

---

# HERVORMING VAN HET BELGISCH MIGRATIE- WETBOEK

---

---

BIJDRAGE van MOVE, zomer 2021

# Move

Voorbij detentie van migranten  
Pour en finir avec la détention des migrant-e-s

## 1. INHOUDSTAFEL

1.	Inhoudstafel.....	2
2.	Lijst van afkortingen.....	3
3.	Inleiding.....	4
4.	De transparantie vergroten tijdens het gehele terugkeerproces van de vreemdeling.....	5
4.1	Gedurende de aanhouding en de detentie op het politiebureau.....	5
4.2	Na de kennisgeving van de detentietitel.....	11
5.	Personen in kwetsbare situaties identificeren en hun administratieve detentie verbieden 14	
5.1	Verbod op detentie van kinderen.....	14
5.2	Opsporing en verbod op detentie van kwetsbare profielen.....	17
5.3	Verbod op het scheiden van gezinnen.....	19
6.	Effectieve beroepsmogelijkheden tegen administratieve detentie en de termijnen voor detentie verkorten.....	23
6.1	Doeltreffende rechterlijke controle.....	23
6.2	Termijnen voor administratieve detentie wanneer « <i>geen andere afdoende maar minder dwingende maatregel doeltreffend kan worden toegepast</i> ».....	27
7.	De doeltreffendheid van de grondrechten van personen in administratieve detentie beter waarborgen.....	30
7.1	Rechtsbijstand in detentie.....	30
7.2	Toegang van NGO's tot detentiecentra.....	32
7.3	Klachtensysteem.....	34
8.	Zorgen voor de leesbaarheid van het toekomstige migratiewetboek.....	37

## 2. LIJST VAN AFKORTINGEN

KB	Koninklijk besluit
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens
CERD	VN-Comité tegen rassendiscriminatie
VIB	Verzoeker om internationale bescherming
Vw.	Vreemdelingenwet
DVZ	Dienst Vreemdelingenzaken
BGV	Bevel om het grondgebied te verlaten
PV	Proces-verbaal

### 3. INLEIDING



Al meer dan 25 jaar brengt een informeel platform van Belgische niet-gouvernementele organisaties (ngo's), bekend onder de naam "Transit", door de Dienst Vreemdelingenzaken geaccrediteerde bezoekers samen in gesloten centra en terugkeerwoningen. In januari 2021 versterkten Caritas International, CIRÉ, Jesuit Refugee Service Belgium en Vluchtelingenwerk Vlaanderen deze samenwerking door de oprichting van een nationale coalitie: Move. In partnerschap met andere actoren op het gebied van mensenrechten verricht Move politiek, juridisch en beleidswerk. Move wil een einde maken aan de detentie van vreemdelingen op administratieve gronden en hun recht op vrijheid opnieuw bevestigen.

In het voorjaar van 2021 is door staatssecretaris voor Asiel en Migratie Sammy Mahdi een commissie opgericht om het nieuwe Migratiewetboek op te stellen. De Commissie is onder meer samengesteld uit deskundigen van de asiel- en migratiediensten, academici en juridische deskundigen. In een voorbereidende fase werd het middenveld geraadpleegd en kregen verschillende organisaties op het terrein de kans een bijdrage op te stellen met hun aanbevelingen om « *de leesbaarheid van de wet op het verblijf van vreemdelingen te verbeteren en de rechtszekerheid te waarborgen* ». Na de indiening van de schriftelijke bijdragen werden leden van het middenveld uitgenodigd voor hoorzittingen om van gedachten te wisselen met de leden van de Commissie.

Deze brede raadpleging was voor Move een gelegenheid om de aanbevelingen van de Transit groep te hernemen en nog een stapje verder te gaan in het veranderen van wetgeving, beleid en praktijken om het gebruik van administratieve detentie terug te dringen. De volgende bijdrage ligt in de lijn van deze doelstelling en stelt verschillende manieren voor om de samenhang van het wetgevingskader te verbeteren, tot een echte "cultuur van transparantie" te komen en de grondrechten van gedetineerde personen op doeltreffende wijze te waarborgen. Gezien de beperkte tijd voor het opstellen binnen de door de Commissie voorgestelde termijnen, hebben wij wel niet op alle kwesties kunnen ingaan. Als aanvulling op deze nota sluiten wij ons volledig aan bij de bijdrage van Nansen, onze partner en juridisch deskundige op het gebied van detentie.





Bijdrage ook ondersteund door :  en 

## 4. DE TRANSPARANTIE VERGROTEN TIJDENS HET HELE TERUGKEERPROCES VAN DE VREEMDELING

In zijn beleidsnota verbindt de staatssecretaris voor Migratie zich ertoe: « *efficiënte instellingen in een duidelijk wetgevend kader* » op te zetten en « *een transparant en 'evidence based' beleid* » in te voeren (blz. 11, punt 4).

Move moedigt deze aanpak ten zeerste aan en dringt erop aan dat deze primordiale doelstelling in de hele terugkerketen vervuld wordt en alle actoren omvat die bij de daadwerkelijke uitzetting van de vreemdeling betrokken zijn. Terugkeer is een complex proces waarbij veel actoren betrokken zijn. Een loutere controle van de detentiecentra of van de Dienst Vreemdelingenzaken zou niet genoeg zijn om te beantwoorden aan het gewenste doel van transparantie.

Transparantie is een cruciaal element in een rechtsstaat, vooral wanneer het gaat om zo'n gevoelige kwestie als het migratierecht. Bij de detentie van vreemdelingen doet het gebrek aan transparantie zich voor op het niveau van de aanhouding en de detentie op het politiebureau (I) en na de kennisgeving van de vrijheidsberoving (II).

### 4.1 GEDURENDE DE AANHOUDING EN DE DETENTIE OP HET POLITIEBUREAU

- De context

In de eerste plaats doet het bovengenoemde gebrek aan transparantie zich voor op het niveau van de aanhouding, het verhoor op het politiebureau en de elementen waarop de detentietitel *in fine* is gebaseerd. In dit verband is het opvallend dat er sprake is van een ongerechtvaardigde « vertraging » met betrekking tot de rechten die gelden voor personen die om strafrechtelijke redenen zijn gearresteerd en personen die om administratieve redenen zijn gearresteerd.

Wat arrestaties en het opstellen van etnische en raciale profielen betreft, zijn wij het volledig eens met de bevindingen in het verslag van de VN-Commissie voor de uitbanning van rassendiscriminatie<sup>1</sup> (CERD) (vrije vertaling) :

*“16. Herinnerend aan zijn algemene aanbeveling nr. 36 (2020) betreffende het voorkomen en uitbannen van het gebruik van rassenprofielen door rechtshandhavingsambtenaren, dringt het Comité er bij de Staat die partij is op aan zijn inspanningen op te voeren om alle rechtshandhavingspraktijken die gebaseerd zijn op raciale profilering effectief te bestrijden en uit te bannen, onder meer door:*

*(a) in haar wetgeving een uitdrukkelijk verbod op raciale profilering op te nemen, gebaseerd op de algemene aanbeveling nr. 36 van het Comité (2020)*

*(b) bespoedigen van het proces van ontwikkeling en aanneming van het actieplan ter bestrijding van het opstellen van raciale of etnische profielen en van specifieke richtsnoeren of gedetailleerde instructies voor identiteitscontroles ter voorkoming van raciale profilering, in samenwerking met de bevolkingsgroepen die het meest vatbaar zijn voor raciale profilering*

*(c) uitgesplitste gegevens verzamelen over klachten in verband met raciale profilering, deze regelmatig publiceren en ze opnemen in haar volgende periodieke verslag*

*(d) een onafhankelijk systeem op te zetten voor de behandeling van klachten over raciale profilering;*

*(e) gebruik te maken van formulieren waarin de redenen voor de aanhouding of ander politieoptreden, alsmede de rechtsmiddelen waarover de slachtoffers beschikken, worden vermeld;*

*(f) de opleidingsprogramma's voor politiefunctionarissen inzake raciale profilering versterken, rekening houdend met de algemene aanbeveling nr. 36 van het Comité (2020)“.*

En laten we ook verwijzen naar de opmerkingen die het Comité tegen foltering (CAT) op 28 juli 2021 ten aanzien van de Belgische Staat<sup>2</sup> heeft gemaakt (vrije vertaling):

*“9. Het Comité is bezorgd over berichten dat de politie bij identiteitscontroles nog steeds personen uit minderheidsgroepen als doelwit neemt, en betreurt het ontbreken van gegevens over dergelijke controles, aan de hand waarvan zou kunnen worden geanalyseerd waarom en hoe zij worden uitgevoerd. Het Comité heeft echter met belangstelling vernomen dat de Staatspartij bezig is een nationaal kader op te zetten om*

---

<sup>1</sup> [CERD/C/BEL/CO/R.20-22 \(ohchr.org\)](https://www.ohchr.org/en/instruments-treaties/CERD/CERD-CO/R.20-22)

<sup>2</sup> [CAT/C/BEL/4](#)

*willekeur bij identiteitscontroles tegen te gaan en de registratie van klachten over etnische profilering mogelijk te maken (art. 2 en 16).*

*10. Het Comité beveelt de Staatspartij aan vaart te zetten achter de totstandbrenging van dit nationale kader, zodat gegevens kunnen worden verzameld over de praktijk van de identiteitscontroles, de reden voor en het resultaat van de controle, alsmede de etnische afkomst en het geslacht van de gecontroleerde persoon, om een studie te verrichten naar de praktijk van het opstellen van rassenprofielen, de oorzaken daarvan te achterhalen en willekeurige praktijken te voorkomen."*

Wij verzoeken de staatssecretaris voor asiel en migratie om, in overleg met de minister van Binnenlandse Zaken, gevolg te geven aan de aanbevelingen van de VN-organen.

De bezoekers van Move die gedetineerden in gesloten centra ontmoeten, maken zeer regelmatig melding van omstandigheden van arrestatie die duiden op raciale en etnische profilering. België moet dus absoluut een efficiënt juridisch arsenaal opstellen om deze onaanvaardbare realiteit te bestrijden.

Ten aanzien van arrestaties bij eventuele "huisbezoeken", kunnen we wijzen op het wetsontwerp dat in de vorige legislatuur werd behandeld en dat huisbezoeken ten nadele van de grondrechten wilde vergemakkelijken. Dit ontwerp heeft (terecht) een storm van protest langs alle kanten ontketend. Het idee van de N-VA kwam terug in het parlement en onlangs kreeg Myria de gelegenheid zich over dit voorstel uit te spreken in een advies. Move is het volledig eens met de in dit advies vervatte ontwikkelingen en aanbevelingen<sup>3</sup>.

Bij detentie op het politiebureau in afwachting van de beslissing van DVZ, is er momenteel een gebrek aan transparantie bij de controle van de identiteit, het verblijfsrecht en de eventuele detentie van vreemdelingen. Daar vindt een verhoor plaats dat voorafgaat aan de kennisgeving van het bevel om het grondgebied te verlaten met of zonder besluit om op een bepaalde plaats te blijven, en eventueel met een inreisverbod. Het is van essentieel belang dat meer rechten worden gegarandeerd tijdens de detentie op het politiebureau.

