Hoofdstuk 4
Internationale bescherming

Dit hoofdstuk analyseert de cijfers van internationale bescherming en stelt een stand van zaken op wat betreft grondrechten. Naast het stabiel blijven van het aantal asielaanvragen was 2017 vooral het jaar van de Soedankwestie. In dit opzicht heeft België zich niet strikt gehouden aan artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

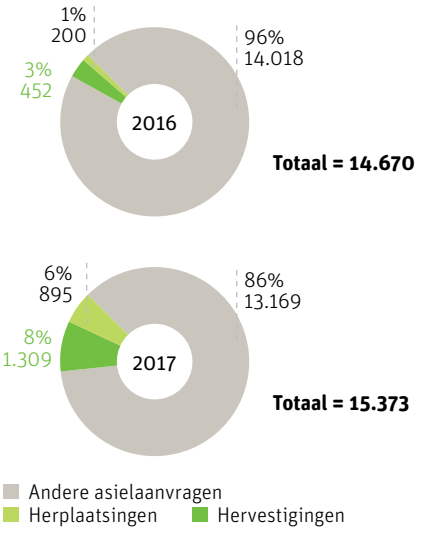


Verzoeken om internationale bescherming in België

Evolutie van de verzoeken om internationale bescherming

15.373 personen dienden in 2017 een eerste verzoek in om internationale bescherming in België.

- Dit cijfer **komt dicht in de buurt van wat in 2016 werd vastgesteld** (14.670).
- **61% minder dan tijdens de piek van 2015** (39.064). Dit betekent daarom echter niet dat de situatie rustiger is geworden in meerdere herkomstlanden van die verzoekers om internationale bescherming.

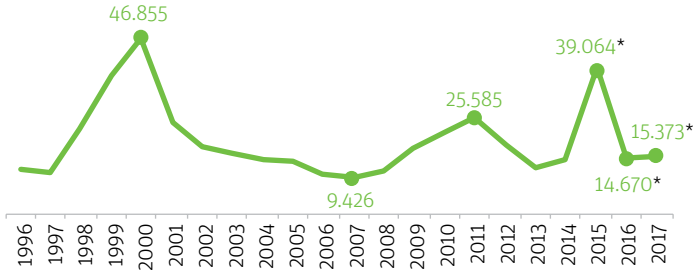


Wijzigingen van de terminologie

Op 21 november 2017 heeft het federaal parlement een wet aangenomen die de Europese richtlijn inzake Asielprocedures van 2013 omzet in Belgisch recht. Die wet is op donderdag 22 maart 2018 van kracht geworden en voert een nieuwe terminologie in:

- Voortaan wordt over een verzoek om **internationale bescherming** gesproken (in plaats van over een asielaanvraag), waarbij de bescherming zowel naar de vluchtelingenstatus als naar de subsidiaire beschermingsstatus verwijst.
- Daarnaast wordt voortaan over een **volgend verzoek** gesproken (in plaats van over een meervoudige asielaanvraag) wanneer men het heeft over elk verzoek om internationale bescherming dat wordt ingediend nadat een uiteindelijke beslissing werd genomen over een voorafgaand verzoek (ook na de terugkeer van de betrokkene naar zijn land van herkomst).

Evolutie van het aantal verzoekers om internationale bescherming (eerste asielaanvraag)



* Voor de jaren 2015-2016-2017, het aantal asielaanvragen met inbegrip van de hervestigingen en herplaatsingen (bron: CGVS)

Hervestigingen

- In 2017 werden **1.309 personen hervestigd** in België, ongeveer driemaal meer dan in 2016.
- Het gaat voornamelijk om **Syriërs** (91%) die naar Turkije, Libanon en Jordanië vluchtten en om **Congolezen** (9%) die naar Oeganda waren gevlucht.
- Nadat ze in België zijn hervestigd, volgen die personen een *versnelde* asielprocedure.

Voor meer informatie over de hervestigingen en de herplaatsingen, zie het Hoofdstuk Toegang tot het grondgebied.

Relocaties

- In 2017 werden **895 personen gereloceerd** vanuit Griekenland (506) en Italië (389) naar België, oftewel vier keer meer dan in 2016.
- De grote meerderheid van de relocaties vanuit Griekenland waren Syriërs (497) en de personen die vanuit Italië gereloceerd waren uit Eritrea (357).
- Eenmaal gereloceerd in België volgen deze personen een *klassieke* asielprocedure.

4.315 personen hebben een volgend asielverzoek ingediend in 2017.

