

---

# ADVIES OVER HET WETSONTWERP INZAKE HET "AANKLAMPEND TERUGKEERBELEID"<sup>1</sup>

---

*Ieder mens heeft een fundamenteel recht op vrijheid. De Move-coalitie<sup>2</sup> werd in januari 2021 opgericht als een gezamenlijk initiatief van Caritas, Ciré, JRS Belgium en Vluchtelingenwerk Vlaanderen. De leden van Move bundelen hun krachten om een einde te maken aan de detentie van mensen om migratieredenen. Wij geven er de voorkeur aan om te spreken over "administratieve detentiecentra (ADC) voor migranten" in plaats van "gesloten centra", om verwarring te vermijden met de opvangcentra die openstaan voor mensen die internationale bescherming zoeken. Door deze keuze van terminologie wordt de aandacht gevestigd op de realiteit van detentie. Bovendien willen wij ons ook richten op alle andere vormen van detentie om migratieredenen, zoals terugkeerhuizen, die wij "administratieve detentiecentra (ADC) voor gezinnen" noemen.*

## INLEIDING

Het wetsontwerp wijzigt twee afzonderlijke wetten: de wet van 15 december 1980 enerzijds en de wet van 12 januari 2007 anderzijds. Dit advies heeft geen betrekking op de wijzigingen in de wet van 12 januari 2007 nu deze buiten het mandaat van de Move coalitie valt.

Meer specifiek voorziet dit wetsontwerp in de wettelijke verankering in de Vreemdelingenwet van:

- de medewerkingsplicht bij de organisatie van de overdracht, de terugdrijving, de terugkeer of de verwijdering, met inbegrepen de medische onderzoeken met het oog op de gedwongen uitvoering van de overdrachts-, terugdrijvings-, terugkeer- of verwijderingsmaatregel
- de aanklappende begeleiding door de ICAM- coaches van de Dienst Vreemdelingenzaken in het kader van een terugkeer- of overdrachtsprocedure

---

<sup>1</sup> Voor de volledige tekst [55K3599001.pdf \(lachambre.be\)](https://www.lachambre.be/55K3599001.pdf)

<sup>2</sup> De Move-coalitie werd in januari 2021 opgericht als een gezamenlijk initiatief van Caritas International, CIRÉ, Jesuit Refugee Service Belgium en Vluchtelingenwerk Vlaanderen. Deze organisaties nemen al meer dan 20 jaar deel aan een platform van Belgische ngo's die geaccrediteerde bezoekers in detentiecentra en detentiecentra voor families bijeenbrengen. Move steunt op 4 pijlers: 1) Sociaal-juridische begeleiding van personen in detentie en toezicht op detentiecentra door geaccrediteerde bezoekers; 2) Het ontwikkelen van juridische expertise om de rechten van gedetineerden beter te verdedigen; 3) Het voeren van een politiek pleidooi op basis van waarnemingen in het veld en 4) Het publiek bewustmaken, zodat het principe van administratieve detentie ter discussie wordt gesteld.

- een opsomming van de preventieve maatregelen en de minder dwingende maatregelen voor vasthouding
- het begrip "onderduiken" o.a. in de zin van artikel 29, lid 2, van de Dublin III Verordening
- de bevoegdheid voor het nemen van een beslissing tot verlenging van de termijn voor overdracht aan de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming;
- het verbreden van het aanbod van de bevoegde escorteurs;
- het in overeenstemming brengen van de strafbaarstelling van illegaal verblijf met de rechtspraak van het Hof van Justitie;
- het verbod op vasthouding van gezinnen met minderjarige kinderen in gesloten centra.

## 1. MEDEWERKINGSPLICHT

In artikel 74/22 wordt er een medewerkingsplicht ingevoerd die als volgt wordt uitgelegd: *"de vreemdelingen die niet of niet langer toegelaten of gemachtigd zijn op het grondgebied. Van hen kan immers worden verwacht dat zij meewerken aan de organisatie van hun overdracht, terugrijding, terugkeer of verwijdering, teneinde deze te laten slagen."* Het wetsontwerp voorziet een lijst van acties die kunnen worden verwacht van de vreemdeling.

De in dit wetsontwerp opgenomen verplichting tot samenwerking volgt het advies van de commissie-Bossuyt, maar vindt ook haar oorsprong in sommige bepalingen van het nieuwe EU-pact inzake migratie en asiel, ook al zijn deze teksten nog niet aangenomen en worden zij niet vermeld in de toelichting. Volgens het wetsontwerp zal dit gelden voor elke vreemdeling die het grondgebied moet verlaten.

### ***De almachtige toepassing van de verplichting tot samenwerking schendt de grondrechten van de betrokkenen***

Het wetsontwerp introduceert een almachtige medewerkingsplicht, die onveranderlijk geldt voor alle vreemdelingen zonder verblijf, zonder rekening te houden met individuele omstandigheden. Voor vreemdelingen geldt een algemene medewerkingsplicht, ook al zijn zij mogelijk niet in staat om aan deze verplichting te voldoen en/of worden hun grondrechten geschonden door de uitvoering ervan.

