eurodac-hit wordt er contact opgenomen met het eerste verantwoordelijke EU-land, van wie het antwoord moet worden afgewacht. In voorkomend geval moet een ander EU-land worden gecontacteerd, etc. tot het uiteindelijke verantwoordelijke land wordt vastgesteld. Vervolgens moet het akkoord voor de overname worden gevraagd aan het verantwoordelijke land en tot slot moet de concrete overdracht gebeuren. Bovendien is de uitvoering van deze overdracht aan strikte termijnen gebonden.

Voor de terugname door het land van herkomst (zie fiches 16, 17, 18, 19).

Transitmigranten zijn een doelgroep die moeilijk bereikbaar is. Veelal worden zij voorgelogen door mensensmokkelaars. Om die reden zijn de afgelopen jaren reeds verschillende initiatieven genomen om correcte informatie omtrent verschillende relevante vragen/onderwerpen te verspreiden. Een folder (in 12 talen) werd ontworpen en verspreid om correcte informatie te verschaffen over o.a. de procedure inzake internationale bescherming en mogelijke

ondersteuning die voor vrijwillige terugkeer kan worden aangeboden. DVZ heeft ook online correcte informatie verspreid (www.factsaboutbelgium.com). Samen met Febetra (Federatie van Belgische Transporteurs) werd er een preventiecampagne opgezet om vrachtwagenchauffeurs te informeren over mogelijke inklimming van transitmigranten.

Om transitmigranten te informeren over asiel- en terugkeermogelijkheden heeft Fedasil een project Reach Out ingediend bij het European Return and Reintegration Network (ERRIN), dat hen werd toegekend met een budget van bijna 500.000 euro. Concreet werden 2 outreach teams van twee personen aangesteld (twee in België en twee in Frankrijk) om transitmigranten op het terrein te informeren over de asiel- en Dublinreglementering, opvangmogelijkheden en het programma vrijwillige terugkeer en hen door te verwijzen naar de gepaste hulpverleners in België, Frankrijk en Europa.

4. Knelpunten

De meeste knelpunten komen ook al aan bod in andere fiches.

- De verwerking van vingerafdrukken door Printrak duurt te lang. Een snel resultaat van een eventuele hit (Eurodac, VIS, ...) is belangrijk voor het snel verwerken van intercepties (project Gateway).
- De politiediensten sturen niet altijd de vingerafdrukken in kopie naar DVZ. Hierdoor moet DVZ in een latere fase via een ad-hoc procedure de dienst BIS (*Biometrical Identification Service*) van de Federale Politie ondervragen.
- Arrestaties die in het weekend, op feestdagen of buiten de kantooruren gebeuren, kunnen pas later aan een vingerafdrukvergelijking van Eurodac worden onderworpen. De dienst Printrak werkt enkel op weekdays tussen 8 u en 17 u, tenzij uitzondering.
- Het administratief verslag wordt niet altijd volledig ingevuld waardoor DVZ vaak nog extra vragen dient te stellen aan de desbetreffende politie-eenheid.
- Het hoorrecht is zeer moeilijk uit te voeren en op korte tijdspanne te onderzoeken (zie ook fiche 7).
- Een overnameverzoek naar een andere lidstaat (via het Dublin-net) is zeer omslachtig en arbeidsintensief. Bepaalde bepalingen van de Dublin III verordening worden door sommige landen anders geïnterpreteerd waardoor overnameverzoeken worden geweigerd.
- Er zijn te weinig plaatsen in de gesloten centra.

5. Aanbevelingen

- Geautomatiseerde verwerking van vingerafdrukken tussen de Federale Politie (dienst BIS) en DVZ via een "Gateway" (project in uitvoering) en het gebruik van een uniek gemeenschappelijk nummer (AFIS) om de communicatie tussen partners (DVZ, politie, Justitie) te vergemakkelijken.
- Een overkoepelende databank van vingerafdrukken en foto's en automatische vergelijking met de verschillende bestaande databanken, zowel op Belgisch vlak als op EU-vlak (Eurodac, VIS, SISII en EES) en automatische toekenning van een uniek (AFIS) nummer (met een historiek).
- Onderzoeken van de mogelijkheid van een mobiel toestel voor de DVZ-medewerkers op het terrein dat op een snelle manier een resultaat kan geven van de door DVZ gekende identiteit door een check van de vingerafdruk.
- Betere en meer vorming/sensibilisering van politiediensten in het kader van het terugkeerproces, het belang van het administratief verslag, het hoorrecht, de identificatie...

- De beoordeling van artikel 3 EVRM door een gespecialiseerde cel.
- Betere begeleiding en opvang voor zelfverklaarde minderjarigen (screeningscentrum).
- Indien uit het dossier van DVZ blijkt dat er geen identiteitsdocumenten aanwezig zijn, er twijfel bestaat omtrent de verklaarde identiteit/nationaliteit of dat er een slechte medewerking is van de betrokken persoon, moet DVZ de mogelijkheid krijgen om informatie op te vragen bij de politie, bv. informatie uit smartphones (landencodes, contactgegevens, kopie identiteitsdocumenten, Facebookprofiel, ...). Dit is van belang voor de vreemdelingen die op geen enkele manier wensen hun identiteit te geven en/of te bewijzen. Naar identificatie toe, zou DVZ daarom meer mogelijkheden moeten kunnen krijgen om informatie te mogen ontvangen van politiediensten.
- Transitmigranten zijn een zeer moeilijk te bereiken doelgroep. Het verschaffen van correcte informatie over de geldende wetgeving en mogelijke procedures in België en EU en het ontkrachten van “fake news” is een werk van lange adem waarbij vertrouwen zeer belangrijk is. De oprichting/aanwerving van transitmigrantencoaches die zich specifiek richten op deze doelgroep en hen proactief opzoeken, kan een manier zijn om dit noodzakelijke vertrouwen te creëren.
- Verder inzetten op online-campagnes om ook via het internet en sociale media deze doelgroep te bereiken; alsook de herhaling van de campagne, gericht aan vrachtwagenchauffeurs.
- Samenwerking met het VK inzake informeren/ontrading van deze doelgroep; simultane campagnes (zowel online als op het terrein) kunnen mensen ertoe overtuigen om een procedure internationale bescherming op te starten of het resultaat van een vorige procedure (bv. in een andere lidstaat) af te wachten.
- Meer plaatsen in de gesloten centra of een specifiek gesloten centrum voor transitmigranten.

Fiche 23. De kosten van een verblijf in een gesloten centrum in vergelijking met de kosten van een verblijf in een gevangenis

DVZ krijgt vaak de opmerking dat de kosten van een verblijf in de gesloten centra hoog zijn. Deze worden soms vergeleken met de kosten van de gevangenis die lager liggen. Deze uiteenzetting beoogt duidelijkheid te scheppen over het verschil in de kosten gesloten centrum - gevangenis.

1. De kost per dag per gedetineerde in de gevangenis – informatie Justitie – EPI

De kostprijs van een dag verblijf van een gedetineerde wordt bepaald door de totale werkingskosten van het gevangeniswezen in verhouding tot het gemiddeld aantal ondergebrachte gedetineerden in de loop van het in aanmerking genomen jaar. Dat bedrag geeft een beeld van wat een gedetineerde de Staat dagelijks kost voor zijn onderbrenging, voeding, was, verzorging, enz.

	2015
Personeelskosten op jaarbasis	€ 429.236.815,83
Bestaansmiddelen	€ 32.217.349,31
Onderhoud en voeding gedetineerden	€ 19.665.150,85
Medische zorgverlening	€ 35.299.245,68
Vervoer, Veiligheidskorps etc.	€ 2.021.261,18
Vergoeding werking Marche-en-Famenne, Beveren en Leuze-en-Hainaut (zonder personeelskosten, zie 1ste lijn)	€ 9.744.829,59
Totale kost Belgische penitentiaire instellingen (PI)	€ 528.184.652,44
Aantal gedetineerden in Belgische PI	11.041
Kost per gedetineerde/dag in Belgische PI	€ 131,06
Kost per gedetineerde/jaar in Belgische PI	€ 47.838,48

2. De kost per dag per bewoner in een gesloten centrum

De officiële kost die per dag verblijf per bewoner wordt aangerekend in een gesloten centrum, werd aangepast bij het KB van 20 september 2012⁸² en bedraagt 180 euro (forfaitair basisbedrag). Dit bedrag wordt jaarlijks aangepast aan de consumptieprijsindex op basis van een formule, vermeld in artikel 2 van het KB van 14 januari 1993⁸³ en bekend gemaakt via een

⁸² Koninklijk besluit van 20 september 2012 tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 januari 1993 tot bepaling van de nadere regels voor de terugbetaling van de kosten van huisvesting, verblijf en gezondheidszorgen bedoeld in artikel 74/4, §§ 3 en 4, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, en het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, *B.S.*, 1 oktober 2012.

⁸³ Koninklijk besluit van 14 januari 1993 tot bepaling van de nadere regels voor de terugbetaling van de kosten van huisvesting, verblijf en gezondheidszorgen bedoeld in artikel 74/4, §§ 3 en 4, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, *B.S.*, 2 februari 1993.

bericht van de Directeur-generaal van de Dienst Vreemdelingenzaken. Voor 2020 komt dit bedrag na indexatie op **202 euro**.⁸⁴

In 2017 werd een **nieuwe berekening** gemaakt op basis van de kosten van 2015 en 2016 voor de vijf gesloten centra (CIM, CIB, CIV, RC127bis, Caricole) rekening houdend met niet-duurzame uitgaven (bijvoorbeeld onderhoud sanitair, telefonie (vaste toestellen, gsm), kopieerfaxmachines, onderhoud blusapparaten, omhaling afval, schoonmaak centrum, kleine werkingsuitgaven, tuinonderhoud, publicaties, water, energie, wasserij, maaltijden, medische kosten, vreemdelingen zonder bestaansmiddelen), kleine ICT-uitgaven, duurzame aankopen (excl. ICT) en personeelsuitgaven. Dit resulteert in een kost van **230 euro per dag per bewoner**.

3. De vergelijking met Justitie

De personeelskosten

- De personeelskosten voor de gevangenen omvatten:
 - het bewakingspersoneel aanwezig in de gevangenen;
 - het administratief personeel aanwezig in de gevangenen;
 - personen eerder werkzaam in de gevangenen, maar gedetacheerd naar het hoofdbestuur;
 - het veiligheidskorps (incl. verblijfsvergoedingen);
 - verblijfsvergoedingen voor het personeel van het veiligheidskorps dat de transfers doet (de verplaatsingen van de ene gevangenis naar de andere);
 - het medisch personeel in dienst van FOD Justitie;
 - vergoedingen aan politie, indien de inzet van politie werd gevraagd.

Er moet rekening worden gehouden met het feit dat in de gevangenen, naast het vermelde personeel, ook gemeenschapspersoneel wordt ingezet voor de omkadering (re-integratie van gedetineerden). Deze kosten werden niet mee opgenomen in de kost van 131 euro. De personeelskosten betreffen niet: de personeelskosten voor de personeelsleden die voor de gevangenen werken maar op het hoofdbestuur zitten, zoals de dienst Budget & Beheerscontrole. Dit is hetzelfde voor DVZ.