Een fundamentele garantie tegen willekeur is het opnemen in de wetgeving van het recht van de administratief aangehouden persoon om zich tijdens zijn verhoor op het politiebureau te laten bijstaan door een advocaat. Zo zijn wij het eens met het advies aan de Commissie van Avocats.be: "*Voorgesteld wordt dat eenieder die op grond van de vreemdelingenwet door een administratieve of politieke overheid wordt gehoord, kan verzoeken om te worden bijgestaan door*

---

<sup>3</sup> [Advies Myria -Wetsvoorstel 55-66-001.pdf](#)

*een advocaat die tot taak heeft de wettigheid van het verhoor te garanderen, naar het voorbeeld van wat in de wet "SALDUZ" is bepaald" (blz. 5) (vrije vertaling), en wij zijn het volledig eens met de voorgestelde wijziging van artikel 62, §3 Vreemdelingenwet (hierna: "Vw.")<sup>4</sup>.*

Er moet op gewezen worden dat één van de aanbevelingen van het CAT aan België ook in die richting gaat (eigen vertaling):

*« 15. Het Comité is verheugd over de versterking van het recht op toegang tot een advocaat door de "Salduz II"-wet (zie par. 5 d)), maar is bezorgd over de berichten dat dit recht in de praktijk nog steeds niet wordt gerespecteerd. Overeenkomstig artikel 47 bis van het Wetboek van Strafvordering kan de terechtzitting immers beginnen vóór de komst van de advocaat, hoewel dit kan worden aangevochten als een schending van het recht op verdediging. Hij betreurt ook dat personen die administratief zijn aangehouden geen recht hebben op een advocaat, aangezien de aanwezigheid van een raadsman een fundamentele waarborg vormt tegen mishandeling door de politie (art. 2 en 11).*

*16. Het Comité beveelt de Staat aan de nodige maatregelen te nemen, inclusief wetgevende, om ervoor te zorgen dat het recht op toegang tot een advocaat wordt uitgebreid tot alle vormen van vrijheidsberoving, met inbegrip van administratieve detentie, en altijd wordt gerespecteerd vanaf het begin van de vrijheidsberoving."*

Hierboven hebben wij al gewezen op het ongerechtvaardigde verschil in behandeling tussen politieverhoren in het kader van een misdrijf of overtreding (strafzaken) en in de louter administratieve context. Opvallend is ook het verschil tussen de regeling in Frankrijk en die in België; de volgende artikelen van de Franse wet betreffende de toegang en het verblijf van vreemdelingen en het recht op asiel (CESEDA)<sup>5</sup> bevestigen dit (eigen vertaling):

*« [Artikel L813-1](#): Indien bij een controle als bedoeld in artikel L. 812-2 blijkt dat een vreemdeling niet in staat is zijn recht om op het Franse grondgebied te reizen of te verblijven, aan te tonen, kan hij worden vastgehouden teneinde zijn recht om op het Franse grondgebied te reizen of te verblijven, na te gaan. In dit verband kan de vreemdeling worden meegenomen naar een politie- of gendarmeriekantoor en in hechtenis worden genomen door een officier van de gerechtelijke politie van de nationale politie of gendarmerie.*

---

<sup>4</sup> Migratiewetboek, bijdrage OBF, p. 5

<sup>5</sup> [Titre Ier : CONTRÔLES \(Articles L810-1 à L814-1\) - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)



Artikel L813-5 : De vreemdeling die ervan in kennis is gesteld dat hij op grond van artikel L. 813-1 in hechtenis is genomen, wordt onverwijld, in een taal die hij begrijpt of waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat hij deze begrijpt, in kennis gesteld van de redenen van zijn aanhouding, de maximumduur van de maatregel en het feit dat hij de volgende rechten heeft

1° Zich laten bijstaan door een tolk ;

2° Zich te laten bijstaan onder de voorwaarden voorzien in artikel L. 813-6, door een advocaat die hij zelf heeft aangeduid of door de stafhouder benoemd wordt, die vervolgens met alle middelen en onverwijld van dit verzoek in kennis wordt gesteld;

3° Worden onderzocht door een door de gerechtelijke politieagent aangewezen geneesheer; de geneesheer beslist of de persoon geschikt is om in hechtenis te blijven en doet alle nuttige vaststellingen;

4° Om zijn familie en elke persoon van zijn keuze op elk moment op de hoogte te brengen en alle nuttige contacten te leggen om de informatie te garanderen en, in voorkomend geval, dat de kinderen die hij onder zijn hoede heeft, worden opgevangen, ongeacht of ze hem al dan niet vergezelden toen hij in hechtenis werd genomen, overeenkomstig de voorwaarden bepaald in artikel L. 813-7 ;

5° De consulaire autoriteiten van zijn land op de hoogte brengen of laten brengen.

Indien de vreemdeling geen Frans spreekt, zijn de bepalingen van artikel L. 141-2 van toepassing.

#### Artikel L813-6

De advocaat van de gedetineerde vreemdeling kan bij aankomst op de plaats van bewaring gedurende dertig minuten met de vreemdeling spreken, onder voorwaarden die de vertrouwelijkheid van het onderhoud waarborgen.

De vreemdeling kan verzoeken dat de advocaat zijn hoorzittingen bijwoont. In dat geval kan het eerste verhoor, tenzij het alleen over identiteitsgegevens gaat, niet beginnen zonder de aanwezigheid van de advocaat vóór het verstrijken van een termijn van een uur na de aan de advocaat toegezonden informatie. Verificatiehandelingen waarvoor de aanwezigheid van de vreemdeling niet vereist is, kunnen evenwel vanaf het begin van de hechtenis worden verricht. Tijdens de hoorzittingen kan de advocaat aantekeningen maken.

Na afloop van de hechtenis kan de advocaat op zijn verzoek inzage krijgen in het proces-verbaal dat is opgemaakt op grond van artikel L. 813-13, eerste alinea, alsmede in de eventueel daarbij gevoegde medische verklaring. Hij kan schriftelijke opmerkingen maken die bij het verslag worden gevoegd.

Wij hebben slechts een gedeelte van de passage geselecteerd (zonder in te gaan op het gedeelte over tolken of kennisgeving en eventuele beroepsmogelijkheden), maar deze passage

staat in scherp contrast met het onvolledige artikel in de Belgische wet van 1996 dat luidt: « *De politiediensten kunnen een vreemdeling die geen houder is van de bij de wet vereiste identiteitsstukken of documenten vatten en hem onderwerpen aan een maatregel van bestuurlijke aanhouding, in afwachting van een beslissing van de Minister of zijn gemachtigde. De vrijheidsbeneming mag niet langer dan vierentwintig uur duren* » ([Art. 74/7 Vw.](#)).

- Aanbevelingen

Het huidige artikel 74/7 Vw. moet worden geschrapt en in het hoofdstuk: "Procedurale waarborgen" moeten, na artikel 62 Vw., verschillende artikelen betreffende de aanhouding en het verhoor van de vreemdeling worden ingevoegd, waarin ten minste het volgende wordt bepaald:

- Bij elke arrestatie van een vreemdeling moet de politieambtenaar de reden (redelijke grond) voor de identiteitscontrole en het besluit om hem te begeleiden naar het politiebureau, vermelden. Statistieken over deze redenen worden opgesteld, openbaar gemaakt en geanalyseerd. Meer in het algemeen worden de aanbevelingen van CERD en CAT uitgevoerd;
- Indien de vreemdeling één van de landstalen niet beheerst, moet hem het recht op een tolk worden gegarandeerd, anders is de hoorzitting niet geldig en het daaropvolgende aanhoudingsbevel evenmin;
- De vreemdeling moet in de gelegenheid worden gesteld zo nodig een arts te raadplegen om een kwetsbaarheidsonderzoek te kunnen uitvoeren (zie de ontwikkelingen in punt 5.2);
- Het recht om te worden gehoord moet worden gewaarborgd en in het bijzonder moet een controle op een mogelijke schending van artikel 3 en/of artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: "EVRM") worden uitgevoerd voordat een Bevel om het grondgebied te verlaten (hierna: "BGV") wordt uitgevaardigd met of zonder beslissing inzake detentie;
- Zoals voorgesteld door Avocats.be en overeenkomstig de aanbevelingen van het CAT, moet de vreemdeling in administratieve detentie het recht hebben zich tijdens zijn verhoor door de politie te laten bijstaan door een advocaat, indien hij dat wenst;
- De vreemdeling moet contact kunnen opnemen met elke sociale dienst en persoon van zijn keuze en deze moeten aanvullende documenten kunnen overleggen;
- De processen-verbaal (hierna: "PV's") van de hoorzitting en eventuele huiszoekingsbevelen worden systematisch en onverwijld in het administratief dossier van DVZ opgenomen;
- De duur van de detentie vóór de kennisgeving van het bevel om het grondgebied te verlaten, met of zonder detentietitel, kan niet meer dan 12 uur bedragen.

Er wordt een extra artikel ingevoegd betreffende de toegang tot het administratieve dossier, waarin wordt bepaald dat het dossier volledig moet zijn, moet worden geïnventariseerd en ter beschikking moet worden gesteld op hetzelfde tijdstip als de kennisgeving van het besluit dat schade berokkent aan de vreemdeling. Dit artikel moet uiteraard van toepassing zijn op alle beslissingen die ter uitvoering van de wet van 15 december 1980 worden genomen.

Onder "administratief dossier" moet ook worden verstaan: de pv's van de politie waarop DVZ zich baseert om detentiebeslissingen te nemen en, in geval van dien, het bevel tot huiszoeking om de wettigheid van de administratieve arrestatie te toetsen of enig ander document waarop de vrijheidsberoving is gestaafd.

## 4.2 NA DE KENNISGEVING VAN DE DETENTIETITEL

De volgende ontwikkelingen zijn erop gericht de transparantie tijdens het hele proces van gedwongen terugkeer te vergroten, d.w.z. vanaf de kennisgeving van het aanhoudingsbevel tot de uiteindelijke uitzetting van de vreemdeling. In het kader van de onderstaande ontwikkelingen dienen de detentiecentra te worden verstaan in de zin van het Facultatief protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke en onterende behandeling of bestraffing (hierna: "OPCAT")<sup>6</sup>.

- De context

Vandaag de dag is de toegang van het middenveld tot gesloten centra en terugkeerwoningen voor vreemdelingen in ruime zin zeer beperkt. In de voorstellen tot wijziging van het koninklijk besluit van 2002 (zie ontwikkelingen onder punt 7.2), stellen wij voor de toegang van bezoekers van ngo's tot gesloten centra te garanderen. Bovendien moet het OPCAT dringend worden geratificeerd, zoals de ngo's die lid zijn van Move nu al vele jaren eisen<sup>7</sup> en zoals het CAT onlangs heeft aanbevolen<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Ter herinnering, in artikel 4 van het Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing worden detentiecentra als volgt gedefinieerd: « Voor de toepassing van dit Protocol wordt onder vrijheidsberoving verstaan elke vorm van detentie of gevangenschap of het plaatsen van een persoon in een publieke of private inrichting die deze persoon niet naar believen kan verlaten op last van een gerechtelijke, bestuursrechtelijke of andere autoriteit.»

<sup>7</sup> Lees in dit verband het advies van de OPCAT-coalitie van februari 2021 [493-avis-de-la-coalition-opcat-01-21-ratification-de-l-opcat-et-creation-d-un-mecanisme-national-de-prevention-en-belgique.html](https://www.dei-belgique.be/493-avis-de-la-coalition-opcat-01-21-ratification-de-l-opcat-et-creation-d-un-mecanisme-national-de-prevention-en-belgique.html) (dei-belgique.be)

<sup>8</sup> « 41. Het Comité verzoekt de Staat die partij is uiterlijk op 30 juli 2022 informatie te verstrekken over het gevolg dat is gegeven aan de aanbevelingen van het Comité met betrekking tot de bekrachtiging van het Facultatief Protocol bij het Verdrag, het beginsel van non-refoulement en de repatriëring van kinderen en hun moeders uit conflictgebieden (zie punten 18, onder e), 26 en 32 hierboven). In dit verband wordt de Staatspartij verzocht het Comité mee te delen welke maatregelen zij voornemens is te nemen om sommige

Maar gesloten centra zijn niet de enige plaatsen waar vreemdelingen van hun vrijheid worden beroofd. De transparantie moet worden gewaarborgd op alle plaatsen van detentie: wij denken bijvoorbeeld aan de transferbusjes tussen de detentiecentra en de luchthavens en de lokalen op de luchthavens. In dit opzicht is de zaak Chovanec een illustratie van de wetteloosheid die in het proces van gedwongen terugkeer blijft bestaan.