In de praktijk zijn er verschillende situaties denkbaar waarin de persoon niet in staat zal zijn om aan de medewerkingsplicht te voldoen zonder deze grondrechten in gevaar te brengen:

- Een persoon die een eerste verzoek om internationale bescherming (VIB) of een volgend verzoek heeft ingediend, kan uiteraard niet meewerken met de nationale

autoriteiten om hem te identificeren (hoewel er in de toelichting aan wordt herinnerd dat de uitvoerbaarheid van het uitzettingsbevel tijdens de asielprocedure wordt opgeschort, bevat de tekst van artikel 74/22 geen bepalingen voor VIB);

- Een persoon die om redenen buiten hun wil niet kunnen terugkeren naar hun land van verblijf of herkomst en niet kunnen voldoen aan de verplichting om mee te werken aan hun identificatie of terugkeer. Deze mensen worden als onverwijderbaar beschouwd en we verwijzen u naar de aanbevelingen die Move over dit onderwerp heeft geschreven.<sup>3</sup>
- Een persoon die een niet-schorsend beroep heeft ingesteld tegen een bevel om het grondgebied (BGV) te verlaten gekoppeld aan een beslissing tot weigering van gezinshereniging (GH) /medische en humanitaire regularisatie, een "Dublin"-overdrachtsbesluit, enz. en die de beroepsprocedure tot het einde wenst uit te voeren, hetgeen de uitoefening van zijn recht op een daadwerkelijke rechtsmiddel inhoudt.

De tekst van de wet zal er waarschijnlijk toe leiden dat deze mensen niet meewerken, waardoor ze *de facto* in detentie kunnen worden geplaatst, terwijl ze nog beroep kunnen aantekenen tegen het uitzettingsbevel. Dit is een belemmering op het recht op een effectief rechtsmiddel. Bovendien is het een illusie om een persoon te vragen "mee te werken aan zijn terugkeer" wanneer hij beroep heeft aangetekend (zelfs een niet-schorsend beroep) tegen het uitzettingsbesluit dat op hem betrekking heeft.

Over het algemeen is het niet de vreemdeling die centraal lijkt te staan in dit project, noch zijn of haar feitelijke gedrag. Het lijkt erop dat de vreemdeling *a priori* als niet-meewerkend wordt beschouwd.

### ***Onvoldoende procedurele waarborgen***

De procedurele waarborgen ten gunste van de persoon die in detentie geplaatst zal worden of geplaatst is, zijn vrijwel onbestaande. Voor de vreemdeling geldt een algemene medewerkingsplicht. Hoewel het nieuwe artikel 74 /22 §2 van het wetsontwerp voorziet in het opleggen van een informatieplicht aan de administratie, is het niet duidelijk hoe dit doel in de praktijk zal worden bereikt.

In de toelichting wordt geen melding gemaakt van het recht om te worden gehoord en het recht van het individu om de relevante elementen te doen gelden (bijvoorbeeld zijn of haar voornemen om het te nemen besluit aan te vechten voor een rechter of de RVV - wat de uitoefening van het grondrecht op een effectief rechtsmiddel vormt) voordat een besluit wordt genomen dat voor hem of haar nadelige gevolgen heeft. Deze verplichting tot samenwerking

---

<sup>3</sup> <https://movecoalition.be/nl/onverwijderbaar-en-toch-in-detentie-er-is-nood-aan-een-oplossing/>.

leidt *de jure* en *de facto* tot een fundamenteel onrechtvaardige situatie en een bevooroordeelde procedure tegen de vreemdeling zonder dat zijn rechten van verdediging worden geëerbiedigd.

In geval van niet-medewerking of "onvoldoende" medewerking wordt de persoon beschouwd als iemand met een risico op onderduiken. Het risico op onderduiken is dus aanwezig in een zeer brede waaier van situaties, zonder enige tijdslimiet, of het feit waarvan de persoon wordt beschuldigd nu 10 jaar of 1 maand geleden heeft plaatsgevonden. Er is geen garantie dat de individuele situatie van de persoon in aanmerking zal worden genomen, terwijl bepaalde situaties automatisch een plicht tot samenwerking bij de identificatie met de autoriteiten van het land uitsluiten, bijvoorbeeld het feit dat de persoon om internationale bescherming verzoekt. Hierover verwijzen we graag naar een recente bijdrage van MYRIA en FIDH <sup>4</sup>in het kader van de opvolging van het arrest M.A tegen België.

Hierdoor is aanhouding in bijna alle situaties mogelijk. De hypothese van een vrijwillige terugkeer wordt dus volledig ontkracht door het wetsontwerp, dat het proces van gedwongen terugkeer onmiddellijk koppelt aan de afgifte van het BGV.

## 2. MEDISCHE ONDERZOEK ONDER DWANG

In het wetsontwerp wordt er een specifiek artikel (Art. 74/23) gewijd aan de verplichting tot medewerking aan medische onderzoeken in het kader van de gedwongen uitvoering van de overdrachts-, teruggrijvings-, terugkeer- of verwijderingsmaatregel wanneer een dergelijk onderzoek wordt geëist door de vervoerder of het land van bestemming of doorreis. Het medisch onderzoek met gebruik van dwang kan worden uitgevoerd indien de vreemdeling weigert zich aan het onderzoek te onderwerpen. Het gebruik van dwang bij het uitvoeren van het medisch onderzoek is uitgesloten voor minderjarigen, en in aanwezigheid van minderjarigen.