- FTE⁸⁵ per gedetineerde/bewoner - situatie 2015:
 PI: 8.553,8 FTE voor 11.041 gedetineerden => 0,77 FTE voor 1 gedetineerde.
 DVZ: 695,2 FTE voor 583 bewoners => 1,19 FTE voor 1 bewoner.

Er zijn veel meer gedetineerden per gevangenis (overbevolking) dan er bewoners zijn per gesloten centrum. Bijgevolg zijn de vaste kosten (bijvoorbeeld het onderhoud van het gebouw) voor Justitie verspreid over meer bewoners in aantal. De personeelscategorieën en de personeelsinzet zijn zeer sterk verschillend tussen de gevangenen en de gesloten centra (minder omkadering, meer bewaking in de gevangenen). Door het groepsregime⁸⁶ in de

⁸⁴ Bericht van 2 januari 2020 van de Directeur-generaal van de Dienst Vreemdelingenzaken met betrekking tot de indexering van verschillende bedragen die voorzien wordt door de wetgeving betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, *B.S.*, 13 januari 2020.

⁸⁵ FTE: full time equivalent.

⁸⁶ Artikel 83 van het KB van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de plaatsen gelegen op het Belgisch grondgebied, beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, waar een vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking gesteld van de regering of vastgehouden overeenkomstig de bepalingen vermeld in artikel 74/8, §1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen: "Het verblijf in het centrum wordt tijdens de dag gekenmerkt door het leven in groepsverband."

gesloten centra is er immers meer vrije beweging van bewoners waardoor er meer personeelsinzet is om de veiligheid te garanderen. Ook worden opvoeders ingezet om activiteiten te organiseren met de bewoners en begeleiden terugkeerfunctionarissen de bewoners bij de voorbereiding van hun terugkeer.

Een aantal diensten die in gevangenis door gedetineerden worden geleverd, worden in gesloten centra door DVZ voorzien:

- Voeding: in de gevangenis worden de maaltijden bereid en bedield door gedetineerden. In de gesloten centra worden de maaltijden bereid en bedield door een cateringdienst. Justitie stelde vast dat de gemiddelde kostprijs voor de bereiding en bedeling van maaltijden door gedetineerden 3,7 euro per dag per gedetineerde kost, wat drie tot vier keer goedkoper is dan een cateringdienst.
- Onderhoud: gedetineerden worden ingezet bij de schoonmaak en het tuinonderhoud. In de gesloten centra gebeurt het onderhoud van de gebouwen, de tuin/koer en het sanitair door externe firma's.
- Gedetineerden moeten zelf een TV (TV's worden gehuurd om vandalisme te vermijden) en koelkast bekostigen, terwijl dit in de gesloten centra wordt voorzien door DVZ.
- In de gevangenis maken gedetineerden het meubilair terwijl dat in de gesloten centra wordt voorzien door DVZ.

Voor de gesloten centra worden ook bepaalde (beperkte) infrastructuurwerken aangerekend. Algemeen: In tegenstelling tot gedetineerden, mogen de bewoners van de gesloten centra geen arbeid verrichten. Verschillende activiteiten waarvoor in de gevangenis gedetineerden kunnen worden ingezet, moeten in gesloten centra aan derden worden uitbesteed.

Conclusie: Daar waar in de gevangenis gedetineerden worden ingezet om taken en werkzaamheden te verrichten, moeten in de gesloten centra externe firma's worden ingezet of aankopen worden gedaan, wat een aanzienlijke meerkost met zich meebrengt.

Medische zorgverlening:

- Voor gevangenis omvatten deze kosten:
 - de ziekenhuisvleugels in de gevangenis (uitgerust met scanners en een tandartsenpraktijk);
 - medicatie;
 - externe hospitalisaties;
 - externe zorgverleners zoals psychologen, psychiaters, artsen;
 - de geïnterneerden in aparte instellingen.

Een deel van de kosten wordt gedragen door FOD Justitie en een deel door FOD Volksgezondheid.

- Voor de gesloten centra omvatten deze kosten:
 - de erelonen van de centrumartsen;
 - kosten van labo-onderzoeken;
 - tandartskosten;
 - ziekenhuiskosten;
 - medicatie.

Al deze kosten worden volledig door het budget gesloten centra (FOD Binnenlandse Zaken) gedragen.

Inkomsten gedetineerden:

De gevangenisarbeid ressorteert onder de bevoegdheid van de Regie van de gevangenisarbeid (thans bekend onder de naam Cellmade), een Staatsdienst met afzonderlijk beheer, opgericht binnen de FOD Justitie.⁸⁷ De dienst houdt zich bezig met het aanbod en de organisatie van het werk van gedetineerden, volgens de volgende categorieën:

- het huishoudelijk werk en het onderhoud van het materiaal en van de gebouwen;
- het werk in de werkplaatsen uitgevoerd voor rekening van de Regie; ook kunnen activiteiten worden georganiseerd met het oog op het verwerven van beroepskennis;
- het werk binnen werkplaatsen of op cel, uitgevoerd voor rekening van externe klanten (ondernemers);
- arbeid verbonden aan een landbouwbedrijf (kweken van planten, veeteelt, bosbouw, onderhoud).

De ontvangsten van de Regie van de gevangenisarbeid bestaan uit:

- de opbrengst van haar activiteiten;
- dotaties of fondsen die haar ter beschikking worden gesteld voor de realisatie van programma's;
- verschillende of toevallige inkomsten.

Deze inkomsten beogen alle uitgaven te dekken. Zo moet de Regie de arbeidslonen aan de gedetineerden betalen als tegenprestatie voor het verrichte werk. Het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen betaalt evenwel aan de Regie de arbeidslonen terug van de gedetineerden die zijn verbonden aan het onderhoud en de werking van de infrastructuur van de strafinrichtingen.

De bezoldigingen voor het huishoudelijk werk en het onderhoud van het materiaal en van de gebouwen zijn in feite de enige bezoldigingen waarmee rekening moet worden gehouden in de kostprijs per dag verblijf van een gedetineerde.

Kosten voor DVZ die niet worden gemaakt in de gevangenissen:

Op grond van artikel 121 van het KB van 2 augustus 2002 moet aan de onvermogene bewoner bij zijn invrijheidstelling of verwijdering “de nodige middelen worden verstrekt om te voorzien in zijn basisbehoeften gedurende de eerstvolgende dagen”. Deze middelen bestaan uit 20 euro voor elke onvermogene bewoner die in vrijheid wordt gesteld, en 50 euro voor elke onvermogene bewoner die wordt gerepatriëerd. Dit bedrag is beperkt maar moet wel mee worden aangerekend.

4. Besluit

Gelet op de onder punt 3 aangehaalde verschillen, kan worden gesteld dat de aanzienlijk verschillende situatie tussen de gevangenissen en de gesloten centra de verschillen in kostprijs verklaart. Het kan niet de bedoeling zijn om de situatie van Justitie toe te passen op de gesloten centra door de kost van de centra naar het niveau van de gevangenissen te brengen. Hiervoor zijn er twee redenen:

⁸⁷ Artikelen 141 en 142 van de programmawet van 30 december 2001, *B.S.*, 31 december 2001; Koninklijk besluit van 13 september 2004 tot vaststelling van de activiteiten van de Regie van de gevangenisarbeid, *B.S.*, 3 november 2004.

- de situatie van overbevolking en tekort aan personeel in de gevangenissen is onhoudbaar en leidt tot opstanden en stakingen (twee maanden staking in 2016, zie opmerkingen in rapport CPT 2016 inzake de gevangenissen);
- de minimum EU-normen m.b.t. menselijke en menswaardige behandeling worden niet gehaald in de Belgische gevangenissen (zie rapporten CPT 2005, 2009, 2013 <http://www.cpt.coe.int/en/states/bel.htm>).

In de gesloten centra wordt al het mogelijke gedaan om de kosten zo beperkt mogelijk te houden. Bijvoorbeeld: analyse van de uitgaven van de centra, analyse om kosten van het papierverbruik te beperken, bezuiniging op energieverbruik door geen/verminderd gebruik van verwarming in weinig gebruikte ruimtes, vermindering verbruik kantoormateriaal door terbeschikkingstelling per individu/groep i.p.v. per post, besparingen op wasserij door kleine zaken in de centra zelf te wassen (zoals washandjes, handdoeken) en door, bij kamerwissels, de lakens met de persoon mee te geven i.p.v. nieuwe te voorzien.

Fiche 24. De verwijderingen – cijfers van 2010 tot 2019

1. De cijfers

De verwijderingscijfers betreffen de cijfers van de gedwongen terugkeer, de vrijwillige terugkeer, de teruggedrijvingen aan de grens en de tussenstaatse overbrengingen van gevangenen:

VERWIJDERINGEN											
Jaar	TERUGKEER							Terugrijving	Tussenstaatse overbrengingen van gevangenen	Totaal	
	Gedwongen				Vrijwillig						Vrijwillig + gedwongen
	Herkomstland	Dublin	Bilateraal	Totaal	DVZ + Fedasil	IOM	Totaal				
2010	2.275	1.092	219	3.586	131	2.957	3.088	6.674	1.863		8.537
2011	2.420	1.070	218	3.708	512	3.358	3.870	7.578	2.735		10.313
2012	2.638	970	239	3.847	962	4.694	5.656	9.503	1.895		11.398
2013	3.167	748	278	4.193	319	4.388	4.707	8.900	1.539	44	10.483
2014	2.586	673	260	3.519	204	3.460	3.664	7.183	1.544	31	8.758
2015	3.107	828	310	4.245	317	3.870	4.187	8.432	1.649	44	10.125
2016	3.080	1.138	433	4.651	550	4.117	4.667	9.318	1.543	46	10.907
2017	3.001	1.072	430	4.503	363	3.670	4.033	8.536	2.475	59	11.070
2018	2.842	792	346	3.980	326	2.800	3.126	7.106	2.216	69	9.391
2019	2.676	773	294	3.743	376	2.183	2.559	6.302	2.318	86	8.706

Totaal verwijderingen: alle vreemdelingen (onderdanen van derde landen en EU onderdanen) in onregelmatig verblijf die gecontroleerd zijn **vertrokken van het Belgisch grondgebied** (zowel **gedwongen** als **vrijwillig**) en de personen aan wie de toegang tot het Belgisch grondgebied werd geweigerd en die werden **teruggedreven**, evenals de **tussenstaatse overbrengingen** van gevangenen.

Gedwongen terugkeer: alle vreemdelingen in onregelmatig verblijf op het grondgebied waarvan de verwijdering werd georganiseerd door DVZ uit de gesloten centra en de woonunits (voor zover deze personen niet zijn vertrokken met IOM) en uit de strafinstelling nadat ze vrij kwamen (strafeinde of voorlopige invrijheidstelling/voorwaardelijke invrijheidstelling of einde aanhoudingsmandaat) (zie toelichting in de fiches 7, 9, 17, 18 en 19):

- **Herkomstland:** alle verwijderingen van deze vreemdelingen naar het land van herkomst of het land waartoe zij toegang hebben.
- **Dublin:** alle verwijderingen van deze vreemdelingen in gevolge van hun overname door een EU-lidstaat volgens de Dublin III verordening (verordening EU 604/2013).
- **Bilateraal:** alle verwijderingen van deze vreemdelingen in gevolge van hun overname op basis van een bilaterale overeenkomst tussen België en het betreffende land.