- Aanbevelingen

Om de door de Staatssecretaris nagestreefde transparantie te bereiken met de cijfers voor gesloten centra en terugkeerwoningen, moeten de volgende wijzigingen worden aangebracht:

### **In de koninklijke besluiten**

In het groen, en *a minima*, de voorgestelde wijzigingen van artikel 135 van het koninklijk besluit 2002 betreffende de gesloten centra, aangezien het belangrijk is over precieze cijfers te beschikken, die momenteel ontbreken.

*Art. 135. Elk centrum maakt een jaarverslag op.*

*Hierin zijn minstens opgenomen :*

*1° het totaal aantal ingeschreven bewoners, opgesplitst naar nationaliteit;*

*2° de gemiddelde verblijfsduur per bewoner, opgesplitst naar nationaliteit;*

*3° het totaal aantal ontsnappingen;*

*4° het totaal aantal overbrengingen naar en vanuit strafinstellingen, andere centra of andere instellingen met een indicatie van het aantal personen met een strafrechtelijke veroordeling en de duur van de uitgezeten straf*

*5° het totaal aantal teruggrijvingen en repatriëringen, opgesplitst naar nationaliteit; met vermelding van het land van bestemming en onder welk artikel/verordening/bilateraal verdrag;*

*6° het totaal aantal vrijstellingen, opgesplitst naar nationaliteit; met de duur van de detentie en de reden van vrijlating;*

*7° Specificeer voor elke afzondering de duur en de reden; ~~het aantal plaatsingen in afzondering, de gemiddelde duur en de redenen daartoe, opgesplitst naar nationaliteit;~~*

*8° de gemiddelde kostprijs per bewoner;*

*9° het totaal aantal zelfmoordpogingen; en de opvolging hiervan*

*10° het totaal aantal hongerstakingen en hun duur*

---

*of alle andere in deze slotopmerkingen vervatte aanbevelingen ten uitvoer te leggen tegen de tijd dat zij haar volgende verslag indient. » (Slotopmerkingen CAT INT\_CAT\_COC\_BEL\_45337\_F)*

*11° het aantal kwetsbare personen volgens een gemeenschappelijk vastgesteld schema  
12° het totaal aantal ontvangen klachten en het gevolg dat daaraan is gegeven zoals bedoeld in :*

*- Artikel 129, lid 2;*

*- Artikel 132, par. 5j.*

*Dit verslag wordt uiterlijk op 30 april openbaar gemaakt op de website van DVZ en in aanwezigheid van de minister in het parlement besproken.*

*Al deze cijfers worden elk kwartaal gepubliceerd op de website van de Dienst Vreemdelingenzaken.*

Hetzelfde artikel moet worden ingevoegd in het koninklijk besluit van 14 mei 2009 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de woonunits, als bedoeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

#### **In de wet van 15 december 1980 (Vw.):**

In 2019 is een artikel 94/1 in de wet opgenomen, naar aanleiding van de tegenslagen rond de verlening van humanitaire visa. Dit artikel biedt een basis voor de eis van transparantie, maar wij pleiten voor de invoeging van een specifiek hoofdstuk.

Move is van mening dat een nieuw hoofdstuk moet worden opgenomen dat specifiek aan transparantie en controle is gewijd en dat ten minste de volgende doelstellingen moet verwezenlijken (overeenkomstig de doelstellingen van de bovengenoemde beleidsnota):

- Minimale driemaandelijks publicatie van alle cijfers betreffende het verblijf, en in het bijzonder zoals bepaald door artikel 132 KB 2002 en KB 2009 (Cfr. Infra), met inbegrip van de cijfers betreffende de door de gedetineerden ingediende klachten en de aan hen voorbehouden behandeling (Cfr. Supra) ;
- Jaarlijkse publicatie van de activiteitenverslagen van elk gesloten centrum en terugkeerwoningen ;
- De website van DVZ is perfect bijgewerkt en beschrijft de verschillende praktijken naast de wetgeving volgens de beginselen van behoorlijk bestuur (het doel is hier een meer inhoudelijke en praktische toepassing van de regels en niet een kwantitatieve beschrijving met cijfers) ;
- Bekendmaking van het budget dat is toegewijd voor de uitvoering van het terugkeerbeleid ;
- De detentiecentra definiëren overeenkomstig artikel 4 van het Facultatief protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling

of bestraffing, om ook het toezicht te kunnen uitbreiden. Er moet systematisch verslag worden uitgebracht over de activiteiten in de detentiecentra. Op zijn minst wordt het jaarlijkse activiteitenverslag van de federale politie, dat specifiek betrekking heeft op de uitzettingsprocedure en van de AIG, openbaar gemaakt;

- Alle detentiecentra met camera's voorzien (zie in deze zin blz. 26 van het verslag van de Hoge Raad voor de Justitie naar aanleiding van de zaak Chovanec<sup>9</sup>, alsmede § 28 van de slotopmerkingen van het CAT over België<sup>10</sup>);
- Het OPCAT zo spoedig mogelijk ratificeren;
- Een permanente commissie oprichten om toezicht te houden op het beleid van verwijdering van vreemdelingen (zie in die zin het advies van Myria<sup>11</sup> en de recente CAT-aanbevelingen);

## 5. PERSONEN IN KWETSBARE SITUATIES IDENTIFICEREN EN HUN ADMINISTRATIEVE DETENTIE VERBIEDEN

### 5.1 VERBOD OP DETENTIE VAN KINDEREN

- De context

Tot 1998 werden alleen gezinnen met minderjarige kinderen die aan de grens werden aangehouden, in een gesloten centrum overgebracht. Dit werd uitgebreid tot gezinnen die zich op het grondgebied bevonden tussen 1998 en 2001 en vond in de praktijk plaats door de detentie van slechts één volwassen gezinslid. Aangezien de andere gezinsleden slechts zelden kwamen opdagen bij het begin van een gedwongen terugkeer, werd toen besloten het hele gezin, met inbegrip van de kinderen, op te sluiten. Dit gebeurde in gesloten centra die niet aangepast waren aan de noden van gezinnen met kinderen.

Op 12 oktober 2006 heeft het EHRM in zijn arrest Mubilanzila Mayeka en Kaniki België veroordeeld wegens het vasthouden van minderjarige kinderen in onaangepaste omstandigheden. Twee andere veroordelingen door het Europees Hof volgden (arrest Mushkadzhieva t. België van 19 januari 2010 en arrest Kanagaratnam e.a. t. België van 13 december 2011). Sinds 2008 heeft de Belgische Staat een einde gemaakt aan de opsluiting van

---

<sup>9</sup><https://hrj.be/nl/publicaties/2020/bijzonder-onderzoek-zaak-jozef-chovanec>

<sup>10</sup> « Het Comité herhaalt zijn eerdere aanbevelingen en dringt er bij de Staatspartij op aan vaart te zetten achter de parlementaire behandeling van het wetsontwerp tot instelling van een permanente commissie die toezicht houdt op het beleid inzake de uitzetting van vreemdelingen. Zij beveelt de Staatspartij tevens aan te zorgen voor onafhankelijk toezicht op de uitvoering van gedwongen terugkeermaatregelen, met passende personele en financiële middelen en een objectief toezichtstelsel door middel van video-opnamen van elke gecontroleerde verwijderingspoging. » (Slotopmerkingen CAT INT\_CAT\_COC\_BEL\_45337\_E, §28)

<sup>11</sup> [Advies Myria - Wetsvoorstel 55 1569-001.pdf](#)

kinderen in gesloten centra en gezinnen werden opgesloten in "terugkeerwoningen". Art. 74/9 Vw. luidt als volgt:

*§ 1. Een gezin met minderjarige kinderen [...] wordt in beginsel niet geplaatst in een plaats zoals bedoeld in artikel 74/8, § 2, tenzij aangepast aan de noden voor gezinnen met minderjarige kinderen.*

*§ 2. Het gezin [...] kan, met het oog op het overgaan tot de verwijdering, voor een zo kort mogelijke periode, worden vastgehouden in een welbepaalde plaats aangepast aan de noden voor gezinnen met minderjarige kinderen, gelegen in het grensgebied.*

Hoewel het een stap voorwaarts is, zijn terugkeerwoningen niet uitgesloten van kritiek. Gezinnen in terugkeerwoningen genieten een relatief grote mate van vrijheid, maar in feite worden zij nog steeds vastgehouden en gelden voor hen diverse beperkingen. Zo moet er altijd een volwassen gezinslid in de woning aanwezig zijn, heeft een "coach" van 7 tot 22 uur toegang tot de woning en hoeft hij zich niet aan te melden, en zijn de bezoeken beperkt. Juridisch gezien zijn gezinnen in terugkeerwoningen bovendien onderworpen aan een arrestatiebevel, het koninklijk besluit dat de werking ervan regelt heeft dezelfde rechtsgrondslag als het besluit van 2 augustus 2002 inzake gesloten centra - met name art. 74/8 Vw. - en worden terugkeerwoningen gelijkgesteld met "een specifieke plaats, gelegen aan de grenzen"<sup>12</sup>. Met andere woorden: vanuit juridisch oogpunt zijn gezinnen in terugkeerwoningen in detentie. Deze elementen - beperkende maatregelen en juridische status - leiden tot de conclusie dat terugkeerwoningen momenteel niet kunnen worden beschouwd als alternatieven voor detentie. Zij zijn veeleer een alternatieve vorm van detentie<sup>13</sup>.

Ook de eerbiediging van de rechten van het kind is een hinderpaal. Aangezien aanhouding in een terugkeerwoning noodzakelijkerwijs een verandering van verblijfplaats impliceert, is de garantie dat een kind zijn basisonderwijs op dezelfde school kan voortzetten - het tegendeel moet volgens het Kinderrechtencomité van de VN worden vermeden - niet vanzelfsprekend, evenmin als de garantie dat het kind zijn studie in een van de nationale talen van het land kan voortzetten. Toegang tot middelbaar onderwijs is onmogelijk voor kinderen die in terugkeerwoningen worden vastgehouden, tenzij het kind naar dezelfde school kan blijven gaan. Ngo's die de terugkeerwoningen bezoeken, maken nog steeds melding van een gebrek aan geschikt speelgoed en een gevoel van verveling dat de kinderen in de terugkeerwoningen ervaren. Dit roept vragen op over het recht op vrije tijd.

---

<sup>12</sup> Art. 1 van het koninklijk besluit van 15 mei 2009 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de woonunits, als bedoeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

<sup>13</sup> Platform kinderen op de vlucht, "De Belgische terugkeerwoningen, een volwaardig, kindvriendelijk en doeltreffend alternatief voor detentie?", januari 2021.



In juli 2018 werd met koninklijk besluit opnieuw de mogelijkheid ingevoerd om gezinnen met kinderen op te sluiten in "gezinseenheden" binnen het gesloten centrum 127bis. Dit is gebeurd in augustus 2018. Gevraagd naar de conformiteit van het koninklijk besluit met de wet, heeft de Raad van State het koninklijk besluit gedeeltelijk nietig verklaard omdat zij bepaalde voorwaarden voor de detentie van kinderen onwettig achtte (artikelen 83/8, lid 2, 83/9 en 83/10 van het koninklijk besluit)<sup>14</sup>. Artikel 83/11 Vw., dat voorziet in de mogelijkheid van detentie gedurende ten hoogste twee weken, is, na aanvankelijk in een procedure van uiterste noodzakelijkheid door de Raad van State te zijn opgeschort, nu door dezelfde rechtbank gevalideerd en blijft dus van kracht<sup>15</sup>.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens oordeelde onlangs dat de detentie van een 4 maanden oude zuigeling gedurende elf dagen een "overdreven duur" vormt in de zin van artikel 3 EVRM (EHRM M.D. & A.D. t. Frankrijk 22/07/21). Het koninklijk besluit van 2018, dat het mogelijk maakt om kinderen van elke leeftijd maximaal 14 dagen op te sluiten, roept in het licht van deze rechtspraak vragen op. Tevens moet eraan herinnerd worden dat het VN-Comité voor de Rechten van het Kind heeft verklaard dat de detentie van kinderen uitsluitend op grond van hun migratiestatus of die van hun ouders een schending van de rechten van het kind vormt en altijd in strijd is met het beginsel van het belang van het kind<sup>16</sup>.