### ***Onevenredige inmenging in het recht op een privé- en gezinsleven***

Voor legaal verblijvende personen of Belgen kan een medische handeling zonder toestemming een schending van het recht op privacy en/of lichamelijke integriteit vormen en door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EVRM) worden veroordeeld. Zie de rechtspraak van het EHRM over dit onderwerp (vrije vertaling):

---

<sup>4</sup> [https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXEClntifier%22:%5B%22DH-DD\(2022\)1026F%22%7D](https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXEClntifier%22:%5B%22DH-DD(2022)1026F%22%7D)

"[...] de beslissing van een arts om een kind te behandelen ondanks het uitdrukkelijke verzet van zijn ouders en **zonder enige mogelijkheid tot rechterlijke toetsing, is in strijd met artikel 8**" (Glass tegen Verenigd Koninkrijk, 2004).

"het feit dat artsen **zonder toestemming** van de ouders bloedmonsters hebben genomen en foto's hebben genomen van een kind dat symptomen vertoonde die op misbruik leken, heeft haar **recht op eerbiediging van haar lichamelijke integriteit in de zin van artikel 8 geschonden**" (M.A.K. en R.K. tegen het Verenigd Koninkrijk, 2010).

"[...] **de beslissing van de Staat om een door de politie gearresteerde vrouw te dwingen een gynaecologisch onderzoek te ondergaan was geen bij wet voorziene maatregel en derhalve in strijd met artikel 8**" (Y.F. tegen Turkije, 2003, §§ 41-44)

"In het kader van de bewijsvoering in strafzaken vormt de **afname van bloed of speeksel tegen de wil van een verdachte** een verplichte medische handeling die, hoe gering ook, moet worden geanalyseerd als **een interferentie in de uitoefening van het recht van de verdachte op eerbiediging van zijn privé-leven**" (Jalloh/Duitsland [GC], 2006, § 70; Schmidt/Duitsland, Jurispr. blz. Duitsland (dec.), 2006)

"[...] een buccaswab is niet a priori verboden wanneer **het is bedoeld om bewijsmateriaal te verkrijgen betreffende het plegen van een strafbaar feit waarvan de geteste persoon niet de dader maar een relevante getuige is**" (Caruana/Malta (dec.), 2018, § 32)<sup>5</sup>

Het is duidelijk dat moet worden voorzien in rechterlijke toetsing en dat de onderzoeken bij wet moeten worden geregeld. Evenzo kan in een strafprocedure een afname zonder toestemming alleen worden geregeld als deze wordt uitgevoerd op een getuige en niet op een gedetineerde.

Het wetsontwerp voorziet in een algemene toelating om zonder toestemming medische handelingen te verrichten bij migranten zonder papieren, zonder enig gezondheidsbelang, zonder rechterlijke toetsing. De Raad van State in haar advies was van mening dat de afwezigheid van een rechterlijke toetsing niet aanvaardbaar was gezien de grondrechten in kwestie. Met dit advies van de raad van state werd geen rekening gehouden.

Aldus instrumentaliseren de voorgestelde bepalingen de geneeskunde voor politieke doeleinden, hetgeen in strijd is met de ethische beginselen van de eed van Hippocrates, maar ook met de beginselen van de Europese medische ethiek. Deze maatregelen zijn ernstige inbreuken op de rechten van het individu, mogen nooit worden toegestaan, en mogen in geen geval worden gebruikt om iemand van het grondgebied te verwijderen.

### ***Onvoldoende waarborgen voor kwetsbare profielen***

De tekst voorziet in een uitzondering op het gebruik van dwang tijdens medische onderzoeken voor minderjarige vreemdelingen. Hoewel deze uitzondering moet worden toegejuicht, valt het te betreuren dat de tekst niet expliciet betrekking heeft op minderjarigen van wie de minderjarigheid door de autoriteiten wordt betwist. Het is ook betreurenswaardig dat kwetsbaarheid niet vollediger wordt beoordeeld en dat er geen rekening mee wordt gehouden

---

<sup>5</sup> Handboek art. 8 van de Europese Verdrag voor de rechten van de mens. Online beschikbaar [hier](#).

voordat dwang wordt gebruikt. Hoe zit het met slachtoffers van marteling, mensen die lijden aan posttraumatische stressstoornis en andere psychiatrische aandoeningen, zwangere vrouwen en mensen met een handicap? Dit zijn allemaal mensen die in detentiecentra terecht komen (gezien het feit dat er geen kwetsbaarheidsscreening wordt uitgevoerd voorafgaand aan detentie, zie de [Move Code migratie aanbevelingen](#)). In zijn huidige vorm sluit de tekst niet uit dat deze mensen worden onderworpen aan een gedwongen medische test, maar stelt alleen dat "het gebruik van geweld moet zijn afgestemd op de kwetsbaarheid van de persoon". Zonder verdere verduidelijking zal dit bevel waarschijnlijk dode letter blijven.