Vrijwillige terugkeer via DVZ en Fedasil: alle vreemdelingen in onregelmatig verblijf op het grondgebied die als gewone passagier zijn teruggekeerd, hetzij naar hun land van herkomst, hetzij naar een EU-lidstaat in het kader van de Dublin III verordening, en mits assistentie en controle van of door Fedasil of DVZ (zie toelichting in de fiches 1-6).

Vrijwillige terugkeer via IOM: alle vreemdelingen in onregelmatig verblijf op het grondgebied wier terugkeer op vrijwillige basis als gewone passagier werd georganiseerd door IOM (Internationale Organisatie voor Migratie) en partnerorganisaties (dit kan ook in bepaalde gevallen vanuit een woonunit of een gesloten centrum waar ze worden vastgehouden) (zie toelichting in de fiches 1-6).

Terugdrijvingen: alle vreemdelingen wier binnenkomst aan de Belgische grens werd geweigerd door DVZ omdat zij niet voldeden aan de voorwaarden om het (Schengen) grondgebied te betreden en die werden teruggestuurd naar het land waar ze zijn ingescheept (zie de toelichting in fiche 10).

Tussenstaatse overbrengingen van gevangenen: de overbrengingen van gevonnenste vreemdelingen (in onregelmatig verblijf) naar de Staat waarvan zij onderdaan zijn voor de verdere tenuitvoerlegging van de sanctie (gevangenisstraf) aldaar.

Deze tabel betreft dus niet de personen die gevolg hebben gegeven aan het bevel om het grondgebied te verlaten zonder tussenkomst van de Belgische overheid of IOM.

2. Methodologie

De gegevens komen voort uit verscheidene bronnen:

- Gedwongen terugkeer: DVZ
- Vrijwillige terugkeer: IOM, Fedasil, DVZ
- Terugdrijvingen: DVZ
- Tussenstaatse overbrengingen: FOD Justitie

Behoudens andersluidende aanwijzingen, hebben de gepubliceerde statistieken betrekking op personen en niet op aanvragen, beslissingen of dossiers.

3. Toelichting

De **gedwongen terugkeer** wordt uitgevoerd met de wagen, de trein, een lijnvlucht of een 'special flight'.

Vrijwillige terugkeer IOM: deze wijze van terugkeer kan worden aangevraagd door bepaalde vreemdelingen die zich in vrijheid bevinden en ook door bepaalde vreemdelingen die zich, met het oog op hun verwijdering, in een gesloten centrum of een woonunit bevinden.

Vrijwillige terugkeer DVZ en Fedasil: de assistentie van DVZ of Fedasil wordt o.a. gevraagd voor het bekomen van een reisdocument en het kopen van een ticket. Het betreft vreemdelingen die zich in vrijheid bevinden en niet de bewoners van een gesloten centrum of woonunit. Het effectief vertrek wordt gecontroleerd.

De **tussenstaatse overbrengingen** worden uitgevoerd op basis van:

- het kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie;
- het Verdrag van de Raad van Europa van 21 maart 1983 inzake de overbrenging van gevonnenste personen;

- de bilaterale verdragen ter zake met Albanië, Marokko en Kosovo.

Naast de verwijderingsmodaliteiten opgenomen in de tabel, is er ook nog de terugkeer van personen die zelf gevolg geven aan het bevel om het grondgebied te verlaten of die al vertrekken vooraleer er een beslissing wordt genomen inzake hun aanvraag. Deze terugkeer wordt niet systematisch geregistreerd en er zijn dan ook geen betrouwbare data voorhanden.

4. Nog meer cijfers

Meer statistische rapporten zijn te vinden op de website van DVZ :

<https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Statistiques/Pages/default.aspx>.

<https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Statistieken/Pages/Statistisch-jaarverslag.aspx>.

Deel III. Aanbevelingen van de Commissie

1. Nieuwe wetgevende initiatieven

1.1. Ten aanzien van de betrokken vreemdeling

Ten einde, ingeval van onregelmatig verblijf en geen zelfstandige opvolging van een bevel om het grondgebied te verlaten, de gedwongen terugkeer zo snel mogelijk te kunnen organiseren en geen tijd meer te verliezen om een reisdocument te bekomen, dient de vreemdeling de verplichting te worden opgelegd om mee te werken aan de identificatie: verplichting om samen te werken en om de reisdocumenten (of de kopieën) te overhandigen aan DVZ; verplichting om, indien men geen reisdocument heeft, in te gaan op de afspraak met het consulaat/ambassade (aanbeveling 1).

1.2. Met betrekking tot de artikelen 3 en 8 EVRM

De beoordeling van het risico op schending van de artikelen 3 en 8 EVRM na de vasthouding wettelijk mogelijk maken: de vasthouding dient in eerste instantie met oog op het bepalen van de nationaliteit en de identiteit van de persoon. Pas als de nationaliteit duidelijk is, kan de mogelijke schending van artikel 3 EVRM worden beoordeeld. Deze beoordeling dient te gebeuren vóór de effectieve verwijdering. Het is aan de vreemdeling om aan te tonen van welk land hij afkomstig is om deze beoordeling mogelijk te maken (aanbeveling 2).

1.3. Met oog op de verwijdering van gedetineerde vreemdelingen

- De wet aanpassen zodat DVZ over meer tijd beschikt om de verwijdering te organiseren vanuit de gevangenis (14 dagen na opheffing van het aanhoudingsmandaat, ...) (aanbeveling 3).
- De wetgeving dusdanig aanpassen dat een nieuwe aanvraag tot inschrijving na intrekking van verblijf omwille van openbare orde of nationale veiligheid niet mogelijk is voor een periode samenhangend met het inreisverbod (aanbeveling 4).

1.4. Wat informatie-uitwisseling betreft

- Verplichting van het leveren van vingerafdrukken (naast foto) bij alle verblijfsaanvragen om aldus een vergelijking mogelijk te maken (o.a. invoeren in het Rijksregister) (aanbeveling 5).
- Via een specifieke code in het Rijksregister voor alle bevoegde diensten de beslissing tot intrekking van verblijf, het BGV en het inreisverbod zichtbaar maken en voorzien dat deze code ook door DVZ zelf in het Rijksregister kan worden toegevoegd van zodra de beslissingen uitvoerbaar zijn (aanbeveling 6).
- Meer informatie toegankelijk maken voor DVZ-medewerkers (met inachtneming van het professioneel geheim waar psychologen en maatschappelijke assistenten aan zijn verbonden) (aanbeveling 7).
- Wat de verwijdering van moeilijke gevallen betreft, moet de vervoerder omwille van veiligheidsredenen en de voorbereiding van het cabinepersoneel kunnen worden ingelicht van de omstandigheden en redenen van eerdere mislukte verwijderingspogingen. Hiertoe dient de GDPR-regelgeving en de Belgische privacywetgeving te worden gewijzigd (aanbeveling 8).

1.5. De effectieve uitvoering van de verwijderingen

De nodige wetgevende initiatieven dienen te worden genomen ten einde toe te staan dat, naast de Federale Politie, ook andere overheidsinstanties of private maatschappijen kunnen worden ingezet voor de uitvoering van verwijderingen met dwang:

- Wettelijke verduidelijkingen i.v.m. de bevoegdheid van de Frontex-pool op Belgisch grondgebied i.v.m. het gebruik van dwang volgens de strikt bepaalde regels. Wettelijk de mogelijkheid voorzien voor Frontex om ook op het Belgisch grondgebied te worden ingezet (aanbeveling 9).
- Wettelijke aanpassing zodat de Belgische vervoerders ook een beroep kunnen doen op “eigen” veiligheid om ANAD’s te verwijderen (aanbeveling 10).

1.6. Ten aanzien van opeenvolgende aanvragen en procedures

Onderzoeken hoe verblijfsaanvragen die in detentie worden gesteld, zeker als er reeds eerdere verblijfsaanvragen om dezelfde redenen werden ingediend via de procedure buiten detentie en werden geweigerd, op een meer efficiënte wijze kunnen worden behandeld, waarbij ook de beroepsprocedures in de meeste gevallen geen schorsend effect meer zouden mogen hebben (aanbeveling 11).

1.7. Met betrekking tot de coaching van families met minderjarigen in de eigen woning

Aanpassing van het KB van 17 september 2014 tot bepaling van de inhoud van de overeenkomst die wordt gesloten en de sancties die kunnen worden opgelegd krachtens artikel 74/9, § 3, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, omdat het zeer weinig voorkomt dat een gezin aan al deze voorwaarden kan voldoen. Er wordt voorgesteld **de mogelijkheid** te voorzien i.p.v. de verplichting om de cumulatieve voorwaarden op te leggen. Indien de cumulatieve voorwaarden strikt zouden worden toegepast, zal de thuis-coaching zeer uitzonderlijk blijven of worden (aanbeveling 12).

1.8. Ten aanzien van de NBMV

Een wettelijk kader dient te worden gecreëerd zodat een minderjarige die weigert een leeftijdsonderzoek te ondergaan en waarvoor twijfel wordt geuit omtrent de leeftijd, als meerderjarige kan worden behandeld door DVZ en onder dwang een leeftijdstest kan worden afgenomen (aanbeveling 13).

2. Middelen

2.1. Meer plaatsen in de gesloten centra

Zonder voldoende plaatsen in de gesloten centra kan er geen gedwongen vertrek volgen voor wie geen gevolg geeft aan het BGV. In dat geval hebben de andere initiatieven geen zin. Het is de druk en de zekerheid dat men zal worden verwijderd die iemand aanzet tot zelfstandig of vrijwillig vertrek. Voldoende plaatsen in de gesloten centra zijn ook nodig ten einde alle

vreemdelingen die de gevangenis verlaten zonder wettig verblijf of van wie het verblijf werd ingetrokken, in deze centra administratief te kunnen vasthouden met het oog op hun verwijdering.

Ten einde meer plaatsen te voorzien dient:

- het Masterplan gesloten centra te worden uitgevoerd (nieuw centrum te Zandvliet en te Jumet, uitbreiding in 127*bis* en CIM) (aanbeveling 14).
- het gesloten centrum te Brugge te worden vervangen (aanbeveling 15).
- een vertrekcentrum, dichtbij de luchthaven gelegen, te worden voorzien voor de overbrenging vooraf, ingeval van vroeg vertrek, of voor de overnachting van personen die weigerden te vertrekken, zodat dit geen belasting is voor de huidige centra bij de luchthaven waar plaatsen dan gevrijwaard blijven voor andere personen; tevens brengt dit met zich mee dat het vervoer efficiënter kan worden geregeld (aanbeveling 16).
- de gepaste omkadering te worden voorzien voor personen met een medische en psychische problematiek tijdens de voorbereiding op de verwijdering. Hiertoe wordt de inrichting aanbevolen van een gespecialiseerd centrum (open en gesloten) met gespecialiseerd personeel voor deze doelgroep (aanbeveling 17).
- een apart centrum voor transitmigranten te worden voorzien (aanbeveling 18).