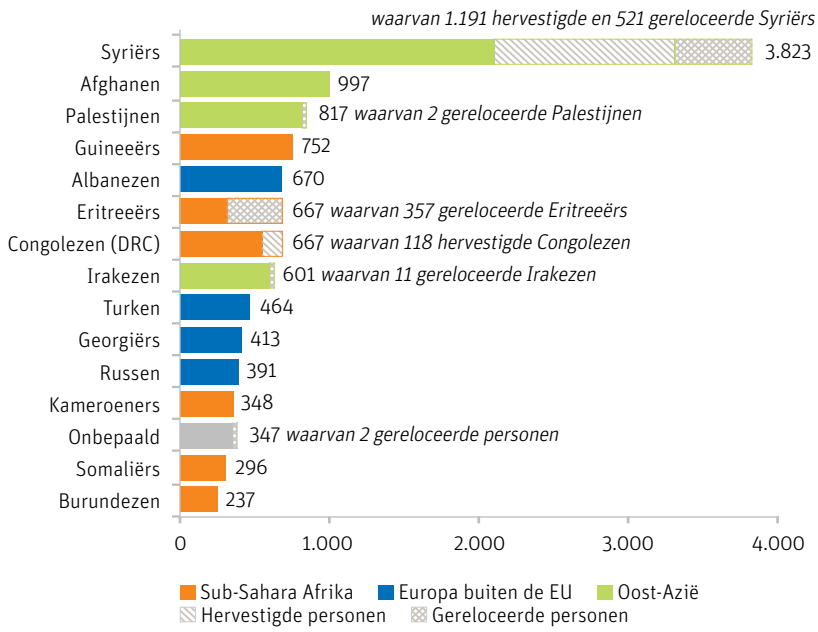
Asielaanvragen: eerste en volgende verzoeken

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Totaal aantal asielzoekers	15.940	22.955	26.560	32.270	28.285	21.215	22.850	44.760	18.710	19.688
Aantal personen die een eerste verzoek hebben ingediend	11.395	17.215	21.815	25.585	18.450	12.080	14.130	39.064	14.670	15.373
Aantal personen die een volgende verzoek hebben ingediend	4.545	5.740	4.745	6.685	9.835	9.135	8.720	5.670	4.040	4.315
% personen die een volgende verzoek hebben ingediend	29%	25%	18%	21%	35%	43%	38%	13%	22%	22%

Bron: DVZ-Eurostat en Fedasil

Herkomst, leeftijd en geslacht

Voornaamste herkomstnationaliteiten in 2017



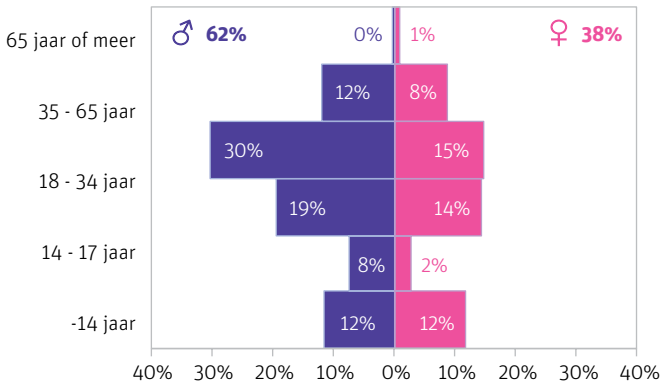
25% van de verzoekers om internationale bescherming waren **Syriërs** in 2017.

- Sinds 2015 voeren de Syriërs de rangschikking van de asielaanvragen in België aan
- In 2015, bij de laatste piek in de verzoeken tot bescherming, vertegenwoordigden de drie voornaamste nationaliteiten (Syriërs, Afghanen en Irakezen) samen nog 70% van het totaal aantal aanvragen. In 2017 vertegenwoordigen die drie nationaliteiten samen 28%. In 2017 is de herkomst van de asielzoekers dus diverser dan in de twee voorgaande jaren.

62% van de verzoekers om internationale bescherming zijn **mannen** in 2017.

- Het aandeel mannen onder de verzoekers om internationale bescherming blijft relatief stabiel doorheen de tijd en schommelt rond 60%-65%, met uitzondering van het jaar 2015, toen het aandeel mannen was toegenomen tot 72%.
- Die man-vrouwverhouding varieert volgens de nationaliteit van de verzoekers om internationale bescherming. Het aandeel mannen onder de Syriërs bedraagt bijvoorbeeld 53%, tegenover 81% voor de Afghanen.

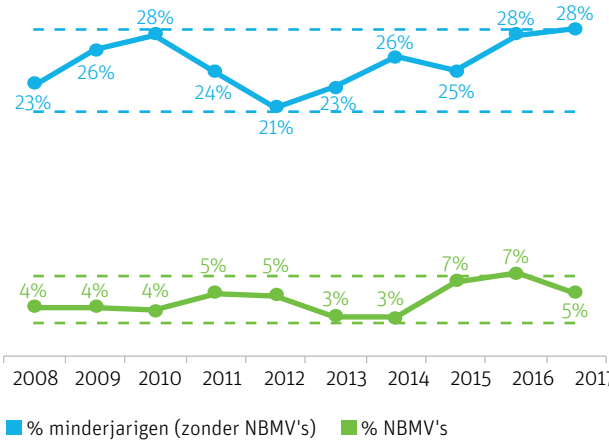
Verdeling op leeftijd en geslacht in 2017



Minderjarigen maken **33%** uit van de verzoekers om internationale bescherming in 2017.