### **Schending van de rechten van vreemdelingenpatiënten**

In een advies van 19 september 2020<sup>6</sup> heeft de Orde van geneesheren zich uitgesproken over de houding van de arts die wordt geconfronteerd met de weigering van een patiënt om een Covid-19-test te ondergaan en heeft zij het recht van de patiënt om te weigeren een dergelijke medische test te ondergaan opnieuw bevestigd:

*"Overeenkomstig artikel 8, § 1, van de wet van 22 augustus 2002 betreffende de rechten van de patiënt (hierna: patiëntenrechtenwet) heeft de patiënt het recht om geïnformeerd, voorafgaandelijk en vrij toe te stemmen in iedere tussenkomst van de beroepsbeoefenaar.*

*Artikel 8, § 4, van de patiëntenrechtenwet bepaalt dat de patiënt het recht heeft om de in § 1 bedoelde toestemming voor een tussenkomst te weigeren of in te trekken. De grondslag van het weigeringsrecht is enerzijds gelegen in de fysieke integriteit van de patiënt, anderzijds in de geneeskundige behandelovereenkomst.(1) **De patiënt kan bijgevolg nooit gedwongen worden tot de afname van een test**".*

## **3. AANKLAMPEND TERUGKEERBELEID**

Het wetsontwerp voorziet in een aanklampende begeleiding in het kader van een terugkeer- of overdrachtsprocedure voor vreemdelingen die zonder verblijf in België verblijven. De filosofie van deze aanklampende begeleiding is dat er voor deze vreemdelingen een duurzaam toekomstperspectief wordt gevonden, hetzij in het land van herkomst, hetzij in België, en dat er een einde wordt gemaakt aan zijn illegaal verblijf.

**"ICAM-coaching": een configuratie die niet geschikt is om een vertrouwensband op te bouwen**

---

<sup>6</sup> <https://ordomedic.be/nl/adviezen/ziektebeelden/covid-19/hoe-de-arts-dient-te-handelen-indien-een-pati%C3%ABnt-weigert-zich-te-laten-testen-op-covid-19-of-weigert-de-verplichte-maatregel-van-quarantaine-na-te-leven>

De ICAM-coach rapporteert rechtstreeks aan de Dienst Vreemdelingenzaken en voert zijn taken uit binnen een vrij kort tijdsbestek, met een sterke focus op terugkeer. In deze omstandigheden is het moeilijk te zien hoe de noodzakelijke vertrouwensband tussen de ICAM-coach en de migrant tot stand kan worden gebracht. Deze vertrouwensband is nochtans essentieel voor een consensuele en effectieve samenwerking op weg naar een duurzaam toekomstperspectief.

### ***Inbeslagname van de identiteitsdocumenten van de vreemdeling in strijd met zijn recht op eerbiediging van het privéleven***

De toelichting bij het wetsontwerp voorziet in het bewaren van identiteitsdocumenten door de ICAM-coach in de voorbereidende fase van een vrijwillige terugkeer, "*indien de voorbereidingen voor de vrijwillige terugkeer reeds ver gevorderd zijn, bijvoorbeeld wanneer de reis is geboekt en de coach van mening is dat het bewaren van de documenten de kans vergroot dat de vreemdeling daadwerkelijk zal verschijnen wanneer hij of zij aan de reis moet beginnen*".<sup>7</sup> Het ontwerp bevat geen bepalingen over de duur, de modaliteiten en de eventuele procedure voor de inlevering van de door de coach bewaarde documenten.

Hoewel in de toelichting wordt gesproken van "bewaring", gaat het inderdaad om een inbeslagneming van identiteitsdocumenten die geheel ter beoordeling staat van de ICAM-coach en waaraan de betrokkene zich zal moeten onderwerpen, bij gebreke waarvan hij zal worden geacht niet mee te willen werken.

De verplichting om identiteitsdocumenten aan de overheid te overhandigen vormt een onevenredige inbreuk op het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven (artikel 8 EVRM). Het wetsontwerp voorziet niet in de duur van het beslag. Er is geen mechanisme om de inbeslagneming of de weigering om de in beslag genomen documenten terug te geven, aan te vechten.

Ter vergelijking: artikel 6, § 10, van de wet van 19 juli 1991<sup>8</sup> maakt het mogelijk de identiteitskaart in beslag te nemen van personen ten aanzien van wie er gegronde en zeer ernstige aanwijzingen bestaan dat zij wensen te reizen naar een grondgebied waar terroristische groeperingen actief zijn. Dit beslag heeft een maximale duur van 25 dagen, die op gemotiveerd advies tweemaal met drie maanden kan worden verlengd. Deze bepaling voorziet ook in de afgifte van een certificaat ter vervanging van de identiteitskaart.

---

<sup>7</sup> Memorie van toelichting, p. 26.

<sup>8</sup> wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen. Online beschikbaar [hier](#).

In dit geval is de door het wetsontwerp ingevoerde inmenging, die door de duur van de bewaring die zij organiseert en door haar systematische karakter verder gaat dan wat strikt noodzakelijk is voor het nagestreefde doel, onevenredig. Daardoor wordt het recht op eerbiediging van het privéleven van de betrokkenen geschonden.

In het arrest van het Grondwettelijk Hof over het beroep tegen de "Mammoetwet" (arrest nr. 23/2021) werd ook overwogen dat de inbeslagneming en bewaring van originele documenten door het CGVS gedurende de gehele asielprocedure (met inbegrip van het beroep bij de RvV) onevenredig was aan het doel (het vaststellen van de authenticiteit van de documenten), en het grondrecht op de eerbiediging van het recht op privéleven schond.

Ten slotte valt moeilijk in te zien hoe de vertrouwensband tussen de ICAM-coach en de begeleide vreemdeling tot stand kan komen wanneer de coach zijn of haar identiteitsdocumenten in beslag neemt.

## 4. PREVENTIEVE & MINDER DWINGENDE MAATREGELEN

Het wetsontwerp voorziet in de uitvoering van "preventieve maatregelen", artikelen 15, 25 en 26, zodra het bevel om het grondgebied te verlaten is uitgevaardigd, en dus tijdens de periode van vrijwillige terugkeer. Deze maatregelen zijn :

- het voorleggen of in bewaring geven van identiteits- of reisdocumenten aan de bevoegde autoriteit;
- de verplichting zich te melden op bepaalde tijdstippen bij politiediensten of bij de gemachtigde van de minister;
- het aanwijzen van een verplichte verblijfplaats.