Deze toename aan plaatsen dient gepaard te gaan met een toename aan personeel bij DVZ (zie aanbevelingen onder punt 2.2) en bij de Federale Politie (of andere instanties, zie aanbevelingen onder punten 1.5 en 2.3) voor de uitvoering van de verwijderingen.

2.2. Meer personeel bij DVZ

Er is nood aan voldoende goed opgeleid personeel bij DVZ ten einde een snelle opvolging van de dossiers te waarborgen, om zo duidelijkheid te bieden aan de vreemdeling en te voorkomen dat vreemdelingen in onregelmatig verblijf jaren op het Belgisch grondgebied blijven. Hiertoe wordt aanbevolen om:

- voldoende personeel aan te werven bij DVZ zodat er systematisch een terugkeerbeslissing kan worden genomen na een negatieve beslissing over de verblijfsaanvraag (aanbeveling 19).
- voldoende personeel aan te werven bij DVZ om de opvolging van de strafinstellingen te verzekeren, zowel voor de immigratieambtenaren als voor de bevoegde diensten inzake het nemen van beslissingen en het uitvoeren van de identificatie en verwijdering (aanbeveling 20).
- meer personeel aan te werven bij DVZ voor een aanklampende aanpak en een intensieve coaching naar terugkeer vanaf de afgifte van een BGV, zodat vreemdelingen worden aangespoord tot zelfstandig en vrijwillig vertrek en er niet dient te worden overgegaan tot vasthouding en gedwongen verwijdering (aanbeveling 21).

Voor personen die geen gevolg geven aan het BGV en voor wie een gedwongen verwijdering wordt georganiseerd, is het aan te bevelen dat er voldoende personeel wordt voorzien bij DVZ zodat DVZ zelf kan instaan voor de begeleiding van niet-problematische gevallen naar het vliegtuig en de verwijdering snel kan worden georganiseerd zonder afhankelijk te zijn van de capaciteit van de Federale Politie die deze opdracht als niet behorend tot haar core business beschouwt (aanbeveling 22).

2.3. Meer personeel bij de Federale Politie

Ten einde de problematiek van het tekort aan personeel bij de Luchtvaartpolitie op te lossen, wordt aanbevolen om:

- meer personeel bij de Federale Politie aan te werven voor het uitvoeren van verwijderingsopdrachten (aanbeveling 23).
- meer beroep te doen op het Frontex-aanbod: de Frontex-pool van escorteurs, Frontex/EU terugkeerspecialisten inzetten op risicoluchthavens als documenten-experten en om een pre check voor vertrek uit te voeren (aanbeveling 24).
- meer personeel bij DVZ aan te werven voor de gedwongen verwijdering van niet-problematische gevallen (zie aanbeveling 22).

2.4. Meer middelen voor NBMV

- Zowel de dienst Voogdij als Fedasil moeten meer middelen ter beschikking krijgen voor de opvang en de opvolging van minderjarigen (chauffeurs, permanentie door dossierbehandelaars, opvangplaatsen) (aanbeveling 25).
- Het oprichten van een screeningscentrum voor minderjarigen wordt aanbevolen. In dit screeningscentrum zullen de dienst Voogdij en Fedasil aanwezig zijn voor het onthaal van de minderjarige. Van daaruit kan de opportuniteit van een leeftijdsonderzoek worden bekeken en kan de minderjarige worden doorverwezen naar een definitieve opvangplaats of voogd (aanbeveling 26).

2.5. Meer en betere ICT-ondersteuning

Ten einde sneller tot een correcte identificatie te komen, wordt aanbevolen te voorzien in:

- wat vingerafdrukken betreft (aanbeveling 27):
 - o een automatisering van de verwerking van vingerafdrukken door de installatie van een Gateway. Hierdoor kunnen de door de politie afgenomen vingerafdrukken sneller worden verwerkt door Printrak en is de uitvoeringsdienst (SEFOR/C/Perm) sneller op de hoogte van een mogelijke identiteit en eventuele hit Eurodac/VIS;
 - o een Printrak-databank 24 u op 24, 7 op 7 operationeel, zodat op elk uur van de dag, weekdag of weekend, avond of nacht, een vergelijking met resultaat kan worden bekomen;
 - o de omschakeling van Printrak naar het AFIS-nummer i.p.v. het eigen SD-nummer (*system identification-nummer*) om de communicatie met de partners (politie, justitie) te vergemakkelijken;
 - o een overkoepelende databank van vingerafdrukken en foto's en een automatische vergelijking met de verschillende bestaande databanken op Belgisch en Europees vlak (Eurodac, VIS, SISII en EES) waarbij - telkens wanneer een set vingerafdrukken wordt genomen – elke instelling een verificatie kan uitvoeren en automatisch een AFIS-nummer (met historiek) ontvangt. Dit zou zowel voor DVZ als voor de strafinstellingen, de parketten, de gerechtelijke en politiediensten een grote stap vooruit zijn;
 - o een applicatie of mobiel toestel waarmee DVZ-medewerkers die op het terrein ondersteuning geven aan politiediensten, onmiddellijk kunnen nagaan wat de administratieve toestand is van een persoon en of zijn vingerafdrukken een hit opleveren. Deze mobile devices zijn o.a. beschikbaar bij de leverancier van de Printrak databank;
 - o een uitbreiding van de Printrak databank met de vingerafdrukken die worden afgenomen in onze ambassades naar aanleiding van een visumaanvraag (bv. gezinshereniging) en

lange tijd werden bijgehouden in de databank van Buitenlandse Zaken. Op dit moment blijkt uit informatie van Printrak dat deze vingerafdrukken nergens worden opgeslagen of gecontroleerd.

- een snellere toegang tot de historiek van de vorige arrestaties (aanbeveling 28).
- een automatisering van de consultatie van de verschillende databanken en het toevoegen van het resultaat in het DVZ-dossier (aanbeveling 29).
- de invoering van een gezichtsvergelijking via software voor “facial recognition” (aanbeveling 30).
- de creatie van een gemeenschappelijk vergelijkingssysteem inzake identiteit en nationaliteit (“kruispuntbank identiteit”), waarbij alle informatie vanuit verschillende databanken van de diverse officiële instanties met elkaar worden “gematcht” op basis van biometrische gegevens (aanbeveling 31).

Ten einde de verwijdering efficiënter voor te bereiden en te organiseren, wordt aanbevolen om:

- duidelijke informatie ter beschikking te stellen op de website van DVZ m.b.t. wat wordt verwacht van een persoon die een BGV krijgt, wat er kan gebeuren als men geen gevolg geeft aan een BGV, toelichting over het verblijf in een gesloten centrum, de vrijwillige terugkeer en de gedwongen terugkeer (aanbeveling 32).
- de verwijder-DVD te herwerken en te vertonen bij meerdere gelegenheden en deze ook te plaatsen op de nieuwe DVZ-website (aanbeveling 33).
- inzake de informatieverspreiding over vrijwillige terugkeer en samenwerking met lokale partners: een top-down landelijke verspreiding van de basisinformatie via mail en intraweb te voorzien ten einde een permanente toegang tot de informatie te kunnen verzekeren (aanbeveling 34).
- ten einde een snelle beslissing mogelijk te maken na interceptie ingeval van assistentie door DVZ op het terrein, toegang te verstrekken tot de dossiers van DVZ buiten de dienst (op het terrein) (aanbeveling 35).
- in IT-ondersteuning te voorzien voor de organisatie van de verwijderingen via een casemanagement programma met bijhorende app’s ter facilitering van de uitvoering op het terrein, automatisering waar mogelijk en met de nodige verbindingen tussen diverse databanken. DVZ dient de nodige middelen te ontvangen om dit RECAMAS (return case management systeem) te ontwikkelen ten einde het verwijderingsproces op een efficiëntere wijze te ondersteunen en de nodige statistieken te kunnen bekomen (aanbeveling 36).

2.6. Meer middelen voor controlemechanismes

- De Commissie beveelt aan om bijkomende middelen te voorzien voor de Klachtencommissie en haar secretariaat en om alle klachten tot deze Commissie te brengen en niet enkel deze die door het secretariaat als ontvankelijk worden beoordeeld, ten einde de Klachtencommissie te laten beoordelen of ook voor de “onontvankelijke” gevallen een onafhankelijk onderzoek is aangewezen (aanbeveling 37).
- Voor wat de verwijderingsprocedure betreft, beveelt de Commissie aan dat de personeelsformatie en de middelen van de Algemene Inspectie (AIG) zouden worden uitgebreid ten einde het aantal uit te voeren controles minstens te kunnen verdubbelen. Het verdient ook aanbeveling dat zou worden overgegaan tot het aanwerven van meerdere vaste leden zodat zou kunnen worden afgezien van het huidige detacheringsmechanisme (aanbeveling 38).

3. Samenwerking

In het algemeen kan worden gesteld dat eenduidige informatie moet worden verstrekt aan de vreemdeling door alle instanties.

3.1. DVZ en Fedasil

- Ten einde vreemdelingen die een BGV hebben ontvangen, aan te zetten tot terugkeer is een globale, gecoördineerde aanpak vereist tussen federale administraties (Fedasil en DVZ), stedelijke diensten (OCMW, politie) en middenveldorganisaties. De terugkeergesprekken dienen meer aanklampend en dwingend te worden gevoerd (aanbeveling 39):
 - Versterken van de samenwerking tussen DVZ, Fedasil en andere partners om de uitstroom effectief te realiseren op het einde van de OTP-opvang. De bestaande instrumenten (FITT, SEFOR) dienen hiertoe te worden gemaximaliseerd.
 - Het potentieel van de terugkeerlokets kan nog verder worden uitgewerkt: door integratie van deze lokets in de stedelijke diensten, door aansluiting na te streven bij organisaties die uitgeprocedeerde vreemdelingen begeleiden en door communicatielijnen uit te werken die de samenwerking tussen de stedelijke administraties, SEFOR-verbindingsambtenaren en de terugkeerlokets kunnen versterken.
 - Loket specifieke dienstverlening dient verder te worden uitgewerkt volgens het model “one stop shop”, zoals bekend in andere steden. Het principe is dat de betrokken vreemdeling er laagdrempelig terecht kan voor een integrale benadering. Het terugkeerloket kan – in alle gemeenten - de link tussen vrijwillige terugkeer en andere stedelijke acties versterken. Het betreft acties zoals winterwerking, daklozenwerking en out-reach activiteiten. Het profiel van langdurig onregelmatig verblijvende vreemdelingen is er vaak één van verhoogde kwetsbaarheid. Hierop kan meer worden ingezet door terugkeerprogramma’s op maat aan te bieden.
 - Netwerk vrijwillige terugkeer verder uitbouwen op de blinde vlekken.
 - Samenwerking en complementariteit met het IOM-netwerk van terugkeerpartners vergroten.
 - Een intensieve coaching is van bij de negatieve beslissingen aangewezen met eenzelfde boodschap (één gedeelde visie, te weten dat de vreemdeling het land moet verlaten en, als hij zijn terugkeer niet zelf voorbereidt, dit gedwongen zal gebeuren) van alle betrokken instanties, niet enkel DVZ en Fedasil maar ook de gemeentelijke instanties en de OCMW’s.
 - ‘DUO – uitstroomteams’: DVZ en Fedasil gaan samen naar de vreemdeling.