Er is ook het bijzondere profiel van gezinnen met minderjarige kinderen die aan de grens aankomen en internationale bescherming zoeken. Zij worden automatisch in een terugkeerwoning geplaatst, hoewel artikel 8 van de Opvangrichtlijn dit uitdrukkelijk verbiedt. De beslissing om een gezin dat internationale bescherming zoekt in detentie te plaatsen, mag niet willekeurig en automatisch zijn. Integendeel, zij moet gebaseerd zijn op een beoordeling van de specifieke omstandigheden van het geval<sup>17</sup>. In dit opzicht zijn wij het volledig eens met de opmerkingen en aanbevelingen van Nansen<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> RS, arrest n° 251.051 van 24 juni 2021.

<sup>15</sup> RS, arrest n° 244.190 van 4 april 2019.

<sup>16</sup> Observation générale conjointe no 4 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et no 23 (2017) du Comité des droits de l'enfant sur les obligations des États en matière de droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, §10. Zie ook: Committee on the Rights of the Child (CRC), 2005, *General comment No. 6: Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*, CRC/GC/2005/6, § 61.

<sup>17</sup> Zie ook de detentierichtsnoeren van de UNHCR, waarin staat dat detentie van aanvragers van internationale bescherming alleen als laatste redmiddel mag worden gebruikt en dat hun vrijheid het basisbeginsel is (UNHCR, *Detention guidelines : Guidelines on the applicable criteria and standards relating to the detention of asylum-seekers and alternatives to detention*, 2012, p. 13). UNHCR heeft ook uitdrukkelijk zijn bezorgdheid geuit over deze kwestie: UNHCR, Commentaren over Wetsontwerp 2548/003 en 2549/003 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, 4 oktober 2017, p. 14.

<sup>18</sup> [NANSEN BIJDRAGE 2021/3 \(nansen-refugee.be\)](https://nansen-refugee.be)



- Aanbevelingen
  - In overeenstemming met het regeerakkoord van de regering De Croo en de beleidsnota van de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, de mogelijkheid intrekken om gezinnen met minderjarige kinderen in gesloten centra op te sluiten door wijziging van art. 74/9 Vw. en/of uitbreiding van het verbod van art. 74/19 Vw. Intrekking ook van het koninklijk besluit van 22 juli 2018;
  - Opvang van gezinnen die internationale bescherming aanvragen aan de grens binnen het Fedasil-netwerk, in kleine structuren die zijn aangepast aan de behoeften van de gezinnen. Intrekking van § 2 van art. 74/9;
  - Wijziging van de bepalingen van het koninklijk besluit van 14 mei 2009 om beter rekening te houden met de belangen van het kind, maar ook met de fundamentele rechten van het kind, waaronder bijvoorbeeld het recht op onderwijs en vrije tijd;
  - Alternatieven voor detentie ontwikkelen die de grondrechten eerbiedigen en aangepast zijn aan elke specifieke situatie.

## 5.2 OPSPORING EN VERBOD OP DETENTIE VAN KWETSBARE PROFIELEN

- De context

Artikel 23 van de Grondwet en artikel 3 van het EVRM beschermen de menselijke waardigheid. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft herhaaldelijk verklaard dat detentie een zeker niveau van lijden en vernedering met zich meebrengt dat het beginsel van waardigheid kan ondermijnen en dus in strijd is met artikel. 3, en dat deze mogelijkheid wordt vergroot door de kwetsbare situatie van de betrokkene<sup>19</sup>.

Het begrip kwetsbaarheid is niet gedefinieerd in de huidige wetgeving rond vreemdelingenrecht. Kwetsbaarheid wordt klassiek opgevat als het resultaat van een combinatie van persoonlijke, sociale en omgevingsfactoren die in de loop van de tijd kunnen veranderen<sup>20</sup>. Het EVRM heeft voorts erkend dat personen in detentie *in se* kwetsbaar zijn<sup>21</sup>. Deze situatie van kwetsbaarheid kan nog worden verergerd voor personen met bijzondere

---

<sup>19</sup> EHRM, *S.D. t. Griekenland*, 11 juni 2009, nr. 53541/07 § 47; EHRM, *Riad en Idiab t. België*, 24 januari 2008, nrs. 29787/03 en 29810/03, § 99; EHRM, *Mahmundi e.a. t. Griekenland*, 31 juli 2012, nr. 14902/10, § 62.

<sup>20</sup> S. Shaw, *Review into the Welfare in Detention of Vulnerable Persons - A report to the Home Office*, januari 2016, p. 20, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/490782/52532\\_Shaw\\_Review\\_Accessible.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/490782/52532_Shaw_Review_Accessible.pdf). Zie ook Nansen, *Kwetsbaarheid in detentie: verkennende bevindingen*, 2018, <https://nansen-refugee.be/wp-content/uploads/2019/06/NANSEN-Bevindingen-Kwetsbaarheid-in-detentie.pdf>.

<sup>21</sup> EHRM, *Shamayev e.a. t. Georgië en Rusland*, 36378/02, 12 april 2005, §375.

behoefden of bepaalde risicogroepen zoals kinderen, slachtoffers van foltering, trauma's, enz.<sup>22</sup>. In die zin zijn in de artikelen 1, 12° Vw. en 36 van de Opvangwet<sup>23</sup> de volgende categorieën als kwetsbare personen opgenomen: minderjarigen, personen met een handicap, ouderen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen en personen die het slachtoffer zijn geweest van foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld.

De Vw. schrijft echter voor dat alleen de niet-begeleide minderjarigen (hierna: "NBMV") niet mogen vastgehouden worden<sup>24</sup>. Met uitzondering van de terugkeerwoningen voor gezinnen met minderjarige kinderen, voorziet de wet geen enkele adequate en minder dwingende maatregel dan detentie voor andere categorieën van personen. Als gevolg daarvan komt deze groep van mensen regelmatig in gesloten centra terecht. De schadelijke gevolgen van deze vorm van detentie zijn nu welbekend, aangezien detentie ontegenzeggelijk een negatieve invloed heeft op de psychologische toestand van personen<sup>25</sup>.

- Aanbevelingen

De aanbevelingen betreffende de opsporing van kwetsbare profielen luiden als volgt:

- Naar het voorbeeld van wat het koninklijk besluit van 25 april 2007 bepaalt voor personen in open opvangcentra, in het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 een procedure invoeren voor de screening van de kwetsbaarheid van personen die in gesloten centra zullen worden geplaatst. Dit onderzoek moet vooraf plaatsvinden of, indien dit praktisch onmogelijk is, ten minste binnen vijf dagen na het begin van de aanhouding. Bij gebreke van een dergelijk onderzoek moet de betrokkene worden vrijgelaten;
- Bovengenoemde screening moet plaatsvinden na elk nieuw besluit tot verlenging van de detentie;
- Duidelijke gevolgen verbinden aan de vaststelling van een kwetsbaarheid, in de vorm van een verbod op de detentie van dergelijke personen. Naast het niet in detentie nemen van kinderen, wat altijd in strijd is met het belang van het kind, is UNHCR van mening dat de detentie van bepaalde kwetsbare profielen, zoals slachtoffers van foltering of andere slachtoffers van ernstig fysiek, psychologisch of seksueel geweld,

---

<sup>22</sup> UNHCR, Monitoring Immigration Detention Practical Manual, 2014, p. 39, <http://www.refworld.org/pdfid/53706e354.pdf>. Zie ook: Jesuit Refugee Service, *Becoming vulnerable in detention*, 2007, [https://jrseurope.org/wp-content/uploads/sites/19/2020/07/JRS-Europe\\_Becoming-Vulnerable-In-Detention\\_June-2010\\_PUBLIC.pdf](https://jrseurope.org/wp-content/uploads/sites/19/2020/07/JRS-Europe_Becoming-Vulnerable-In-Detention_June-2010_PUBLIC.pdf).

<sup>23</sup> Wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen.

<sup>24</sup> Art. 74/19 Vw.

<sup>25</sup> Jesuit Refugee Service, *Becoming vulnerable in detention*, 2007, [https://jrseurope.org/wp-content/uploads/sites/19/2020/07/JRS-Europe\\_Becoming-Vulnerable-In-Detention\\_June-2010\\_PUBLIC.pdf](https://jrseurope.org/wp-content/uploads/sites/19/2020/07/JRS-Europe_Becoming-Vulnerable-In-Detention_June-2010_PUBLIC.pdf).

moet worden vermeden<sup>26</sup>. Het Comité inzake de voorkoming van foltering is tevens van oordeel dat moet worden voorzien in alternatieven voor bepaalde categorieën kwetsbare personen, met name slachtoffers van foltering, slachtoffers van mensenhandel, zwangere vrouwen, ouderen en personen met een handicap.<sup>27</sup> De categorieën die momenteel in de wet zijn opgenomen, kunnen met andere woorden worden overgenomen, maar de screeningsprocedure moet niettemin een zekere soepelheid behouden en de mogelijkheid bieden om in een bepaalde situatie andere profielen als kwetsbaar aan te merken. Er wordt verwezen naar het instrument dat is ontwikkeld door de UNHCR en de *International Detention Coalition*<sup>28</sup>.

### 5.3 VERBOD OP HET SCHEIDEN VAN GEZINNEN

- De context

In het verslag « Gesloten centra - stand van zaken » dat onze verenigingen in 2016 publiceerden<sup>29</sup>, werd opgemerkt dat:

*« We zien pas sinds kort – zeker in vergelijking met het rapport uit 2006 – dat het opsluitingsbeleid gezinnen uit elkaar haalt. Heel wat gedetineerden vertellen regelmatig aan de bezoekers hoe pijnlijk ze het vinden dat ze van hun naasten worden gescheiden. Er zijn verschillende verklaringen voor die evolutie. Het stopzetten van de opsluiting van kinderen in gesloten centra, wat de huidige Staatssecretaris voor Asiel en Migratie in vraag stelt, heeft er niet automatisch toe geleid dat de ouders van die kinderen gegarandeerd nooit in een gesloten centrum terecht zouden komen. De beperkingen die in 2011 werden opgelegd aan gezinshereniging en de steeds strengere controle van aanvragen voor een huwelijk of wettelijk samenwonen hebben er ook voor gezorgd dat vreemdelingen die vroeger een plaatsing in een gesloten centrum ontlieden, daar nu toch in terecht komen. Bovendien zijn gemeentes intenser gaan samenwerken met DVZ en werd in 2011 binnen die Dienst een Sefor-kantoor opgericht, dat de bevelen om het grondgebied te verlaten moet opvolgen. Ook dat heeft geleid tot de arrestatie van een groot aantal vreemdelingen in onwettig verblijf die samenwoonden met Belgische burgers of vreemdelingen met recht op verblijf in België ».*

---

<sup>26</sup> UNHCR, *UNHCR Detentie Richtlijnen, Richtlijn 9.1, CPT, Factsheet Detentie van Vreemdelingen*, maart 2017, p. 33, <https://www.unhcr.org/publications/legal/505b10ee9/unhcr-detention-guidelines.html>.

<sup>27</sup> CPT, Factsheet over de detentie van vreemdelingen, maart 2017, blz. 9 <https://rm.coe.int/16806fbf13> <https://rm.coe.int/16806fbf13>.

<sup>28</sup> UNHCR & IDC, *Vulnerability screening tool: Identifying and addressing vulnerability: a tool for asylum and migration systems*, 2016, <http://www.unhcr.org/protection/detention/57fe30b14/unhcr-idc-vulnerability-screening-toolidentifying-addressing-vulnerability.html>.