Indien de betrokkene bij terugkeer niet proactief meewerkt, kunnen "minder dwingende maatregelen" (artikelen 25 en 27) worden toegepast. Deze maatregelen zijn:

- de verplichting zich te melden op bepaalde tijdstippen bij politiediensten of bij de gemachtigde van de minister;
- de aanwijzing van een verplichte verblijfplaats.

***Vrijheidsbeperkende maatregelen tijdens de periode van vrijwillig vertrek zijn in strijd met de essentie van het "vrijwillige" karakter van het vertrek***

Deze maatregelen zijn identiek, ongeacht of de betrokkene het grondgebied nog vrijwillig kan verlaten of niet. In dit verband vervaagt het wetsontwerp het onderscheid tussen vrijwillige en



gedwongen terugkeer door de invoering van vrijheidsbeperkende maatregelen in het kader van vrijwillige terugkeer. Door de componenten van gedwongen terugkeer te integreren in vrijwillige terugkeer, ontdoet het ontwerp het begrip vrijwillige terugkeer van elke inhoudelijke invulling.

Dit is in strijd met het regeerakkoord van de Vivaldi-regering om "zich meer te richten op vrijwillige terugkeer" (blz.95). Ter illustratie: de term "vrijwillig" komt twee keer voor in het ontwerp. De term "dwang" komt 10 keer voor, "verplicht" 14 keer en "gedwongen" 20 keer.

### ***Ontbreken van een "cascadesysteem" van maatregelen en "gradatie" tussen de maatregelen***

Uit de wetsontwerp-artikelen wordt niet duidelijk op grond van welke specifieke criteria een persoon aan een bepaalde maatregel zou worden onderworpen en waarom een andere persoon aan een andere maatregel zou worden onderworpen. Voorts blijkt uit het ontwerp niet duidelijk welke maatregel als de meest dwingende wordt beschouwd en volgens welke gradatie de maatregelen worden toegepast.

Ter herinnering, volgens de gemeenschappelijke normen en procedures van de Terugkeerrichtlijn moet een irregulier verblijvende onderdaan van een derde land worden onderworpen aan een terugkeerprocedure, waarvan de achtereenvolgens te nemen stappen overeenstemmen met een trapsgewijze verzwaring van de ter tenuitvoerlegging van het terugkeerbesluit te nemen maatregelen, en die, wat vrijheidsbeneming betreft, als zwaarste maatregel detentie in een detentiecentrum mogelijk maakt, een maatregel die streng geregeld is, overeenkomstig de artikelen 15 en 16 van Richtlijn 2008/115, met name om de eerbiediging van de grondrechten van de betrokken onderdanen van derde landen te waarborgen (zie met name arrest van 28 april 2011, *El Dridi*, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punten 41 en 42).

### ***Gebrek aan een duidelijk kader voor de praktische toepassing van de maatregelen***

De memorie van toelichting en het wetsontwerp bevatten weinig concrete details over de uitvoering van zowel preventieve als minder dwingende maatregelen. Er moet aan worden herinnerd dat aanwijzing van een verplichte verblijfplaats een belangrijke inmenging is in het recht op vrijheid en dat de ervaring in het buitenland dat deze maatregel toepast laat zien dat de praktische regelingen voor deze maatregel kunnen verschillen.

### ***Onvoldoende beroepsmogelijkheden***

Wat het beroep tegen de preventieve maatregel en de minder dwingende maatregel betreft, bepaalt het wetsontwerp dat alleen een beroep tot nietigverklaring, dat geen schorsende werking heeft, bij de RVV kan worden ingesteld. Dit is in verschillende opzichten problematisch.

Ten eerste zou de rechter van de Raadkamer en Kamer van inbeschuldigingstelling, net als in strafzaken, waar hij - op *ad hoc* basis - kan beoordelen welke dwangmaatregel tegen een verdachte moet worden genomen, de mogelijkheid moeten krijgen om geschillen over administratieve detentie en de daarmee samenhangende preventieve en minder dwingende maatregelen te behandelen in volle rechtsmacht. We herinneren eraan dat een beroep tegen een detentietitel voor de Raadkamer en Kamer van inbeschuldigingstelling ingediend dient te worden en niet voor de RVV. Iemand van zijn vrijheid beroven of die vrijheid beperken zijn ernstige handelingen die uitsluitend door de rechterlijke macht moeten worden getoetst. *In casu*, is het opnieuw de administratie die de volledige bevoegdheid krijgt om de vrijheden van mensen ingrijpend te beperken, zonder enige rechterlijke toetsing. Bovendien is het een kwestie van gezond verstand om deze geschillen niet op te splitsen tussen de RVV en de rechter van de Raadkamer en Kamer van inbeschuldigingstelling, wanneer de procedures, de uitgevoerde controle en de termijnen niet dezelfde zijn. Afgezien van het risico van tegenstrijdige beslissingen is het noodzakelijk dat dezelfde rechter het gehele dossier kent en op basis van een automatische opportuniteitstoets kan beslissen over de in deze zaak te nemen dwingende maatregel.