3.2. DVZ en de Politie

- Er wordt aanbevolen een betere vorming te voorzien voor politiediensten i.v.m. het proces bij DVZ, het belang van het administratief verslag, het hoorrecht en de identificatie, om aldus een beter begrip te hebben van het moeilijke proces en het aanleveren van de juiste informatie om tot een betere samenwerking en motivatie van beide diensten te komen (aanbeveling 40).
- Inzake identificatie (aanbeveling 41):
 - wordt aanbevolen de omzendbrief inzake identificatie te actualiseren. De politiediensten moeten worden gesensibiliseerd o.a. over het belang om bij een huiszoeking ook gericht te zoeken naar identiteitsdocumenten;

- zou DVZ meer mogelijkheden moeten kunnen krijgen om ook bij bestuurlijke aanhoudingen informatie te ontvangen van politiediensten.
- Er wordt aanbevolen de Richtlijnen van 2006 van de minister van Binnenlandse Zaken inzake de verwijderingen en het Protocol tussen DVZ en de Federale Politie inzake de verwijderingen te actualiseren (aanbeveling 42).
- Er wordt aanbevolen dat, gezien DVZ als opdrachtgever en financieel verantwoordelijke voor de verwijderingen geen impact heeft op de boekingen uitgevoerd door de LPA:
 - de Frontex regels inzake afwijkingen van economy class worden toegepast en de bevoegde minister hiertoe de opdracht geeft (aanbeveling 43).
 - ingeval van dispuut met DVZ, de Federale Politie zelf de kosten draagt (aanbeveling 44).

3.3. DVZ en FOD Justitie

Er wordt aanbevolen:

- aan het Openbaar Ministerie om automatisch advies te geven aan DVZ inzake de verwijdering en het adres te controleren waarop betrokkene stelt te zullen verblijven (aanbeveling 45).
- dat DVZ toegang krijgt tot het gehele dossier om de identiteit van de gedetineerde te kunnen vaststellen (aanbeveling 46).
- om het vervoer van de persoon samen met zijn bagage te organiseren vanuit de strafinstellingen naar het centrum en/of de vertrekgevangenis (aanbeveling 47).
- een samenwerkingsafspraken te maken tussen DVZ en de parketten, parketten-generaal en griffies van de rechtbanken, omdat in het kader van gerechtelijke onderzoeken regelmatig identiteitsdocumenten worden voorgelegd, waarvan DVZ geen weet heeft of die zelfs wijzen op geheel andere identiteiten en nationaliteiten, dan deze waaronder dezelfde persoon bij DVZ gekend is (aanbeveling 48).
- ingeval van gerechtelijke onderzoeken of arrestaties: aandacht te hebben voor de identiteit (collectieve brief ter zake), de vermelding van de “identificatie” via de vingerafdrukken (het AFIS-nummer) en de link met een ander dossier met zelfde identiteit (aanbeveling 49).
- ten einde het aantal gedetineerden in onregelmatig verblijf in de Belgische gevangenissen te verminderen, meer akkoorden af te sluiten met de herkomstlanden (ook binnen EU of Raad van Europa) om de straf uit te zitten in het herkomstland en dit niet enkel op vrijwillige basis. Ook dan is de effectiviteit ervan nog niet gegarandeerd (bv. wegens geen plaats in de gevangenis in herkomstland of omdat het lang duurt vooraleer er een antwoord komt van het herkomstland) (aanbeveling 50).

3.4. DVZ en de vervoerders/luchtvaartmaatschappijen

De vervoerders moeten aanvaarden de privacywetgeving te respecteren en het gebruik van de airline notification te beperken tot deze die hiermee in overeenstemming zijn (aanbeveling 51).

3.5. DVZ en het CGVS

Er wordt aanbevolen een snelle opvolging te verzekeren van de verzoeken om internationale bescherming (absolute prioriteit) door alle instanties voor de personen aan wie de toegang tot het grondgebied wordt geweigerd (aanbeveling 52).

3.6. DVZ en de Orde van Advocaten

Er wordt aanbevolen aan DVZ en de Orde van Advocaten de juridische omkadering voor de vreemdelingen in de gesloten centra te verbeteren door het nemen van volgende maatregelen (aanbeveling 53):

- het verbeteren van de basisopleidingen voor advocaten wat de vreemdelingenwetgeving betreft;
- het sensibiliseren van de advocaten om meer rechtstreeks persoonlijk contact te hebben met de bewoner;
- het sensibiliseren van de advocaten om hun beslissingen, na analyse van het dossier, rechtstreeks aan de bewoner te communiceren en niet via de terugkeerfunctionaris, die dan het nieuws moet doorgeven aan de vreemdeling (wat delicaat is ingeval van een negatieve boodschap);
- het verbeteren van het systeem waarbij advocaten elkaar opvolgen in één dossier;
- het voorzien van financiële middelen voor juridische eerstelijns permanenties in alle gesloten centra (nu in twee centra);
- het voorzien van een systeem van autocontrole tegen misbruiken (bv. de advocaten moeten zelf beroep indienen bij de raadkamer en niet vragen aan de vreemdeling dit te doen via de sociale dienst van het gesloten centrum, de verloning van de pro deo, ...).

4. Andere

Er wordt aanbevolen om:

- te voorzien in de mogelijkheid om families met minderjarige kinderen voor een korte periode in een gesloten centrum/gezinswoning vast te houden tot de terugdrijving, ten einde onnodige verplaatsingen naar de verder van de luchthaven gelegen open woonunits en ontsnappingen hieruit te vermijden (aanbeveling 54).
- één enkele bevoegde beroepsinstantie voorzien voor zowel de vasthoudingsbeslissingen als de terugkeerbesluiten (aanbeveling 55).
- de bewaartermijn voor vingerafdrukken te verlengen (geen termijn) (aanbeveling 56).
- bij elke verblijfsaanvraag vingerafdrukken en pasfoto voor te leggen (aanbeveling 57).
- geen visa-vrijstelling te geven zonder een re-admissieakkoord én bij gebrek aan soepele samenwerking m.b.t. terugkeer (aanbeveling 58).
- de vreemdelingen en hun vertegenwoordigers te sensibiliseren van het feit dat, indien de vreemdeling weet dat hij aan een ziekte lijdt, hij dit ook spontaan dient te vermelden aan DVZ en niet enkel op het ogenblik van het indienen van bv. een éénzijdig verzoekschrift of een ander beroep (aanbeveling 59).
- enkel aan een SF deel te nemen of te organiseren voor de gevallen waarvoor dit doelmatig is (aanbeveling 60).
- te onderhandelen op EU niveau (Frontex) met bepaalde landen waarvoor de behoefte voor SF er is maar die dit niet toestaan omwille van een imago probleem (aanbeveling 61).
- een permanente Commissie voor de evaluatie en opvolging van verwijderingen op te richten, bestaande uit de hoofden van de verschillende diensten verantwoordelijk voor de uitvoering van het verwijderingsbeleid (aanbeveling 62).

Deel IV. Kosten van het terugkeer- en verwijderingsbeleid

1. Budgettaire impact terugkeer – DVZ

Inleiding

De begrotingsuitgaven met betrekking tot terugkeer isoleren is een moeilijke oefening. Terugkeer is een algemene opdracht van DVZ en het is niet precies te duiden wat het aandeel daarvan is in de algemene werking. Daardoor is het moeilijk om de kosten, en zeker de grote vaste kosten, om te slaan naar concrete terugkeer.

Naast kosten, moet ook worden gekeken naar de maatschappelijke baten van gedwongen terugkeer. Als baten zijn volgende elementen als voorbeeld aan te halen: minder overlast, dalende criminaliteit, baten voor de landen van herkomst (vermijden van brain drain, gemiste opportuniteiten, ...), dalende instroom, beheersbare instroom, minder bijstandsuitkeringen, minder bezette opvangplaatsen, dalende medische problematiek, daling shopping migratie en meer vrijwillige terugkeer.

Terugkeer is heel omgevingsgevoelig. Factoren zoals de aanpak van de transitmigratie met veel moeilijk te identificeren en te repatriëren personen, de capaciteit op de luchthaven, de samenwerking met de herkomstlanden en andere, hebben een directe impact op de resultaten van terugkeer terwijl de kosten constant blijven.

Er moet ook in rekening worden gebracht dat, indien de overheid de terugkeer niet gedwongen zou organiseren, de bevelen om het grondgebied te verlaten minder zouden worden opgevolgd op een zelfstandige of vrijwillige basis.

Ten slotte is de organisatie van de gedwongen terugkeer een wettelijke opdracht en moet minstens een basisinfrastructuur worden gefinancierd om die opdracht te kunnen vervullen.

Methodologie

- a. Er is gekozen om de vergelijking te maken aan de hand van de gerealiseerde vereffeningen: d.w.z. de werkelijke uitgevoerde betalingen in een bepaald begrotingsjaar. Sommige betalingen betreffen evenwel kosten die in het vorige jaar zijn gedaan. Evenzo zijn er verbintenissen in het bepaalde jaar aangegaan waarvan de betaling in het volgende jaar is gerealiseerd.
- b. Niet alle kosten die voor DVZ zijn gemaakt, vallen ten laste van de DVZ-begroting. Zo zijn in 2018 heel wat investeringen in kader van de verhuis gerealiseerd op de begroting van de Regie der Gebouwen. Hetzelfde geldt voor de infrastructuurkosten.
- c. Ook moet rekening worden gehouden met de groeiende EU-financiering (de migratiefondsen, zoals het EU-Terugkeerfonds, het AMIF-Fonds en de financiering via Frontex), die maakt dat een deel van de gemaakte kosten terugbetaald of rechtstreeks werden gefinancierd door derden (bv. boekingen van vliegtuigtickets via FAR). In dit kader zijn er veel uitgaven gerealiseerd door DVZ voor rekening van Frontex (zoals de betaling van JRO