<sup>29</sup> [https://vluchtelingenwerk.be/sites/default/files/media/documenten/rapport\\_-\\_gesloten\\_centra\\_in\\_belgie.pdf](https://vluchtelingenwerk.be/sites/default/files/media/documenten/rapport_-_gesloten_centra_in_belgie.pdf)

Sinds 2016 blijven de bezoekers van Move regelmatig het fenomeen van scheiding van gezinnen waarnemen, bijvoorbeeld in het gesloten centrum van Vottem (eigen vertaling):

- Voor 2019: «*Van de 133 gedetineerden die zijn ontmoet, zijn er 7 gehuwd of in een relatie met een persoon met de Belgische nationaliteit en 9 zijn gehuwd met een persoon met een wettelijke verblijfsvergunning in België. 11 zijn de vader van een of meer Belgische kinderen en 5 van een of meer kinderen die legaal in België verblijven.*»<sup>30</sup>
- Voor 2020: «*Van de 47 ondervraagde gedetineerden zijn er 3 gehuwd of samenwonend met een persoon met de Belgische nationaliteit en 3 zijn gehuwd met een persoon met een wettelijke verblijfsvergunning in België. 4 de vader zijn van één of meer Belgische kinderen en 4 van één of meer kinderen die legaal in België verblijven.*»<sup>31</sup>

In 2018 heeft Myria een verslag aan deze kwestie gewijd, waarnaar wij in zijn geheel verwijzen, aangezien de grondrechten die in het gedrang komen duidelijk in kaart worden gebracht en er concrete voorstellen voor oplossingen worden gedaan<sup>32</sup>.

Zoals hierboven uiteengezet (zie de ontwikkelingen onder punt 4.1), moet de vraag of artikel 8 EVRM en het belang van het kind al dan niet worden nageleefd, aan de orde zijn voordat een aanhoudingsbevel wordt afgegeven, na een nauwkeurig onderzoek van de situatie door DVZ, waarbij de vreemdeling de mogelijkheid wordt geboden het bewijs te leveren van zijn effectieve gezinsleven.

Vervolgens zal, nadat de aanhoudingsbeslissing is genomen, het beroep tegen deze aanhoudingsbeslissing, zoals hervormd (zie de ontwikkelingen onder punt 6.1), de rechter in staat stellen te beoordelen of de maatregel van detentie en *in fine* van uitwijzing werkelijk "opportuun" is en of er geen andere, minder dwingende maatregel doeltreffend had kunnen zijn.

In die zin zouden de wetgevingsvoorstellen geformuleerd in de punten 4.1 en 6.1 in principe de eerbiediging van het recht op gezinsleven en de inachtneming van het belang van het kind beter moeten waarborgen.

---

<sup>30</sup> [Rapport d'activité 2019 – Point d'appui asbl \(pointdappui.be\)](https://pointdappui.be)

<sup>31</sup> <https://pointdappui.be/rapport-dactivite-2020/>.

<sup>32</sup> <https://www.myria.be/nl/publicaties/myriadoc-8-detentie-terugkeer-en-verwijdering>

Daarnaast herinneren wij kort aan de leer van het arrest van de Raad van State<sup>33</sup> betreffende deze sanctie die aanvankelijk was opgenomen in het koninklijk besluit van 14 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<sup>34</sup>. Op grond van deze bepaling kon DVZ de gezinseenheid verbreken indien de regels van de overeenkomst tussen de DVZ en het gezin niet werden nageleefd, waarbij er in afwachting van de terugkeer in een particuliere woning moest verbleven worden. De Raad van State veroordeelde de "gijzeling" van een gezinslid door hem of haar af te scheiden van de rest van het gezin om een daadwerkelijke terugkeer te waarborgen. De Raad van State was van oordeel dat deze sanctie een onevenredige inmenging in het gezinsleven in de zin van artikel 8 EVRM vormde en verklaarde onder meer dat: *« het vasthouden, voorzien in artikel 3, 2° van de bestreden verordening, van een meerderjarig lid van dit gezin op een plaats bedoeld in artikel 74/8, § 1 van de wet van 15 december 1980, berooft het gehele gezin van een van zijn leden. Weliswaar is, zoals de wederpartij stelt, de afwezigheid van dit volwassen familielid tijdelijk en maakt deze maatregel het mogelijk de opsluiting van een kind te vermijden. Een dergelijke maatregel lijkt evenwel niet in verhouding te staan tot het nagestreefde doel [...] De Raad van State ziet immers niet in hoe deze van belang zou kunnen zijn om de daadwerkelijke verwijdering van het gezin te waarborgen, tenzij men zich kan voorstellen, wat uiteraard ondenkbaar is, dat de wederpartij een gezinslid op deze wijze zou willen "gijzelen" om ervoor te zorgen dat de rest van het gezin zich zou onderwerpen aan de verwijderingsmaatregel om het gedetineerde gezinslid terug te krijgen. »*

Ten slotte is het mogelijk dat de vreemdeling nog niet de gelegenheid heeft gehad om zijn recht op gezinshereniging of het aanknopen van familiebanden te doen gelden of de opportuniteit heeft gehad om een regularisatieprocedure in te stellen, terwijl hij het risico loopt te worden aangehouden en uitgezet.

Indien de betrokkene al gedetineerd is, doet zich in dit geval een zuiver procedureel probleem voor, aangezien de gemeente waar het gesloten centrum is gelegen, zich niet bevoegd acht ten aanzien van de aanvraag tot gezinshereniging, de verklaring van huwelijksband of erkenning, of in bepaalde gevallen, de 9-bis aanvraag.

- Aanbevelingen

## **Om de scheiding van families te voorkomen:**

---

<sup>33</sup> Arrest nr. 234.577 van 28-04-2016, B.S. 06-07-2016, p. 41719

<sup>34</sup> [LOI - WET \(fgov.be\)](#)

Naast een betere inachtneming van de grondrechten voor en na het BGV, met inbegrip van het bovengenoemde artikel 8 van het EVRM en het belang van het kind, bevelen wij aan:

Op basis van de motivering van arrest nr. 234.577 van de Raad van 28.04.2016, het verbod op scheiding van gezinnen in de wet verankeren, desnoods met een zeer nauwkeurig omkaderde uitzondering voor gevallen van zware openbare orde omringd met de nodige procedurele waarborgen.

**Om het recht op de invoering van procedures ter waarborging van het recht op een gezinsleven te waarborgen, ook wanneer het risico bestaat van detentie en uitwijzing :**

Eenzijds moet de bescherming tegen de tenuitvoerlegging van het bevel om het grondgebied te verlaten, voorzien in de omzendbrief van 17 september 2013 in geval van een huwelijk en een procedure van wettelijke samenwoning worden uitgebreid tot de procedure voor de erkenning van een kind EN in de wet/KB worden verankerd en niet louter in een omzendbrief worden vervat.

Ter herinnering: het gaat om de omzendbrief van 17 september 2013 betreffende de uitwisseling van informatie tussen de ambtenaren van de burgerlijke stand en DVZ naar aanleiding van een huwelijksaangifte of een verklaring van wettelijke samenwoning van een illegaal of in precaire omstandigheden verblijvende vreemdeling<sup>35</sup>, die voorziet in de opschorting van de tenuitvoerlegging van het bevel om het grondgebied te verlaten tijdens de procedure gepland voor het huwelijk of de samenwoning. De richtlijn voorziet evenwel in uitzonderingen op deze regel, met name wanneer de vreemdeling onderworpen is aan een inreisverbod of een gevaar vormt voor de openbare orde en de nationale veiligheid. Wanneer zij in de wet worden verankerd, moeten de uitzonderingen beter worden omschreven en moet het gevaar voor de openbare orde reëel zijn en niet louter worden afgeleid uit het simpele bestaan van een inreisverbod.

Anderzijds moet de wet/KB uitdrukkelijk voorzien in de mogelijkheid voor de gedetineerde om een aanvraag tot gezinshereniging, een 9-bis aanvraag om familieredenen (ouders van een minderjarige derdelander met geldig verblijfsrecht), een verklaring van huwelijk, wettelijk samenwonen en erkenning van een kind vanuit het gesloten centrum en de terugkeerwoning in te dienen. Een uitzettingsbevel kan pas worden uitgevaardigd nadat de bevoegde dienst een besluit heeft genomen over de gegrondheid van de aanvraag, teneinde de doeltreffendheid van artikel 8 EVRM te waarborgen.

---

<sup>35</sup> B.S., 23 september 2013, p.2, punt 2.

Wat de indiening van aanvragen voor gezinshereniging betreft, moet artikel 52 KB 1981 worden gewijzigd om personen die in de gevangenis of in gesloten centra gedetineerd zijn, in staat te stellen aanvragen voor gezinshereniging in te dienen, zelfs als het om een tijdelijk verblijf gaat. Ook moet duidelijk worden gemaakt dat een speciaal mandaat niet nodig is om een geldige aanvraag tot gezinshereniging in te dienen. Op die manier kan de discretionaire bevoegdheid van de gemeenten op dit gebied, waar veel misbruiken zijn geconstateerd (zie advies en aanbevelingen van Myria<sup>36</sup>), worden ingeperkt.

## **6. EFFECTIEVE BEROEPSMOGELIJKHEDEN TEGEN ADMINISTRatieve DETENTIE EN DE TERMIJNEN VOOR DETENTIE VERKORTEN**

### **6.1 DOELTREFFENDE RECHTERLIJKE CONTROLE**

- De context

Op het ogenblik dat de Vreemdelingenwet werd aangenomen in 1979, werden twee soorten beroepsprocedures voorzien. In de eerste plaats een algemeen beroep bij de Raad van State voor alle administratieve beslissingen (deze bevoegdheden werden in 2006 overgedragen op de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen), in de tweede plaats bij de raadkamers van de Correctionele Rechtbanken<sup>37</sup>. Deze zijn bevoegd om te oordelen over de wettigheid van vasthoudingsbeslissingen genomen in het kader van de Vreemdelingenwet.

Deze bevoegdheidsverdeling werd als logisch gezien, omdat dezelfde rechtbank ook oordeelt over aanhoudingsmandaten in een strafrechtelijke context. Opvallend hierbij is evenwel dat de bevoegdheid van de Raadkamer ten aanzien van personen in voorhechtenis veel uitgebreider is dan die ten aanzien van personen die worden vastgehouden in het kader van de Vreemdelingenwet.

Wanneer de voorzitter van een Raadkamer oordeelt over een aanhoudingsmandaat, controleert hij zowel de wettelijkheid als de opportuniteit van een verdere vasthouding. Wanneer diezelfde rechter zich buigt over het dossier van een vreemdeling, kan hij zich louter

---

<sup>36</sup><https://www.myria.be/nl/publicaties/myriadoc-8-detentie-terugkeer-en-verwijdering>

<sup>37</sup> En in beroep voor de Kamer van Inbeschuldigingstelling bij het bevoegde Hof van Beroep.

uitspreken over de legaliteit van deze beslissing<sup>38</sup>. Elke opportuniteitstoets wordt door de wet expliciet uitgesloten:

*Zij onderzoekt of de maatregelen van vrijheidsberoving of tot verwijdering van het grondgebied in overeenstemming zijn met de wet zonder zich te mogen uitspreken over hun gepastheid. (artikel 72, tweede lid, Vreemdelingenwet)*

Via een dergelijke inperking verhindert de Vreemdelingenwet een effectieve wettelijke controle op de voorwaarden die ze zelf oplegt. Zoals uit het geschetste wettelijke kader blijkt, is administratieve vasthouding van vreemdelingen slechts toegelaten wanneer deze 'noodzakelijk' is én er geen andere afdoende maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast<sup>39</sup>. Deze voorwaarden van noodzakelijkheid en minder dwingende maatregelen zijn daarentegen niet van toepassing op personen die aan de grens worden vastgehouden op grond van artikel 74/5 Vw.

Om deze problematiek scherp te stellen: binnen het huidige wettelijke kader geniet een verdachte van een ernstig misdrijf een effectiever rechtsmiddel dan een persoon die een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend aan de grens.