Ten tweede biedt het beroep tot nietigverklaring voor de RVV niet de nodige waarborgen voor de doeltreffendheid van het beroep ingediend door een persoon die een verplichte plaats van verblijf is toegewezen aan een andere maatregel is onderworpen. De huidige termijnen voor het instellen van een beroep bij de RvV zijn van die aard dat van een snelle behandeling van de ingestelde beroepen onmogelijk kan worden gesproken. De RVV heeft in Algemene vergadering besloten dat alleen vreemdelingen die in detentie zijn en die op het punt staan te worden verwijderd/uitgezet een verzoek tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid of een vordering tot voorlopige maatregelen kunnen indienen. Daardoor kan de vreemdeling mogelijk gedurende de gehele periode van het beroep (tot een jaar) zijn toegewezen aan een verplichte plaats van verblijf, zonder dat een rechter de legaliteit daarvan controleert.

Ten derde zal het wetsontwerp tot gevolg hebben dat een aanzienlijke hoeveelheid nieuwe geschillen voor de RVV komt: alle DVZ-besluiten tot verlenging van de overdrachtstermijn wegens vermeende onderduiking en alle preventieve en minder dwingende maatregelen. Dit is potentieel enorm en zal de achterstand die deze rechtbank reeds heeft nog vergroten, zoals blijkt uit de audit van asiel- en migratieprocedures.

We stellen ons de vraag of de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen hierover bevestigd werd?

***De "Beoordeling van de doeltreffendheid" van de minder dwingende maatregel is te ruim gedefinieerd***

Het nieuwe artikel 74/28, §3 van het wetsontwerp voorziet in een beoordeling van de doeltreffendheid van de minder dwingende maatregel in het licht van "*de feitelijke omstandigheden, met inbegrip van het gebrek aan medewerking van de vreemdeling*".

Het begrip "doeltreffendheid" is vaag en zou van toepassing kunnen zijn op een groot aantal situaties waarin de vreemdeling geacht zou worden niet te hebben meegewerkt. Er is geen tijdslimiet vastgesteld, zodat één enkele handeling van de betrokkene voor onbepaalde tijd gevolgen kan hebben voor zijn rechtspositie. Het ontbreken van een nadere verduidelijking van het begrip "doeltreffendheid" dreigt detentie willekeurig te maken.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft er onlangs aan herinnerd dat "*de bevoegdheid waarover de betrokken autoriteiten [...] beschikken om individueel te beoordelen of er een risico op onderduiken bestaat, binnen vooraf vastgestelde grenzen valt. Daarom is het essentieel dat de criteria tot bepaling van een dergelijk risico, dat een reden voor bewaring is, duidelijk zijn vastgelegd in een dwingende handeling waarvan de toepassing voorspelbaar is.*"<sup>9</sup>

Een algemeen criterium van gebrek aan doeltreffendheid van een minder dwingende maatregel (in het beste geval *a contrario* gedefinieerd) voldoet niet aan de eisen van duidelijkheid, voorspelbaarheid en bescherming tegen willekeur. Deze notie van doeltreffendheid kan dus systematisch worden toegepast op alle onwettelijke verblijvende vreemdelingen, hetgeen in strijd is met het evenredigheidsbeginsel inzake detentie. Om dezelfde redenen biedt een dergelijk criterium geen afdoende bescherming tegen willekeur.

## 5. « ONDERDUIKING » & VERLENGING VAN TERMIJN VAN DUBLIN-OVERDRACHT

Het ontwerp beoogt het begrip "onderduiken" in de zin van artikel 29, lid 2, van de Dublin III Verordening in te voeren in para. 6 van artikel 51/5 van de Vreemdelingenwet zodra er in een rechtsgrond voor het nemen van de beslissing tot verlenging van de termijn voor overdracht naar de verantwoordelijke lidstaat wordt voorzien.

Ten eerste blijkt uit het artikel niet duidelijk dat het vermoeden weerlegbaar is.

Bovendien zijn de criteria om te concluderen dat iemand is ondergedoken te talrijk en te ruim. Het aantal criteria moet worden verminderd en duidelijker worden omschreven om het onderduiken alleen te beperken tot het werkelijke en concrete onderduiken. In zijn verslag over de tenuitvoerlegging van de terugkeerrichtlijn waarschuwde het Europees Parlement de

---

<sup>9</sup> HvJ, arrest van 15 maart 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, Pt. 42. Beschikbaar online [hier](#).

lidstaten dat "een brede rechtsgrondslag het mogelijk maakt om systematisch detentie op te leggen en individuele omstandigheden slechts marginaal te beoordelen".<sup>10</sup>

We moeten het aantal criteria verminderen en ze duidelijker definiëren, zodat besluiten tot onderduiking alleen wordt beperkt tot daadwerkelijke, concrete onderduiking. Ter herinnering, art. 29.2 van de Dublin verordening bepaalt dat het termijn verlengd mag worden in geval dat de persoon "onderduikt". In die zin volstaat de toezending van een feitelijk adres. Momenteel bestaat de indruk dat er verwarring bestaat tussen "risico op onderduiken" en "onderduiken".

De mogelijkheden zijn niet alleen te talrijk en te ruim gedefinieerd, maar ook onverenigbaar met het Jawo-arrest en recente rechtspraak van het Europees Hof van Justitie (HvJ). De ontwerp-artikelen geven DVZ de mogelijkheid om de Dublinstermijn te verlengen als een persoon de gesprekken met de ICAM-coach niet bijwoont of niet meewerkt aan het medisch onderzoek.