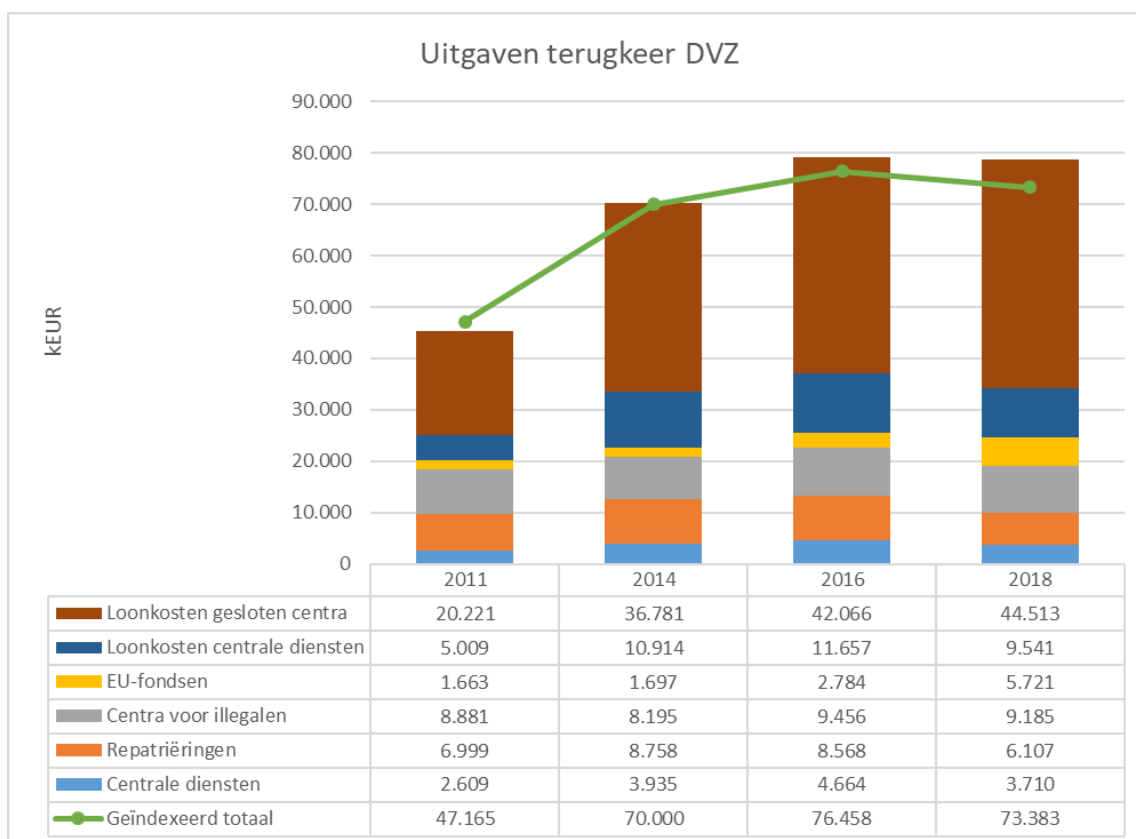
(gemeenschappelijke special flights), waaraan DVZ soms niet of slechts voor een klein deel deelnam).

- d. De jaren 2011, 2014, 2016 en 2018 zijn er uit gelicht om een evolutie weer te geven. Gezien het gaat om historische kosten, is ook een oefening gemaakt om die kosten te indexeren en vergelijkbaar te maken (met basisindex 2013 volgens de gezondheidsindex).
- e. De kostensoorten betreffen:
- De loonkosten van de verwijderingsdiensten (centrale diensten en de gesloten centra);
 - Centrale diensten: werkingsuitgaven en investeringen van de centrale diensten⁸⁸ DVZ die betrekking hebben op de terugkeerdiensten, berekend volgens een bepaald percentage (personeel terugkeerdiensten/totaal personeel DVZ, 2011: 16,6%; 2014: 25%; 2016: 23,4% en 2018: 19,9%);
 - Repatriëringen: uitgaven die rechtstreeks betrekking hebben op repatriëringen (vliegtuigtickets, kosten escortes, laissez passer betalingen, ...);
 - Centra voor Illegalen: werkingsuitgaven en investeringen voor de Centra voor Illegalen en onderhoud van vreemdelingen zonder middelen van bestaan of in onregelmatig verblijf;⁸⁹
 - EU Fondsen: betreffen de uitgaven gelinkt aan projecten die werden gesubsidieerd door respectievelijk het EU-terugkeerfonds (2007-2013), het AMIF-Fonds (2014-2021) en Frontex (betalingen van special flights).

⁸⁸ Huurlasten gebouw, uitgaven advocaten, tolken, energie, vormingen, buitenlandse zendingen, reis-en verblijfkosten, bureaumateriaal, kosten voor fotokopies,; aankoop van investeringsgoederen zoals bv. kasten, stoelen, bureau's, meubilair, frigo's, microgolfovens, ..., uitgaven aan onderhoudscontracten IT (beheer databanken, kosten multifunctionele scanner/kopie/printertoestellen, prikklok/planningsysteem, inzet van externe IT consultants, ...) , aankoop van servers, PC's, printers, ... en ander IT-materiaal.

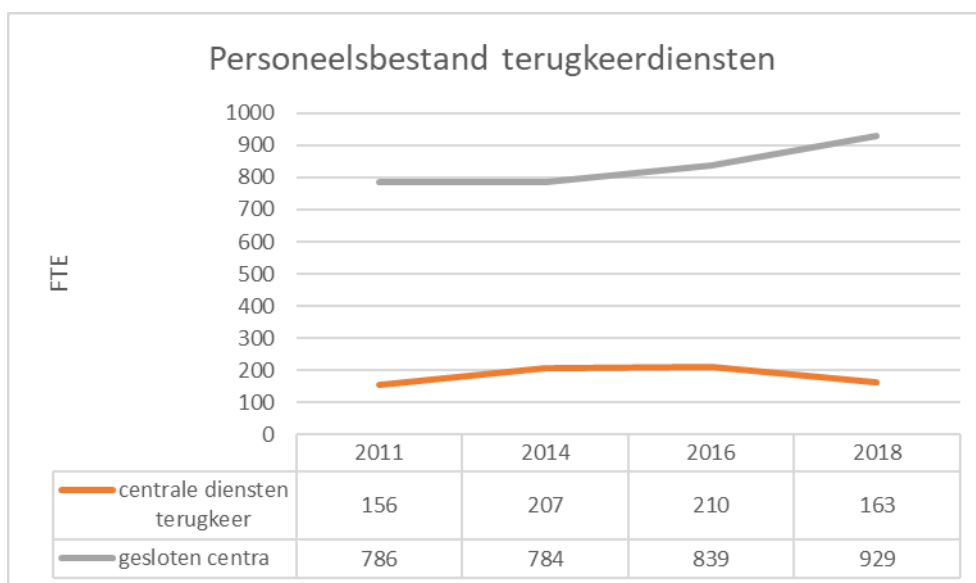
⁸⁹ Uitgaven m.b.t. gesloten centra en FITT-woningen en Bureau T m.b.t. personeel (exclusief salarissen) en het gebouw, bv. schoonmaak centra, afvalophaling, water, energie, vorming personeel, uniformen, vandalisme fonds, ..., aankoop van investeringsgoederen (meubilair bv.) voor de centra en FITT en ook de aankoop van wagens, aankoop van toner, huur van fotokopieerapparaten en inzet van consultants, aankoop van IT-materiaal voor de centra, zoals schermen, PC's, printers, ..., uitgaven m.b.t. de bewoners (medische kosten, maaltijden, wasserijdiensten, ontspanningsmateriaal, viatic/reisgeld bij vrijstelling en verwijdering om eerste dagen in levensonderhoud te kunnen voorzien voor personen die geen eigen middelen hebben ...).

Overzicht



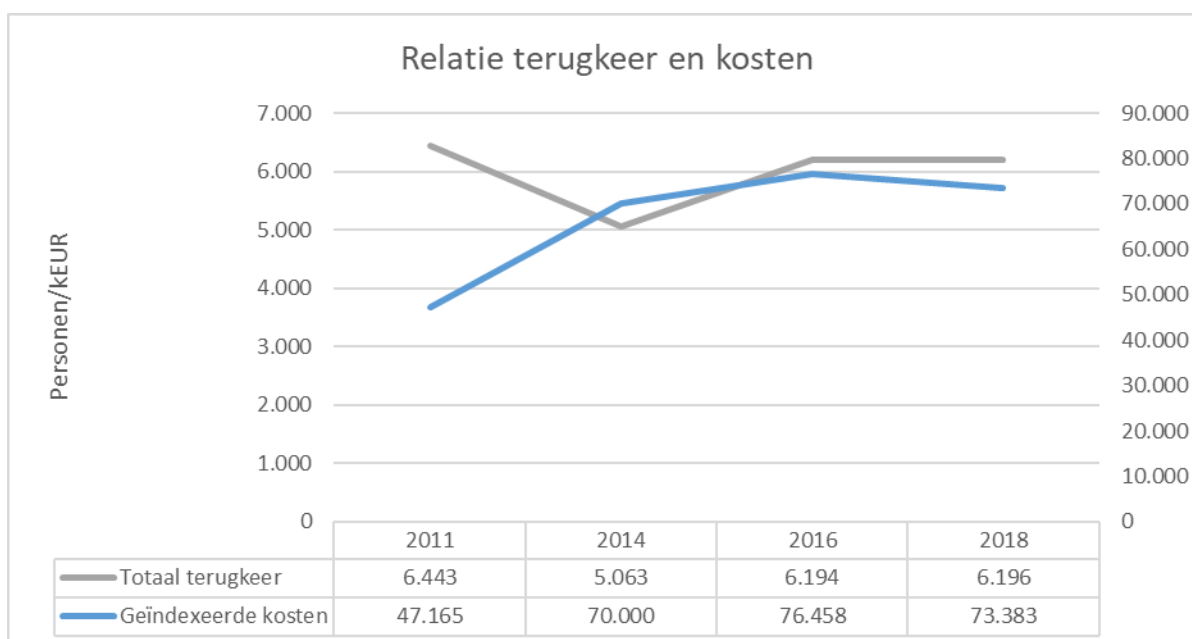
Vaststellingen

1. De grote groei tussen 2011 en 2016 is vooral te wijten aan de verdubbeling van de loonkosten van de gesloten centra en de centrale diensten. Het valt op dat het personeelsbestand weinig is gegroeid maar dat de kosten wel sterk zijn gestegen (in 2011 bedroeg de gemiddelde loonkost per FTE 29.000 euro, in 2018 was dit 53.000 euro, een stijging met 80% op acht jaar tijd):



2. Er is een stagnatie tussen 2016 en 2018 die vooral te verklaren is door de verlaging van de kosten van de centrale diensten en de repatriëringen, terwijl de loonkosten van de gesloten centra verder groeien.
3. De werkingskosten zijn relatief stabiel gebleven. De werkingsbudgetten voor repatriëringen, centrale diensten en gesloten centra zijn in geïndexeerde cijfers 1.515.000 euro gedaald in 2018 vergeleken met 2011.
4. De impact van de EU-fondsen op de werkingskosten groeit van 8% in 2011 tot 23% in 2018. Dit verklaart ten dele de daling van de werkingskosten van de centrale diensten door een verschuiving van sommige kosten van de reguliere werking naar de EU-Fondsen (bv. kosten tickets, werking FITT-woonunits, ...). Langs de andere kant bevatten de werkingskosten grote uitgaven die DVZ doet voor rekening van Frontex, waarbij DVZ soms niet of slechts voor een klein deel aan deelnam (voornamelijk financiering voor de vliegtuigen van Defensie).