Op basis van eerdere rechtspraak van het Europees Hof van Justitie, kunnen we ons bovendien de vraag stellen of de bevoegde rechtbanken zich op termijn niet verplicht zullen voelen een bredere controle toe te passen, omdat een te rigide interpretatie van het Belgische wettelijke kader indruist tegen een correcte interpretatie van het Europese Recht. Het Hof oordeelde eerder namelijk dat een rechter in staat moet zijn om na te gaan of detentie niet kan worden vervangen door minder dwingende middelen<sup>40</sup>. De Europese Commissie heeft de gelegenheid gehad om deze jurisprudentie te bekrachtigen door te verduidelijken dat artikel. 15, lid 1, van de « Terugkeerrichtlijn »<sup>41</sup> verplicht de staten alternatieven voor detentie te bieden, en bepaalt

---

<sup>38</sup> In de praktijk merken we dat deze legaliteitstoets vaak zelfs slechts onvolledig wordt toegepast. Rechters lijken zich in veel gevallen te beperken tot een toets van het nationale recht, terwijl Europese en Internationale regels met rechtstreekse werking eveneens getoetst moeten worden.

<sup>39</sup> Artikels 7, 27, 51/5 en 74/6 Vw.

<sup>40</sup> "Supervision undertaken by a judicial authority dealing with an application for extension of the detention of a third country national must permit that authority to decide, on a case by case basis, on the merits of whether the detention of the third country national concerned should be extended, whether detention may be replaced with a less coercive measure or whether the person concerned should be released, that authority thus having power to take into account the facts stated and evidence adduced by the administrative authority which has brought the matter before it, as well as any facts, evidence and observations which may be submitted to the judicial authority in the course of the proceedings." EHJ, 5 juni 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, §64.

<sup>41</sup> 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.



dat de staten in elk individueel geval moeten beoordelen of minder dwingende maatregelen dan detentie doeltreffend en voldoende kunnen zijn.<sup>42</sup>

Wij constateren dat de staatssecretaris in zijn beleidsnota het voornemen heeft opgenomen om ruimte te maken voor een proportionaliteitstoetsing: "*Daarnaast werken wij aan een effectief rechtsmiddel waarbij de rechtmatigheid en gepastheid van detentie door de rechter kan worden getoetst.*"<sup>43</sup> Dit lijkt ons een zeer belangrijk element om in het nieuwe Wetboek op te nemen.

Een vreemdeling beschikt over de wettelijke mogelijkheid om zelf elke maand een beroep in te dienen bij de bevoegde raadkamer tegen zijn/haar/hun vasthouding. Pas na vier maanden is het de bevoegde minister die de zaak bij de raadkamer aanhangig dient te maken. Ook hier geniet de vreemdeling dus minder rechtsbescherming dan een verdachte, bij wie een automatische rechterlijke controle gebeurt.

Een ander aspect van de rechtsmiddelenregeling waarbij opnieuw opvalt dat een vreemdeling die om administratieve redenen in detentie is gesteld, minder rechtsbescherming geniet dan een verdachte in voorlopige hechtenis, is het cassatieberoep. De nieuwe wet betreffende preventieve hechtenis van 20 juli 1990 is recenter dan de vreemdelingenwet van 15 december 1980.

Het Hof van Cassatie concludeert dat de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis, die een hoofdstuk wijdt aan het beroep in cassatie, geen wijziging heeft gebracht in artikel 72 van de wet van 15 december 1980. Ondanks de inwerkingtreding van een nieuwe wet inzake voorlopige hechtenis valt het beroep tegen de detentie van buitenlanders dus nog steeds onder het vroegere rechtskader, met inbegrip van minder gunstige termijnen voor het instellen van beroep in cassatie.<sup>44</sup>

Ten slotte stellen wij vast, en met ons de Orde van Franstalige en Duitstalige Advocaten (OBFG), dat de Raadkamer van de correctionele rechtbank in de praktijk vaak worstelt bij het toepassen van haar controlebevoegdheid. De overgrote meerderheid van de zaken die zij behandelt,

---

<sup>42</sup> Europese Commissie, *Aanbeveling (EU) 2017/2338 tot vaststelling van een gemeenschappelijk „terugkeerhandboek” voor gebruik door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten bij de uitvoering van terugkeerderelateerde taken*, 16 november 2017, p. 67, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017H2338&from=FR>.

<sup>43</sup> Algemene beleidsnota : asiel en migratie, nationale loterij, 4 november 2020, p.35.

<sup>44</sup> S. SAROLEA, *Detention of Migrants in Belgium and the Criminal Judge: A Lewis Carroll World* . In: Madalina Moraru, Galina Cornelisse, Philippe De Bruycker, *Law and Judicial Dialogue on the Return of Irregular Migrants from the European Union*, Hart Publishing : Oxford 2020, p. Hoofdstuk 11

betreffen beslissingen genomen op basis van het wetboek strafvordering of de wet op de voorlopige hechtenis.

Het administratieve recht, op basis waarvan de vasthoudingsbeslissingen genomen worden, verschilt echter sterk van het strafrecht. Wij stellen in de praktijk vast dat het gebrek aan specialisatie in vreemdelingenrecht, samen met de gebrekkige wettelijke beoordelingsmarge, aanleiding geeft tot beschikkingen die nauwelijks wettelijk of individueel gemotiveerd worden. Elementen van kwetsbaarheid worden niet of nauwelijks meegenomen in rechterlijke beslissingen.

- Aanbevelingen

Move doet daarom de volgende aanbevelingen - en verzoekt de commissie deze zorgvuldig te overwegen :

1. Instelling van een automatische rechterlijke toetsing van aanhoudingsbesluiten binnen vijf dagen na aanhouding, ook voor personen die aan de grens worden vastgehouden op grond van artikel 74/5. Het is van essentieel belang, en in overeenstemming met het Europees recht, dat een rechter, onafhankelijk van de overheid, de volledige bevoegdheid krijgt om zowel de gepastheid als de proportionaliteit van administratieve aanhouding en detentie te beoordelen. De bevoegde rechter moet de geschiktheid van alternatieven voor detentie<sup>45</sup> en/of voorwaarden kunnen beoordelen en elke beslissing om bij de detentie van een persoon geen gebruik te maken van deze minder restrictieve maatregelen kunnen motiveren. Aangezien de kwetsbaarheid voortdurend moet worden beoordeeld, is het van belang dat de toetsing van detentie door de bevoegde rechter automatisch wordt gemaakt<sup>46</sup>. Er moet op gewezen worden dat de OBFG in haar bijdrage tot de hervorming van het wetboek ook pleit voor een "*automatische verwijzing naar de Raadkamer wanneer een buitenlander in hechtenis wordt genomen*"<sup>47</sup>.

Indien wordt besloten dat de Raadkamer (en niet de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, zoals in de beleidsnota van de Staatssecretaris wordt voorgesteld) bevoegd blijft om kennis te nemen van detentiebeslissingen :

2. Toewijzing van de territoriale bevoegdheid voor de toetsing van de detentie aan de Raadkamer van het arrondissement waarin het detentiecentrum is gelegen. Deze

---

<sup>45</sup> HvJEU, arrest 5 juni 2014, Bashir Mohammed Ali Mahdi, zaak C-146/14, § 64.

<sup>46</sup> UNHCR detentierichtlijnen, par. 47 (IV).

<sup>47</sup>OBFG contribution Code, p. 21.

procedurele wijziging zou de procedure voor de aanwijzing van een advocaat *pro deo* en de toegankelijkheid van de advocaat tot zijn cliënt aanzienlijk vereenvoudigen.<sup>48</sup>

3. Duidelijk maken dat het procedurele kader dat is opgenomen in de wet van 20 juli 1990 betreffende preventieve hechtenis van toepassing is in geval van beroep tegen een aanhoudingsbeslissing van een vreemdeling.
4. Ontwikkeling van specialisatie in vreemdelingenrecht voor rechters die belast zijn met de toetsing van detentie<sup>49</sup>. Bovendien zou het houden van specifieke zittingen waarin alleen buitenlanders in administratieve detentie worden berecht, de rechters die er zitting houden in staat stellen meer gespecialiseerd te zijn en zou worden vermeden dat gedetineerden in administratieve detentie tijdens de lange uren van wachten voor hun zitting in de cellen schouder aan schouder komen te staan met gedetineerden in voorlopige hechtenis.

## **6.2 TERMIJNEN VOOR ADMINISTRATIEVE DETENTIE WANNEER « GEEN ANDERE AFDOENDE MAAR MINDER DWINGENDE MAATREGEL DOELTREFFEND KAN WORDEN TOEGEPAST »**

- De context

Alvorens te spreken over de duur van de detentie, moet er herinnerd worden aan het beginsel van artikel 7 Vw.: *« tenzij andere afdoende maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast, kan de vreemdeling vastgehouden worden voor de tijd die strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de maatregel, meer in het bijzonder wanneer er een risico op onderduiken bestaat of wanneer de vreemdeling de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert, en zonder dat de duur van de vasthouding twee maanden te boven mag gaan. »*

Detentie kan alleen als laatste redmiddel worden gebruikt, maar dit is in de praktijk niet altijd het geval. In de meerderheid van de gevallen zijn voorafgaand aan de detentie geen minder dwingende maatregelen toegepast, eenvoudigweg omdat de wet niet in dergelijke maatregelen voorziet.

---

<sup>48</sup> Artikel 71 Vw.: de vreemdeling (...) kan tegen die maatregel beroep instellen door een verzoekschrift neer te leggen bij de raadkamer van de correctionele rechtbank van zijn verblijfplaats in het Rijk of van de plaats waar hij werd aangetroffen.

<sup>49</sup> Dit is ook in overeenstemming met het advies van de OBFG: "Aan de eventuele wens om deze geschillen te laten behandelen door op dit gebied gespecialiseerde rechters zou kunnen worden tegemoetgekomen door bij de Rechtbank van eerste aanleg en het Hof van beroep speciale kamers in te stellen." (OBFG contribution code, p. 21).

De wet voorziet in verschillende detentiermijnen naargelang de feitelijke en juridische situatie van de aangehouden persoon (refoulement, asielzoeker aan de grens, asielzoeker in een Dublinprocedure, illegaal verblijvende vreemdeling, Europese onderdaan of gezinslid). De bepalingen betreffende deze termijnen zijn versnipperd over de wetgeving; het zou dienstig zijn de regelgeving inzake administratieve detentie en deze termijnen te centraliseren (zie de ontwikkelingen in punt 8).

In de praktijk stellen wij vast dat de in de wet voorziene termijnen zich opstapelen tot wat kan worden omschreven als "lange aanhoudingen". Op basis van gegevens die door bezoekers van detentiecentra zijn verzameld, wordt in het bovengenoemde rapport "Gesloten centra voor vreemdelingen - Stand van zaken" geschat dat in 2015 ongeveer 300 vreemdelingen langer dan vier maanden in gesloten centra werden vastgehouden<sup>50</sup>. Verslagen van ngo-bezoekers over de jaren 2020 en 2021 brengen verschillende verontrustende gevallen aan het licht van een detentieduur van meer dan 10 maanden of zelfs een jaar.

Een van de oorzaken van deze lange detenties is het "opnieuw instellen van de teller", dat het gevolg is van de praktijk van de Dienst Vreemdelingenzaken om nieuwe detentietitels af te geven ook al zijn er geen nieuwe juridische of feitelijke omstandigheden die dit rechtvaardigen. Op grond van de bestaande wetgeving kan DVZ gedurende de gehele periode van detentie gemakkelijk van het ene rechtsstelsel op het andere overschakelen, waardoor de in de wet vastgestelde termijnen worden gecumuleerd en vreemdelingen buitensporig lang in detentie kunnen worden gehouden.

Een geval dat zich in de praktijk systematisch voordoet, is dat van een vreemdeling aan wie de toegang aan de grens wordt geweigerd en die een verzoek om internationale bescherming indient; hij of zij wordt in de eerste plaats vastgehouden op grond van artikel 74/5, § 1° of 2° Vw. ; Vervolgens vaardigt DVZ enkele dagen vóór de in artikel 57/6/4 Vw. bepaalde termijn van vier weken een nieuwe detentietitel uit op basis van artikel 74/6 Vw. zonder enig nieuw element dat het nemen van een nieuwe beslissing vaardigt, om te voorkomen dat de vreemdeling bij overschrijding van de wettelijke termijn toestemming krijgt om het grondgebied te betreden als bepaald in artikel 57/6/4 Vw.<sup>51</sup>. Indien ten slotte het VIB wordt verworpen, zal de vreemdeling worden gedetineerd op basis van een nieuwe titel zoals bepaald in artikel 74/6, § 2 (dat verwijst naar artikel 7 Vw.), wat zal leiden tot een nieuwe periode van maximaal 8 maanden zonder dat rekening wordt gehouden met de periode van detentie die aan deze nieuwe titel voorafging.