In uitspraken n° 281.100, 282.525 en 282.524 stelde de RvV dat de mogelijkheid om de Dublin overdrachtstermijn te verlengen restrictief moet worden toegepast (§60, Jawo). In dezelfde arresten stelde de Raad dat het niet meewerken aan vrijwillige terugkeer niet automatisch kan leiden tot een verlenging van de overdrachtstermijn.

Er is alleen sprake van onderduiken als een persoon de autoriteiten opzettelijk ontwijkt. Dit kan worden verondersteld als de persoon zijn laatst bekende verblijfplaats heeft verlaten, waardoor het voor DVZ materieel onmogelijk is om de overdracht uit te voeren (§62, Jawo). Concluderend kan worden gesteld dat de verlenging van de overdrachtstermijn op basis van niet-medewerking met de ICAM-coach niet in overeenstemming is met de Jawo-rechtspraak en de interpretatie van dit arrest door het RvV.<sup>11</sup>

Ten slotte is in de huidige stand van het wetsontwerp, zoals hierboven vermeld, het fundamentele recht op daadwerkelijke rechtsmiddel niet gewaarborgd. De criteria in het wetsontwerp houden geen rekening met de uitoefening van het fundamentele recht om in beroep te gaan tegen de bijlage 26<sup>quater</sup> voor de RVV. Door niet naar de door Fedasil aangewezen opvangstructuur voor asielzoekers te gaan - een van de 6 hypothesen waarin de persoon die om internationale bescherming verzoekt wordt verondersteld te zijn ondergedoken - behoudt de betrokkene zijn recht op beroep omdat het door Fedasil als "OTP" aangewezen centrum een centrum is voor de begeleiding van de terugkeer, en alleen de terugkeer. Na de overdracht aan de aangewezen lidstaat is het beroep tegen bijlage 26<sup>quater</sup>

---

<sup>10</sup> Parlement européen, Rapport sur la mise en œuvre de la directive retour, 02.12.2020, beschikbaar [hier](#), p. 3.

<sup>11</sup> <https://www.agii.be/nieuws/rvv-medewerking-weigeren-aan-vrijwillige-terugkeer-niet-gelijk-aan-onderduiken-automatisch> et <https://www.agii.be/nieuws/rvv-niet-ondertekenen-verklaring-vrijwillige-terugkeer-bij-26quater-is-geen-reden-om>

zonder voorwerp, aangezien de overdracht reeds heeft plaatsgevonden. In dergelijke omstandigheden is het voor de betrokkene niet mogelijk het tegen hem genomen overdrachtsbesluit daadwerkelijk aan te vechten. Tijdens de beroepstermijn en de procedure bij de RVV is het niet redelijk om een vaststelling van onderduiken te doen of van hem "medewerking" te verwachten, hetgeen hoe dan ook in strijd zou zijn met de uitoefening van het recht op een effectief beroep.

Bovendien bestaan er verschillende beslissingen van de Raadkamer van Luik<sup>12</sup> waarin het begrip "onderduiken" dat de DVZ hanteert in vraag gesteld op basis van de beroepen die de betrokkenen bij de arbeidsrechtbanken hebben ingesteld om hun recht op materiële bijstand in het open centrum waar zij woonden te behouden. In tegenstelling tot wat de toelichting van het wetsontwerp suggereert, is de rechtspraak verre van eensgezind over de interpretatie van dit begrip "onderduiken".

## 6. ESCORTEURS

Het wetsontwerp regelt onder meer ook het gebruik van geweld bij gedwongen uitzettingen. Verschillende veiligheidsmaatregelen vallen hieronder: uitzetting naar het land van herkomst, maar ook teruggrijving aan de grens en overdrachten onder de Dublin III-verordening. Op die manier voegt het wetsontwerp een "zegel van wettigheid" toe aan een reeds gevestigde, maar voorheen niet gereguleerde praktijk.

De waarborgen om disproportioneel gebruik van geweld te voorkomen ontbreken echter in het wetsontwerp. Er wordt geen uitzondering gemaakt voor gevallen van bijzondere kwetsbaarheid, zoals zwangere vrouwen of ernstig zieke mensen. Bovendien voorziet het wetsontwerp niet in waarborgen tegen buitensporig en onredelijk gebruik van geweld door administratief personeel, dat, niet te vergeten, in zijn of haar basisvorming in principe niet is opgeleid op dit gebied. Op deze manier legaliseert het wetsontwerp een veel uitgebreider, gevaarlijker en oncontroleerbaarder gebruik van geweld, zonder voorafgaand onderzoek naar de noodzaak of evenredigheid ervan. Er is niet voorzien in beroepsmogelijkheden met betrekking tot de schade die door het gebruik ervan aan de betrokken personen wordt berokkend.