Relatie met aantal verwijderingen



Vaststellingen

- De relatie is niet eenduidig. Zo is de afplating van de terugkeer in 2018 vooral te wijten aan de aanpak van de transitmigratie waarbij veel capaciteit in de gesloten centra werd ingezet zonder effectieve terugkeer als outcome (In het repatriëringscentrum 127bis werd één vleugel voor 40 bewoners vanaf september 2018 door de politie als afhandelingsruimte gebruikt; zie fiche 22) en hebben de stijgende kosten veeleer te maken met de stijgende loonkost.
- In 2011 bedroeg de gemiddelde kost per terugkeerder 7.300 euro, in 2018 was dit 11.800 euro. Dit heeft, zoals gezegd, vooral te maken met de stijgende loonkosten van de gesloten centra. Dit is een vaste kost die soms weinig te maken heeft met de effectieve terugkeer: zo was in 2019 de gemiddelde bezetting van de vijf gesloten centra 98,36%, maar de graad van terugkeer viel van 80,8% in 2017 naar 58,3% in 2019 wegens de aanpak van de transitmigratie.

2. Beslissingen en het budget van CGVS - Vergelijking 2009-2018

1. Aantal verzoeken en beslissingen van het CGVS in 2009 en 2018

Aantal asielaanvragen 2009	22.954
Eerste asielaanvraag	17.206
Meervoudige asielaanvraag	5.748

Aantal verzoeken om internationale bescherming 2018	23.443
Eerste verzoek	19.038
Volgend verzoek	4.405

Beslissingen CGVS 2009	Totaal aantal beslissingen in dossiers	%
Erkenning van de vluchtelingenstatus	1.889	21,27 %
Toekenning van de subsidiaire beschermingsstatus	418	4,71 %
Weigering van de vluchtelingenstatus en weigering van de subsidiaire beschermingsstatus	5.585	62,87 %
Weigering van inoverwegingname van een asielaanvraag (EU-onderdaan)	368	4,14 %
Weigering van de vluchtelingenstatus en weigering van de subsidiaire beschermingsstatus (art. 52)	1	0,01 %
Technische weigering	334	3,76%
Uitsluiting van de vluchtelingenstatus en uitsluiting van de subsidiaire beschermingsstatus	15	0,17%
Uitsluiting van de vluchtelingenstatus en weigering van de subsidiaire beschermingsstatus	3	0,03 %
Weigering van de vluchtelingenstatus en uitsluiting van de subsidiaire beschermingsstatus	13	0,15 %
Opheffing van de vluchtelingenstatus	2	0,02 %

Intrekking van de vluchtelingenstatus (fraude)	32	0,36 %
Intrekking van de subsidiaire beschermingsstatus (fraude)	12	0,14 %
Afstand + afsluiting + vertrek IOM	164	1,85 %
Zonder voorwerp (art. 55 regularisatie)	25	0,28 %
Zonder voorwerp (Belgische nationaliteit - overlijden)	22	0,25 %
Totaal	8.883	100 %

Beslissingen CGVS 2018 (bron CGVS)	Aantal personen	%	Aantal dossiers	%
Erkenning van de vluchtelingenstatus	8.706	41,1%	6.144	37,1%
Toekenning van de subsidiaire beschermingsstatus	1.777	8,4%	1.433	8,7%
Ontvankelijk verzoek	1.079	5,1%	845	5,1%
Niet-ontvankelijk verzoek	3.466	16,4%	2.961	17,9%
Verzoek kennelijk ongegrond	695	3,3%	515	3,1%
Weigering van vluchtelingenstatus en weigering van subsidiaire beschermingsstatus	4.484	21,2%	3.798	23,0%
Uitsluiting van vluchtelingenstatus en/of uitsluiting van subsidiaire beschermingsstatus	113	0,5%	87	0,5%
Beëindiging van de behandeling van het verzoek om internationale bescherming	559	2,6%	497	3,0%
Intrekking van vluchtelingenstatus of subsidiaire beschermingsstatus	217	1,0%	207	1,3%
Opheffing van vluchtelingenstatus of subsidiaire beschermingsstatus	63	0,3%	58	0,4%
Totaal	21.159	100,0%	16.545	100,0%

2. Het budget van het CGVS in 2009 en 2018

2009 Totale uitgaven

Bezoldiging van het statutair personeel	10.198.186,87 €
Bezoldiging van het contractueel personeel	7.714.151,15 €
Algemene werkingsuitgaven	4.441.632,01 €
Werkingskosten informatica	106.161,59 €
Uitzonderlijke aankopen (niet duurzaam)	0,00 €
Algemene investeringsuitgaven	65.515,09 €
Investeringsuitgaven ICT	163.833,64 €
Totaal	22.689.480,35 €

2018 Totale uitgaven

Bezoldiging van het statutair personeel	16.008.303 €
Bezoldiging van het contractueel personeel	11.286.688 €
Algemene werkingsuitgaven	4.447.180 €
Uitzonderlijke werkingsuitgaven (verhuysfirma)	165.226 € (kan ondergebracht worden onder algemene investeringsuitgaven)
Werkingskosten informatica	470.117 €
Algemene investeringsuitgaven	205.780 €
Uitgaven aankoop vervoermiddelen	11.919 € (kan ondergebracht worden onder algemene investeringsuitgaven)
Investeringsuitgaven ICT	783.250 €
Totaal	33.378.463 €

Vanwege verhuizing naar het Eurostation zijn een aantal uitgaven in 2018 uitzonderlijk gestegen (in het bijzonder voor ICT en aankoop meubilair).

3. Raad voor Vreemdelingenbetwistingen - Vergelijking gerechtelijk jaar 2008/2009 – kalenderjaar 2018

1. Instroom per type contentieux

Inkomende beroepen	Gerechtelijk jaar 2008/2009 ⁹⁰	2018
Volle rechtsmacht procedure	5091	4522
Annulatieprocedure	8924	8714
Totaal	14015	13236

2. Uitstroom

a. Globale uitstroom per type contentieux

Arresten	Gerechtelijk jaar 2008/2009	2018
Volle rechtsmacht procedure	5222	5248
Annulatieprocedure	9862	11399
Totaal	14084	16647

b. Opdeling naar dictum

Volle rechtsmacht procedure	Gerechtelijk jaar 2008/2009	2018
Verwerping	89,5%	81%
Erkenning Genève	3,5%	8%
Weigering Genève, toekenning subsidiaire bescherming	2,3%	1%
Vernietiging	4,7%	10%

Annulatieprocedure	Gerechtelijk jaar 2008/2009	2018
Vernietiging	8,8%	14,6%
Verwerping	91,2%	85,4%

3. Budget

Omschrijving	Gerealiseerde uitgaven 2009	Gerealiseerde uitgaven 2018
Bezoldigingen en allerhande toelagen: vast en stagedoend statutair personeel	7.897.632,82 €	6.389.510,71 €
Bezoldigingen en allerhande toelagen: ander dan statutair personeel	2.815.451,59 €	3.499.523,30 €

⁹⁰ Het betreft de cijfers van het gerechtelijk jaar 2008/2009 dat loopt van 1 september 2008 tot 31 augustus 2009.

Bestendige uitgaven voor de aankoop van niet-duurzame goederen en van diensten, met uitsluiting van de informatica-uitgaven	1.060.506,97 €	1.551.148,21 €
Allerhande werkingsuitgaven met betrekking tot de informatica	85.730,87 €	192.327,10 €
Uitgaven voor uitzonderlijke aankopen van niet duurzame goederen en van diensten	5.319,64 €	0,00 €
Uitgaven voor de aankoop van duurzame roerende goederen	79.628,07 €	18.292,91 €
Investeringsuitgaven inzake de informatica	227.468,03 €	76.266,44 €
Bezoldigingen van de ambtsdragers ⁹¹		8.119.028,60 €
Totaal Raad voor Vreemdelingenbetwistingen	12.171.737,99 €	19.846.097,27 €

⁹¹ In 2009 werden de bezoldigingen van de ambtsdragers niet opgenomen in een afzonderlijke basisallocatie. Ze maakten deel uit van de basisallocatie voor bezoldigingen en allerhande toelagen van het vast en stagedoend statutair personeel.

4. Kosten van de Federale Politie voor verwijdering - Vergelijking 2009-2018

Inzet van de Luchthavenpolitie (LPA)

Uit een vergelijking tussen 2009 en 2018 blijkt dat het personeel van de Luchtvaartpolitie stabiel is gebleven: 74 inspecteurs, 7 agenten en 3 commissarissen. Alleen zijn er in 2018 (in tegenstelling tot 2009) bijkomend drie personeelsleden van niveau C. De totale uitgaven voor deze personeelsleden zijn gestegen met 18% (van 5,255 miljoen euro naar 6,201 miljoen euro). Hebben gelijke tred gehouden met dit stijgingspercentage: de wedden (+20%: van 3,423 miljoen euro naar 4,119 miljoen euro) en de immigratietoelagen (+18%: van 184.000 euro naar 217.000 euro). De zogenaamde inconveniënten (overuren, weekenduren en nachturen) stegen met 30% (van 1,073 miljoen euro naar 1,4 miljoen euro) en de logementskosten met 25% (van 191.000 euro naar 238.000 euro), terwijl de dagvergoedingen daalden met 42% (van 382.000 euro naar 224.000 euro). De stijgingen zijn grotendeels, maar niet uitsluitend, toe te schrijven aan indexverhogingen. Verder dient te worden opgemerkt dat het merendeel van deze personeelsleden slechts 2/3^e van het jaar worden ingezet voor verwijderingen.

Inzet voor het Administratief Centrum voor Transitmigranten (ACT)

Op 10 september 2018 heeft de minister van Binnenlandse Zaken beslist om een administratief centrum voor transitmigranten (ACT) op te richten in een vleugel van een gesloten centrum en alle plaatsen van twee gesloten centra voor te behouden voor transitmigranten (160 plaatsen). De bedoeling hierbij was dat politiediensten die op het Belgisch grondgebied transitmigranten aantreffen, zich niet meer moesten bezighouden met de administratieve afhandeling maar deze rechtstreeks naar dit nationaal centrum konden overbrengen. De 24/7 inzet en de werking van het ACT zijn toevertrouwd aan de Federale Politie (DAS⁹² en CIK⁹³).

Tussen september 2018 en februari 2019 werden er gemiddeld 200 à 300 transitmigranten per maand overgebracht. Nadien daalde dit aantal stelselmatig tot minder dan 50 personen per maand (juli 2019: 24; augustus 2019: 45). Tegen eind 2019 werd, wegens deze onderbenutting, beslist om dit ACT te sluiten (begin 2020 nam DVZ de vleugel van het gesloten centrum terug in gebruik voor administratieve vasthoudingen van personen). Waar nodig, wordt er verder bijstand verleend door de Federale Politie in de plaatselijke afhandelingskantoren.

Naast de cijfers van LPA wordt ook de personeelsinzet van de DAS en het CIK doorgegeven (gemiddelden). Deze cijfers hebben niet onmiddellijk betrekking op de verwijderingen maar zijn een onderdeel van de investering van de Federale Politie in het migratieprobleem.