---

<sup>50</sup> CARITAS INTERNACIONAL, CIRE, Ligue des droits de l'Homme, MRAX, « Gesloten centra voor vreemdelingen - Stand van zaken », december 2016, p. 37.

<sup>51</sup> Cass. 22 november 2019, n° 2019/4198, ongepubliceerd. Ook Corr., Brussel, (hfdst. cons.), 10 januari 2020 en 20 april 2020, ongepubliceerd.

Deze praktijk is problematisch volgens de rechtspraak van het HvJEU<sup>52</sup>. Het Hof heeft in een arrest van 14 mei 2020 geoordeeld dat de detentie in een transitzone van een persoon die om internationale bescherming verzoekt na een periode van vier weken onwettig is volgens het Europese recht. In de laatste Myriadoc lezen we: "*Het arrest versterkt ook de vragen van Myria over de Belgische praktijk om verzoekers om internationale bescherming langer dan deze termijn van vier weken aan de grens vast te houden, door hun titel van vrijheidsberoving te wijzigen.*".<sup>53</sup>

De praktijk van DVZ is problematisch, omdat de wettelijke termijnen (te) gemakkelijk worden omzeild zonder dat de maximale detentietermijn wordt berekend. De bestaande regeling biedt DVZ dus de mogelijkheid om de door de wetgever vastgestelde waarborgen ter beperking van de risico's van willekeurige detentie te omzeilen. Dit moet worden verholpen door in de bestaande regelgeving een maximumtermijn van detentie op te nemen die voorrang heeft op de verschillende regelingen waarin de wet voorziet. Deze wettelijke maximumtermijn begint te lopen vanaf het moment van aanhouding en wordt berekend ongeacht de rechtsgrondslag voor de aanhoudingsbeslissing.

De praktijk van heropsluiting ten gevolge van een nieuwe detentietitel is ook problematisch wat betreft de toegang tot een daadwerkelijk rechtsmiddel. Volgens vaste rechtspraak is het Hof van Cassatie van oordeel dat wanneer een nieuwe detentietitel wordt uitgevaardigd en dit bevel een autonome titel van vrijheidsberoving vormt, de procedure tegen de eerste detentietitel zonder voorwerp is. In het *Saqawat*-arrest heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens deze "zonder voorwerp" rechtspraak van het Hof van Cassatie onlangs gesanctioneerd als een onredelijke beperking van de toegang tot een rechter. Aan dit arrest moet gevolg worden gegeven door in de wet richtsnoeren in te voegen die de bevoegdheid van DVZ om een nieuw besluit uit te vaardigen omkaderen.

- Aanbevelingen

Meer concreet doen wij de volgende suggesties voor wijzigingen in de regeling inzake de detentietermijnen:

- De bepalingen inzake detentie in een gemeenschappelijke afdeling groeperen en alle bepalingen inzake termijnen in een onderafdeling ;
- De bevoegdheid van DVZ om een nieuwe detentietitel uit te vaardigen omkaderen: de feitelijke of juridische omstandigheden omschrijven die het nemen van een nieuwe

---

<sup>52</sup> HvJEU, PPU FMS e.a./X XX, 14 mei 2020; C 924/19 en PPU C 925/19

<sup>53</sup> 11 p. 27 [https://www.myria.be/files/MyriaDoc\\_11.pdf](https://www.myria.be/files/MyriaDoc_11.pdf)

detentietitel rechtvaardigen (en dus duidelijker omschrijven wat wordt bedoeld met "het voorkomen of verhinderen van de voorbereiding van de terugkeer") om DVZ te verplichten de motieven te geven die een nieuwe detentietitel rechtvaardigen;

- Een maximumtermijn voor detentie opnemen (5 maanden en 8 maanden in geval van bedreiging van de openbare orde en/of de nationale veiligheid), ongeacht de rechtsgrond voor detentie, in totaal en vanaf het begin van de aanhouding;

## **7. DE DOELTREFFENDHEID VAN DE GRONDRECHTEN VAN PERSONEN IN ADMINISTRatieve DETENTIE BETER WAARBORGEN**

### **7.1 RECHTSBIJSTAND IN DETENTIE**

- De context

Rechtsbijstand is de hoeksteen van het recht op een doeltreffend beroep, aangezien het eenieder in staat stelt zijn rechten te doen gelden. Rechtsbijstand is zelfs nog belangrijker in de context van detentie, waar het risico op mensenrechtenschendingen groter is. In een systeem waarin de beslissing om iemand van zijn vrijheid te beroven niet automatisch door de rechter wordt getoetst, wordt het belang van doeltreffende rechtsbijstand nog groter.

Probleem is dat deze door de Belgische Grondwet voorziene rechtsbijstand niet altijd is gewaarborgd in de detentiecentra in België. De modaliteiten voor toegang tot eerste- en tweedelijnsrechtsbijstand verschillen sterk van centrum tot centrum. Er zijn min of meer vruchtbare samenwerkingsverbanden tot stand gekomen tussen de directies van de centra en de balies van het gerechtelijk arrondissement waarin het centrum is gevestigd, wat tot ongelijkheden leidt bij de concrete tenuitvoerlegging van het recht op rechtsbijstand. In de centra van Vottem en Brugge is er nu bijvoorbeeld een eerstelijnsrechtsbijstandsdienst die wordt georganiseerd door de Commissie voor Juridische Bijstand, maar dit is niet het geval in de andere centra.

In het bovengenoemde verslag "Gesloten centra voor vreemdelingen - Stand van zaken" wordt gesteld dat slechts 20% van de in gesloten centra gedetineerde vreemdelingen toegang heeft tot een advocaat<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> CARITAS INTERNARIONAL, CIRE, Ligue des droits de l'Homme, MRAX, « Gesloten centra voor vreemdelingen - Stand van zaken », december 2016, p. 61

Problemen in verband met de toegang tot rechtsbijstand voor mensen die geen verblijfsvergunning hebben, doen zich ook voor in de context van gevangenen.

Wij achten het dan ook noodzakelijk dat het wetboek de concrete organisatie van de rechtsbijstand in gesloten centra en gevangenen, de informatie die aan de gedetineerden moet worden verstrekt, de modaliteiten en de termijnen voor de aanstelling, op eenvormige wijze regelt voor alle detentiecentra in België.

- Aanbevelingen

In de eerste plaats verwijzen wij naar de talrijke aanbevelingen die het UNHCR heeft uitgewerkt naar aanleiding van een grondige studie getiteld: "Juridische begeleiding van verzoekers om internationale bescherming in België ", die in september 2019 is gepubliceerd<sup>55</sup>. Wij zijn van mening dat deze analyse een uitstekend uitgangspunt vormt voor de invoering van de nodige veranderingen.

Vervolgens bevelen wij aan dat in de twee voornoemde koninklijke besluiten en in de basiswet betreffende het gevangeniswezen de verplichting wordt opgenomen voor het personeel van gesloten centra om ervoor te zorgen dat elke nieuw gedetineerde vreemdeling vanaf de eerste dag van de detentie de daadwerkelijke bijstand van een advocaat geniet. Daartoe moeten de volgende stappen door de sociale dienst worden ondernomen en in bepalingen van het KB worden opgenomen :

- Verstrekken van een informatiefolder aan de in detentie genomen vreemdeling over de verschillende beschikbare beroepsprocedures en over zijn recht op rechtsbijstand en dit in een taal die hij begrijpt;
- Vragen aan de gedetineerde vreemdeling of hij al beschikt over de bijstand van een advocaat;
- Zo ja, onmiddellijk contact opnemen met die advocaat om deze in kennis te stellen van de detentie van zijn cliënt en ervoor zorgen dat deze ermee instemt de verdediging van de belangen van zijn cliënt op zich te blijven nemen;
- Indien de vreemdeling bij aankomst in het centrum niet wordt bijgestaan door een advocaat, of indien zijn advocaat aangeeft dat hij de belangen van zijn cliënt niet langer verdedigt, zorgt de maatschappelijk werker of het bewakingspersoneel er onmiddellijk voor dat een nieuwe advocaat wordt aangewezen bij het dichtstbijzijnde bureau voor juridische bijstand, zelfs indien de vreemdeling niet duidelijk te kennen geeft dat hij de

---

<sup>55</sup> <https://www.unhcr.org/be/wp-content/uploads/sites/46/2019/10/UNHCR-Juridische-begeleiding-van-verzoekers-om-internationale-bescherming-in-Belgi%C3%AB-September-2019.pdf>

bijstand van een advocaat wenst; de sociale dienst zorgt ervoor dat de vreemdeling onmiddellijk toegang heeft tot de contactgegevens van de aangewezen advocaat; een dergelijke automatische aanwijzing is in overeenstemming met de aanbevelingen van sommige specialisten<sup>56</sup>;

Bovendien stellen wij voor om in het KB de verplichting op te nemen voor de directies van de centra om in hun instelling een dienst voor eerstelijnsbijstand in te stellen, die twee keer per week op vaste tijdstippen moet worden gehouden. De modaliteiten voor de uitoefening van dit recht zullen voor elk centrum worden bepaald na overleg met de Orde van de Franstalige en Duitstalige Balies en de Orde van de Vlaamse Balies.

## 7.2 TOEGANG VAN NGO'S TOT DETENTIECENTRA

- De context

Sinds meer dan twintig jaar bezoeken ngo's en verenigingen die door DVZ zijn erkend, detentiecentra. Deze middenveldorganisaties hebben een zeer lange en kwalitatieve ervaring op dit gebied, die niet meer ter discussie staat. Elk van deze organisaties bestaat uit professionals die overtuigd zijn van de noodzaak van een menselijke en sociaal-juridische begeleiding van vreemdelingen die in detentie zijn geplaatst. Deze organisaties houden ook toezicht op de detentieomstandigheden en treden op als waakhond voor de rechten van gedetineerden.

De koninklijke besluiten betreffende gesloten centra en terugkeewoningen vereisen expliciete toestemming voor ngo's om in detentiecentra te werken (art. 45 van het KB van 2002 en art. 30 van het KB van 14 mei 2009).

De toegang tot detentiecentra voor organisaties is dus nog steeds afhankelijk van de toestemming van de bevoegde autoriteiten in België. Het werk van de bezoekers is daarom volledig onderhevig aan de discretionaire bevoegdheid van DVZ; de intrekking van hun accreditatie hangt hen boven het hoofd als een zwaard van Damokles. Bovendien zullen, telkens wanneer de directie van een gesloten centrum wijzigt, de voorwaarden en het verloop van de bezoeken waarschijnlijk veranderen en het onderwerp zijn van nieuwe onderhandelingen.

---

<sup>56</sup> Zie P. HUBERT, P. HUGUET & M. LYS die verklaren dat "*het van belang is te werken aan de invoering van een systeem van automatische benoeming van gespecialiseerde advocaten om elke vreemdeling die van zijn vrijheid is beroofd te verdedigen zodra hij in een gesloten centrum wordt geplaatst*" (P. HUBERT, P. HUHET & G. LYS, « Le recours effectif devant les juridictions d'instruction et la Cour de cassation », *Revue du droit des étrangers*, 2016, n° 191, p. 719)



Wat verzoeken om internationale bescherming betreft, moet deze toegang voor organisaties worden gewaarborgd en « *De toegang tot het detentiecentrum mag alleen worden beperkt indien dit volgens het nationale recht objectief noodzakelijk is voor de veiligheid, de openbare orde of het administratieve beheer van het detentiecentrum* » (artikel 10, lid 4, van de Opvangrichtlijn). Men kan dus stellen dat de omzetting van deze Europese regelgeving in Belgisch recht ontoereikend, of op zijn minst onvolledig is.