Daarnaast blijven er nog een aantal vragen over:

- Hoe zullen deze nieuwe regels passen in de bevoegdheden van de particuliere luchtvaartmaatschappijen die teruggrijvingen uitvoeren in het kader van het Verdrag van Chicago (verantwoordelijkheid van de luchtvaartmaatschappijen om de persoon

---

<sup>12</sup> Raadkamer Luik, verordening 08.08.2022, 2651 ; Raadkamer Luik, verordening 22.08.2022, 2022/2755.

terug te brengen naar de luchthaven waar hij aan boord is gegaan)? Incidenten worden vaak gemeld door de (particuliere) veiligheidsdiensten van de luchtvaartmaatschappijen. Nieuwe wetgeving op dit gebied zou een goede gelegenheid zijn om het fenomeen beter te omkaderen en de rechten van mensen te beschermen;

- Als Frontex-personeel wordt ingezet voor begeleidingstaken, wie is er dan verantwoordelijk als er iets misgaat? Het wetsontwerp voorziet erin dat Frontex-personeel deze taken uitvoert onder het gezag van de federale politie, maar de kwestie van de aansprakelijkheid is niet geregeld;

Met betrekking tot de instantie die verantwoordelijk is voor het toezicht op de uitvoering van overdrachts-, refoulement- en verwijderingsmaatregelen, zou de tekst een verplichting moeten bevatten om systematisch toezicht te houden op alle *special flights*, die van nature een grotere kans hebben om te worden misbruikt omdat ze buiten het zicht worden uitgevoerd. 25 jaar na de dood van de jonge Sémira Adamu tijdens een poging tot uitzetting, beschikt België nog steeds niet over een echt effectief en onafhankelijk controlemechanisme om uitzettingspogingen te monitoren. De Algemene Inspectie van de Federale en Lokale Politie (AIG), de instantie die het monopolie heeft op de controle op de verwijderingen, beschikt over te weinig middelen om dit correct te doen (en betreurt dat ook zelf<sup>13</sup>). Ook Myria<sup>14</sup> en het Europees Comité ter voorkoming van foltering<sup>15</sup> roepen op tot meer middelen om verdere tragedies in de toekomst te voorkomen.

Op zijn minst zouden enerzijds alle collectieve en beveiligde vluchten en anderzijds alle vluchten waarbij kwetsbare mensen betrokken zijn, onderworpen moeten zijn aan controle door de AIG.

## 7. GEEN ECHT EINDE AAN KINDERDETENTIE

Onze organisaties verwelkomen natuurlijk het verbod op het opsluiten van kinderen in "gesloten centra" en verwijzen naar de campagne "Een kind sluit je niet op. Punt"<sup>16</sup>.

Er bestaan echter andere detentiecentra voor gezinnen met minderjarige kinderen en deze zullen waarschijnlijk worden uitgebreid na het aannemen van deze wet. Detentiecentra voor gezinnen (ook bekend als "terugkeerwoningen" of FITT's) zijn ook detentiecentra. Na vaak

<sup>13</sup> <https://www.aigpol.be/sites/aigpol/files/downloads/202305-AIG-IGIN-MFO2-Jaarverslag%202022-NL.pdf>.

<sup>14</sup> [MyriaDoc 11 Terugkeer, detentie & verwijdering van vreemdelingen in België](#), 2021, p. 125.

<sup>15</sup> Europees Comité ter voorkoming van foltering, p. 26 [1680abeddf \(coe.int\)](#).

<sup>16</sup> De manier waarop het geschreven staat in artikel 74/9 laat nog wel toe dat de minderjarigen van wie er een twijfel bestaat rond hun minderjarigheid, nog risico lopen op opsluiting.

traumatische arrestaties worden gezinnen weggehaald van hun gewone verblijfplaats, waar ze een detentiebevel krijgen en onderworpen worden aan het wettelijke regime van detentie. Er moet altijd een volwassene in de woning aanwezig zijn en dit is niet in het belang van de kinderen, die niet al hun grondrechten gegarandeerd krijgen. Om consequent te zijn en in het belang van het kind, mag geen enkel kind worden onderworpen aan een detentiebeslissing of aan het wettelijke regime van detentie.

## 8. INVOERING VAN HET BEGRIP “GESLOTEN CENTRA” IN PLAATS VAN “ADMINISTRATIEVE DETENTIECENTRA” EN JUISTE BEWOORDING

Het wetsontwerp definieert de term "gesloten centrum" voor het eerst in een Belgische wet (art. 1 § 1 34°). Nu België een groot aantal Europese richtlijnen en verordeningen in zijn nationale wetgeving aan het opnemen is, heeft het geen zin om een term te gebruiken die geen basis heeft in het internationaal recht. In 2016 vond in België een belangrijke hervorming van het asielrecht plaats, met name om de terminologie in overeenstemming te brengen met het Europees recht, door de term "asielzoeker" in de hele wet van 15 december 1980 te vervangen door "verzoeker voor internationale bescherming". In de Terugkeerrichtlijn verwijst het Europese recht naar "*detention*" en "*detention facilities*". "Gesloten centra" moet dus vervangen worden door "administratieve detentiecentra".

Verder verwijzen 34° en 35° van artikel 1§1 naar "opvang". Dit is echter in feite en in rechte "vasthouding". Het woord "opvang" moet dus vervangen worden door "vasthouding".

Nog steeds wat de terminologie betreft, vraagt Move zich af wat de precieze betekenis is van de term "minder dwingende maatregel voor vasthouding" die in het hele wetsontwerp wordt gebruikt, en vraagt ze zich af of deze terminologische keuze het begrip ervan zal vergemakkelijken. In de huidige wet van 15 december 1980, artikel 1 § 2, 4° c) is er eerder sprake van : "*een minder dwingende maatregel dan een vrijheidsberovende maatregel die erop gericht is om zijn overdracht, teruggedrijving of zijn verwijdering te garanderen, ongeacht of het om een vrijheidsbeperkende maatregel of een andere maatregel gaat*"; In de Franse vertaling leidt de bewoording volgens Move tot onduidelijkheid.