⁹² Directie van de Openbare Veiligheid.

⁹³ Interventiekorps.

Inzet DAS voor het ACT (gemiddelde personeelskosten)

DAS - CAT | ACT 127 bis @ COST

* Période de référence : du 13-09-2018 au 31-05-2019

	Traitement / Heure			1 815 806,38			Inconvénients			€ 504 131,00		
Row Labels	Total Prest Hour	Tarif Hr / 1234	Total prest Cost	Total We Hour	Coeff Moy. We	Total We Cost	Total 19-22 Hour	Coeff Moy. 19-22	Total 19-22 Cost	Total 22/06 Hour	Coeff Moy. 22-06	Total 22-06 Cost
Inspecteur	39744:00:00	37,30	1 482 451,20	14157:26:00	22,16	313 728,72	4743:13:00	4,43	21 012,45	10661:49:00	7,75	82 629,08
Inspecteur principal	6194:33:00	48,60	301 055,13	2171:55:00	29,04	63 072,46	680:01:00	5,81	3 950,90	1360:17:00	10,16	13 820,48
Commissaire	494:43:00	65,29	32 300,05	115:56:00	38,79	4 497,05	42:19:00	7,69	325,42	60:32:00	18,08	1 094,44
Grand Total	46492:43:00		1 815 806,38	16445:17:00		€ 381 298,24	5465:33:00		25 288,76	12082:38:00		€ 97 544,00
TOTAL COST CAT			€ 2 319 937,38									

Update le 20-06-2019

Inzet CIK voor het ACT (gemiddelde personeelskosten)

Kostprijs opdracht ACT 127 bis

OPS FEDPOL		Geïndexeerd										
		Uurloon + inconveniënten geïndexeerd										
Graad	Uurtarief 1/1234	Uren prest	Kost prest	Prest WE 1Hr	Uren WE	Kost We	Prest nacht 19Hr - 22Hr	Uren nacht1	Kost prest nacht 1	Pres nacht 22Hr - 6Hr	Uren nacht 22	Kost prest nacht 2
Hoofdinspecteur	48,60	576,00	27 991,92	29,04	185,00	5 372,90	5,81	131,00	760,92	10,16	46,00	467,59
Inspecteur	37,30	16 769,00	625 533,36	22,16	5 611,00	124 312,64	4,43	3 817,00	16 913,25	7,75	2 763,00	21 425,15
		17 345			5 796			3 948			2 809	
Totaalkost prestatie=		653 525		129 686		17 674		21 893				
Totaal kosten ACT		€ 822 777,72										

Tevens wordt ook een overzicht meegegeven van de kosten die door de Federale Politie dienen te worden uitgevoerd om het centrum leefbaar en veilig te maken voor de politiemensen en de transitmigranten.

Kosten DRI⁹⁴ voor het ACT:

De werken die door de DRI aan het ACT werden uitgevoerd, hebben voornamelijk betrekking op de veiligheidscamera's en de verbindingen (bedrading):

- Aanlegkosten (215 euro excl. BTW) + maandelijkse kosten (137 euro excl. BTW) voor Hilde connectiviteit (politienetwerk);
- Aanlegkosten (50 euro excl. BTW) + maandelijkse kosten (62,92 euro excl. BTW) voor internet connectiviteit;
- Aanschaf telefoontoestellen: 741,08 euro excl. BTW;
- Camerasysteem: 29.628,45 euro excl. BTW.

⁹⁴ Directie van de politionele informatie en de ICT-middelen.

5. Begroting Fedasil voor vrijwillige terugkeer 2009 – 2018

Uit de vergelijking van de cijfers verschaft door Fedasil, blijkt dat het totale budget voor de vrijwillige terugkeer is gestegen van 6,520 miljoen euro in 2009 naar 10,761 miljoen euro in 2018. Bijzonder constant is het budget voor het Belgische vrijwillige terugkeerprogramma onder de auspiciën van IOM. De kosten van dat programma behelzen vooral de reiskosten van de terugkeerders via IOM. Het gaat om 4,027 miljoen euro in 2009 en 4,001 miljoen euro in 2018. De gemiddelde reiskost per terugkeerder is echter gedaald van 1.558 euro naar 1.288 euro wegens een daling van het aantal terugkeerders naar Latijns-Amerika (vooral Brazilië en Ecuador) en een stijging van het aantal terugkeerders naar Europa.

Het budget in het kader van de Caritas conventie is daarentegen gestegen van 279.224 euro in 2009 naar 391.415 euro in 2018, voornamelijk wegens een verdere uitbouw van de samenwerking met structurele partners. Ook de uitgaven voor de re-integratie projecten zijn gestegen: van 622.020 euro in 2009 naar 1,070 miljoen euro in 2018 voor de IOM-projecten en van 391.073 euro in 2009 naar 1,122 miljoen euro in 2018 voor de Caritas-projecten. Er is aldus een stijging van de gemiddelde re-integratiesteun en van het percentage terugkeerders met re-integratiesteun, omdat de types re-integratiesteun en de toegang ertoe werd uitgebreid. Verder verblijf in België zou trouwens meestal meer kosten dan de geboden re-integratieondersteuning.

Exclusief EU-middelen, is het Fedasil-personeel dat specifiek instaat voor vrijwillige terugkeer gedaald van 20,5 VTE naar 13,5 VTE. Het budget is aldus gedaald van 1.162.890 euro in 2009 naar 759.162 euro in 2018. Dankzij middelen ter beschikking gesteld door de EU, kon het aantal van deze personeelsleden evenwel worden opgevoerd tot 52,5 VTE aan een kostprijs van 10,761 miljoen euro. Als gevolg daarvan stegen de Fedasil personeelsuitgaven (incl. Europese middelen) per vrijwillige terugkeerder van 437 euro in 2009 naar 1.003 euro in 2018.

Er zijn ook verscheidene programma's die nog niet bestonden in 2009 doch wel in 2018. Dat is onder meer het geval met de CONEX steden en projecten, opgestart in 2015, voor 619.522 euro, de IOM specifieke projecten ("*Jobplacement*" en "*Transit countries en country specific activities*") voor 422.858 euro, de terugkeer in eigen beheer voor 60.000 euro en het lidmaatschap van het *European Return and Reintegration Network* (ERRIN) voor 36.960 euro.

1. Overzicht uitgaven Vrijwillige Terugkeer 2009 en 2018

	2009			2018						VAR 2018 excl EU - 2009			VAR 2018 incl EU - 2009						
	2018 excl EU middelen			2018 incl EU middelen															
Aantal terugkeerders			2.659			2.946			2.946				287				287		
	Budget	Actuals		Budget	Actuals		Budget	Actuals		Budget	Actuals			Budget	Actuals				
		Totale uitgaven	Gemiddelde kost pp		Totale uitgaven	Gemiddelde kost pp		Totale uitgaven	Gemiddelde kost pp		Totale uitgaven	Gemiddelde kost pp	Totale uitgaven		Gemiddelde kost pp	% van VAR	Totale uitgaven	Gemiddelde kost pp	% van VAR
IOM REAB 04 conventie	4.027.493	4.142.501	1.558	4.001.392	3.795.547	1.288	4.001.392	3.795.547	1.288	-26.101	-346.954	-270	-73,42%	-26.101	-	346.954	-270	-	23,18%
Terugkeer eigen beheer (enkel 2018)	-	-	-	60.000	43.669	15	60.000	43.669	15	60.000	43.669	15		60.000	43.669	15			
IOM 04 projecten	-	-	-	422.858	420.166	143	422.858	420.166	143	422.858	420.166	143	37,08%	422.858	420.166	143			11,70%
IOM Kader akkoord	37.500	37.184	14	-	-	-	-	-	-	-37.500	-37.184	-14		-37.500	-37.184	-14			
Caritas 04 conventie	279.224	256.524	96	391.415	387.498	132	391.415	387.498	132	112.191	130.974	35	10,11%	112.191	130.974	35			3,19%
Reintegratie IOM	622.020	362.448	136	1.070.105	1.059.637	360	1.070.105	1.059.637	360	448.085	697.189	223	119,41 %	448.085	697.189	223			37,69%
Reintegratie Caritas	391.073	268.202	101	1.122.139	822.645	279	1.122.139	822.645	279	731.066	554.443	178		731.066	554.443	178			
ERRIN lidgeld + service fees	-	-	-	36.960	36.960	13	36.960	36.960	13	36.960	36.960	13		36.960	36.960	13			
CONEX steden en projecten	-	-	-	619.522	619.522	210	619.522	619.522	210	619.522	619.522	210	60,61%	619.522	619.522	210			19,13%

Fedasil VT personeel (excl centra) + overige kosten	676.890	676.890	255	196.820	198.627	67	2.010.888	1.673.507	568	-480.070	-478.263	-187	-53,79%	1.333.998	996.617	313	51,45%
Fedasil VT personeel centra	486.000	486.000	183	562.342	540.000	183	1.025.759	1.281.000	435	76.342	54.000	1		539.759	795.000	252	
TOTAAL	6.520.200	6.229.749	2.343	8.483.553	7.924.271	2.690	10.761.038	10.140.151	3.442	1.963.353	1.694.521	347	100%	4.240.838	3.910.402	1.099	100%
												752					

Opmerkingen

- In 2009 werden nog geen EU inkomsten ontvangen in het kader van Vrijwillige Terugkeer
- "IOM 04 projecten" = Jobplacement en Transit countries and Country Specific activities
- De kolommen "gemiddelde kost pp" zijn voor elke lijn telkens berekend op basis van het totaal aantal terugkeerders in het betreffende jaar

2. Overzicht staff VTE

	2009	2018
VTE gefinancierd via dotatie		
Aantal VTE FHQ	11,5	3,5
Aantal VTE Centra	9	10
VTE gefinancierd via EU middelen		
Aantal VTE FHQ	0	20
Aantal VTE Centra	0	19
Totaal VTE	20,5	52,5

Bijlagen

Bijlage 1. Samenstelling van de Commissie

De Commissie wordt voorgezeten door Em. Prof. Dr. Marc Bossuyt.

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

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

Tevens heeft de Commissie volgende personen uitgenodigd op haar vergaderingen:

- de directeur-generaal van de Luchtvaart van de FOD Mobiliteit en Vervoer: de Heer P. VANHEYSTE, en als plaatsvervanger Mw. K. DU PONT, Diensthoofd Luchtvaartbeveiliging;
- de voorzitter van de Vaste Commissie van de Lokale Politie: de heer N. PAELINCK, en als plaatsvervangers de Heer O. LIBOIS, korpschef Namen en de Heer S. MUYTERS, korpschef Antwerpen.

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

Bijlage 2. Overzicht van vergaderingen van de Commissie voor de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en gedwongen verwijdering van vreemdelingen

9 maart 2018
20 april 2018
25 mei 2018
29 juni 2018
21 september 2018
23 november 2018
14 december 2018
22 februari 2019
17 mei 2019
14 juni 2019
19 juli 2019
27 september 2019
30 september 2019
22 november 2019