Een blik op de gevangenen toont ook aan dat de daar gedetineerde personen kunnen rekenen op een duaal toezichtstelsel dat, hoewel het tekortkomingen vertoont, robuust en doeltreffend is<sup>57</sup>. Indien een dergelijk controlesysteem bestaat en in de wet is verankerd voor gedetineerden van gemeen recht, zou een soortgelijk systeem mogelijk moeten zijn voor vreemdelingen in administratieve detentie.

Er moet ook aan herinnerd worden dat, volgens de beginselen van het OPCAT<sup>58</sup>, de kans op foltering en mishandeling afneemt naarmate de detentiecentra opener en transparanter zijn.

Concluderend kan worden gesteld dat artikel 45 van het koninklijk besluit van 2002 (en de tegenhanger ervan voor terugkeerwoningen) om de volgende redenen moet worden herzien :

- Noodzaak van een adequate en volledige omzetting van artikel 10 van de Opvangrichtlijn;
- Noodzaak van een stabiel, duidelijk en voorspelbaar juridisch kader voor alle actoren op het terrein, met inbegrip van de dienst vreemdelingenzaken en het personeel van de centra.

- Aanbevelingen

Wij stellen voor artikel 45 van het KB 2002 als volgt te wijzigen :

- De toegang tot detentiefaciliteiten voor andere dan de in de artikelen 43 en 44 bedoelde organisaties of personen waarborgen;

---

<sup>57</sup> Zie de functies van de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen (CTRG) en de Commissies van Toezicht (CvT), die zeer duidelijk zijn omschreven en vastgesteld in de Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden en het koninklijk besluit van 4 april 2003 tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen.

<sup>58</sup> Facultatieve protocol bij het Verdrag tegen foltering (OPCAT)

- Een procedure voorzien voor het indienen van zo'n verzoek bij voornoemde organisaties en een procedure voor beroep tegen een eventuele negatieve beslissing invoeren;
- Indien de aanvraag wordt aanvaard, wordt de machtiging verleend voor een periode van vijf jaar en moet er tussen de minister of de directeur-generaal en de organisatie een overeenkomst worden gesloten volgens een model dat als bijlage bij het koninklijk besluit zal worden gevoegd. In deze overeenkomst moeten de rechten en plichten van beide partijen worden vastgelegd;
- De minister of de directeur-generaal kunnen de toestemming voor een bezoek met een gemotiveerd besluit intrekken wanneer een organisatie zich niet aan de voorwaarden van de overeenkomst heeft gehouden of om redenen van openbare orde. Een dergelijk besluit moet redelijk zijn en in verhouding staan tot het nagestreefde doel. Een dergelijke beslissing moet schriftelijk worden vastgelegd en moet vatbaar zijn voor beroep bij een (nog te bepalen) rechterlijke instantie.

In bovengenoemde modelovereenkomst moeten ten minste de volgende punten aan de orde komen:

- regelingen voor bezoeken;
- toegang tot detentiecentra;
- toegang tot gedetineerde personen;
- toegang tot het personeel;
- toegang tot medische dossiers;
- materieel;
- toegang tot alle noodzakelijke informatie;
- vertrouwelijkheid en eerbiediging van het beroepsgeheim ;

### 7.3 KLACHTENSYSTEEM

- De context

Zowel in het internationale<sup>59</sup> als het Europese<sup>60</sup> recht wordt gepleit voor het belang van een klachtensysteem voor gedetineerden om hun detentieomstandigheden aan te vechten. De goede werking van een dergelijk systeem is een essentieel instrument voor de preventie van alle vormen van onmenselijke of vernederende behandeling.

Maar het is duidelijk dat dit klachtensysteem niet voldoet aan de voorwaarden van doeltreffendheid en toegankelijkheid die het tot een mechanisme ter voorkoming van foltering zouden maken dat die naam waardig is.

In een evaluatierapport over het klachtensysteem uit 2008 merkte het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (CGKR) (ex-Myria) op dat *"dit geen weerspiegeling kan zijn van de onberispelijke werking van de detentiecentra. Het geringe percentage ingediende klachten, het geringe aantal beslissingen waarbij de bewoners gelijk krijgen en het eerder onbeduidende karakter van de paar klachten die gegrond werden verklaard, zijn aanwijzingen te over om het klachtensysteem zelf in vraag te gaan stellen."*<sup>61</sup>

De conclusies van het CGKR zijn duidelijk (blz. 31-32) :

- Het huidige klachtensysteem biedt onvoldoende garanties voor onafhankelijkheid en onpartijdigheid;
- Het huidige klachtensysteem is onvoldoende toegankelijk;
- Het huidige klachtensysteem is onvoldoende relevant vanuit het perspectief van de klager;
- Het huidige klachtensysteem biedt onvoldoende procedurele waarborgen;
- Het huidige klachtensysteem is onvoldoende transparant;

In 2016 wordt in het verslag "Gesloten centra voor vreemdelingen - Stand van zaken" nog steeds gewezen op het lage aantal klachten dat bij het systeem wordt ingediend en het hoge

---

<sup>59</sup> Beginselen voor de bescherming van alle personen die in eender welke vorm van detentie of gevangenschap verkeren, aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties bij Resolutie 43/173 van 9 december 1988. Zie met name Beginsel 33; Standaardminimumregels voor de behandeling van gevangenen, aangenomen door het eerste Congres van de Verenigde Naties over de voorkoming van misdaad en de behandeling van misdadigers, gehouden te Genève in 1955, en goedgekeurd door de Economische en Sociale Raad in zijn resoluties 663 C (XXIV) van 31 juli 1957 en 2076 (LXII) van 13 mei 1977. Zie in het bijzonder artikel 36.

<sup>60</sup> Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing, Checklist voor onafhankelijke inspecteurs, Straatsburg, 12 oktober 2000, blz. 5.

<sup>61</sup> Myria, « Klachtencommissie als verantwoordelijke instantie voor de behandeling van de klachten van de gedetineerden in de gesloten centra (2004-2007) - Analyse en evaluatie van een ontoereikende maatregel », p. 32, [https://www.myria.be/files/Rapport\\_Klachten\\_Commissie\\_-\\_januari\\_08.pdf](https://www.myria.be/files/Rapport_Klachten_Commissie_-_januari_08.pdf)

percentage klachten dat resulteert in een niet-ontvankelijk beslissing<sup>62</sup>. Het klachtensysteem in gesloten centra lijkt sinds de invoering ervan in 2004 niet aan de verwachtingen te hebben voldaan en is nog steeds een grotendeels onbekend, verouderd en ongebruikt mechanisme.

- Aanbevelingen

Om de klachtenregeling in gesloten centra te verbeteren, naast de [aanbevelingen](#) die het CGKR reeds in 2008 heeft gedaan en die nog steeds relevant zijn, zijn onze voorstellen op zijn minst de volgende:

- De samenstelling van het permanent secretariaat herzien, zodat dit orgaan - dat een leidende rol speelt in de procedure - de nodige garanties van onafhankelijkheid en onpartijdigheid heeft ;
- Verduidelijking in het KB het tijdstip vanaf wanneer de termijn van 5 dagen begint te lopen ;
- Een termijn vaststellen waarbinnen het permanent secretariaat en de Commissie over een klacht moeten beslissen ;
- Voorzien in de mogelijkheid voor de Commissie om zich tot de Rechtbank van Eerste Aanleg van het gerechtelijk arrondissement waar het gesloten centrum zich bevindt te wenden in geval van vaststelling van schending van een subjectief recht ;
- Voorzien dat een ontvankelijk verklaarde klacht tot gevolg heeft dat de tenuitvoerlegging van een uitzettingsbevel tegen de gedetineerde wordt opgeschort ;
- De bevoegdheden van de Klachtencommissie uitbreiden, zodat zij een besluit tot plaatsing van een gedetineerde in disciplinaire afzondering kan aanvechten ;
- De rol van de directie in de procedure verwijderen of omkaderen<sup>63</sup> ;
- Een echt transparantiebeleid opzetten:
  - Myria, de advocaat en de organisaties die de gesloten centra bezoeken toegang garanderen tot alle documenten die deel uitmaken van het klachtendossier, met

---

<sup>62</sup>« Op tien jaar tijd (2004-2014) werden er van de 373 ingediende klachten maar negen gedeeltelijk gegrond verklaard» (CARITAS INTERNARIONAL, CIRE, Ligue des droits de l'Homme, MRAX, « Gesloten centra voor vreemdelingen - Stand van zaken », december 2016, p. 52).

<sup>63</sup> De rol van de directie van de gesloten centra is van essentieel belang, aangezien de gedetineerde, indien hij geen klacht kan indienen tijdens een door het permanent secretariaat georganiseerd dienstbezoek, zijn klacht via de directeur aan het permanent secretariaat moet doen toekomen. Een dergelijke procedure is problematisch uit het oogpunt van de vertrouwelijkheid van de klacht en zal potentiële klagers waarschijnlijk afschrikken. De gedetineerde is ook volledig afhankelijk van de goede wil van de directeur van het centrum, die ermee belast is de klacht "onverwijld" aan het permanent secretariaat door te geven (art. 2 van het MB).

inbegrip van de klachten zelf, de door het permanent secretariaat genomen onontvankelijkheidsbeslissingen, het resultaat van de bemiddelingen tussen de verzoeker en de directie van de gesloten centra, de door de klachtencommissie uitgesproken besluiten ;

- De verplichting voor de klachtencommissie invoegen om een jaarlijks activiteitenverslag te publiceren dat aan het Parlement wordt toegezonden en op de website van DVZ wordt gepubliceerd ;

## 8. ZORGEN VOOR DE LEESBAARHEID VAN HET TOEKOMSTIGE MIGRATIEWETBOEK

Hieronder volgen enkele suggesties om de leesbaarheid van het toekomstige wetboek te verbeteren :

- *Probleem van gefragmenteerde regels :*

Het wetboek structureren rond de belangrijkste fasen die een vreemdeling bij aankomst in België kan doorlopen: toegang tot het grondgebied, kort verblijf, verblijf van meer dan drie maanden (aanvraag voor humanitaire en medische regularisatie, verschillende procedures voor het aanvragen van gezinshereniging, verblijf van studenten, procedure 'single permit', Europese blauwe kaart, enz.), verzoek om internationale bescherming en de asielpprocedure, statuut van langdurig ingezetene, einde van het verblijf (om redenen van openbare orde en langdurige afwezigheid), illegaal verblijf en detentie. Zo zou worden vermeden dat de wettelijke bepalingen over hetzelfde onderwerp versnipperd zijn (bijvoorbeeld: de regeling inzake gezinshereniging, de detentieregelingen en -termijnen die in verschillende afdelingen zijn opgenomen); het Wetboek zou enorm aan duidelijkheid winnen dankzij een centralisatie van de thema's.

- *Probleem van toegankelijkheid van de regelgeving*

Het Wetboek toegankelijk maken op een daartoe gecreëerde website om de wetten, (koninklijke en ministeriële) besluiten en omzendbrieven op één plaats samen te brengen die de rechtzoekende gemakkelijk kan raadplegen en doorzoeken op concept of begrip (zoals het geval is voor de kinderbijslag in Vlaanderen (<https://gpedia.groeipakket.be/>); de Commissie zou zich ook kunnen laten inspireren door de recente hervorming in Frankrijk, waar de *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)* bestaat uit een wetgevend

deel en een regelgevend deel die beschikbaar zijn op één enkel digitaal platform ([https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte\\_lc/LEGITEXT000006070158/2021-05-01/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070158/2021-05-01/)) of de toegang tot de rechtsregels in Nederland die wordt vergemakkelijkt door de site: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011823/2021-02-20> te raadplegen; aldus zal het mogelijk zijn de verordening over één enkel onderwerp te centraliseren (soms vervat in wetten en in teksten van wetten met regelgevende waarde); een grotere digitale toegankelijkheid van de verblijfsregels zal de naleving ervan aanmoedigen;