- Meer in het bijzonder hadden 5% betrekking op NBMV's en 28% op begeleide minderjarigen.
- De afgelopen tien jaar schommelden het aandeel begeleide en niet-begeleide minderjarige lichtjes (tussen 21% en 28% voor de begeleide minderjarigen en tussen 3% en 7% voor de NBMV's).
- De meeste verzoeken om internationale bescherming die in 2017 door NMBV's werden ingediend, waren Afghanen (40%), Guineeërs (10%), Syriërs (7%) en Eritreeërs (5%).

Aandeel minderjarigen en NBMV's onder de verzoekers om internationale bescherming (2008-2017)



Bron: DVZ-Eurostat

Beslissingen met betrekking tot internationale bescherming in België

Eerste beslissingen

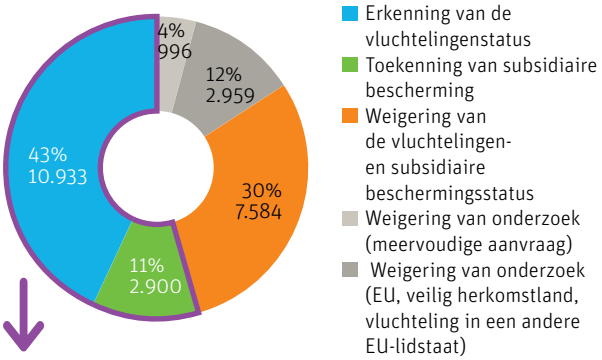
In 2017: het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen (CGVS) heeft een beslissing genomen over internationale bescherming voor 26.623 personen:

- **25.372** personen hebben een **definitieve beslissing** in eerste instantie ontvangen (beslissing ten gronde).
- **1.012** personen hebben een beslissing tot **inoverwegingname van hun meervoudige asieelaanvraag** ontvangen. Voor deze personen is de definitieve beslissing nog niet bekend.
- Voor **239** personen werd de **internationale beschermingsstatus opgeheven of ingetrokken**.

Intrekkingen van de internationale beschermingsstatus

- De vluchtelingenstatus of de internationale beschermingsstatus kunnen om verschillende redenen worden ingetrokken. De voornaamste redenen in de afgelopen jaren waren fraude of het feit dat de betrokken persoon moest uitgesloten worden.
- Het aantal intrekkingen **kende in de afgelopen jaren een stijging**: van 239 personen werd de internationale beschermingsstatus in 2017 ingetrokken of opgeheven, ofwel 2 keer meer dan in 2016 (114) en 4 keer meer dan in 2015 (59).

Verdeling van de 25.372 definitieve beslissingen die het CGVS in eerste aanleg nam in 2017



54,5% van de definitieve beslissingen hebben aanleiding gegeven tot de toekenning van een internationale beschermingsstatus aan 13.833 personen:

- 10.933 erkende vluchtelingenstatussen
- 2.900 toegekende subsidiaire beschermingen

Erkenning van een status van internationale bescherming

- Op grond van zijn individueel verhaal wordt een individu als **vluchteling** beschouwd indien hij aan de criteria van de Conventie van Genève voldoet.
- Wanneer een asielzoeker niet aan de voorwaarden voldoet om als vluchteling te worden erkend, maar een reëel risico op ernstige schending van zijn rechten loopt bij een terugkeer naar zijn land, kan aan hem **subsidiaire bescherming** worden toegekend.
- In beide gevallen krijgen personen met een beschermingsstatus een verblijfsrecht van beperkte duur, dat pas onbeperkt wordt 5 jaar na de aanvraag voor bescherming.

Deze beschermingsgraad ligt **lager dan in 2016** (toen hij 61,3% bedroeg). Overigens **schommelt hij sterk** volgens de kenmerken van de asielzoekers, in het bijzonder wat de *nationaliteit* en het *geslacht* betreft.

Over het algemeen ligt de erkenningsgraad lichtjes **hoger voor vrouwen (59%)** dan voor **mannen (51%)**.

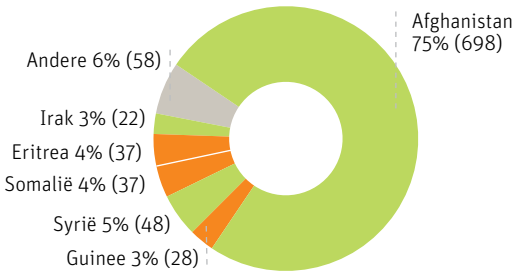
Voor sommige nationaliteiten is dit verschil nog uitgesprokener. Dat is met name het geval voor de Irakezen, voor wie de erkenningsgraad 49% bedraagt voor vrouwen en 35% voor mannen.

Bron: CGVS

Beslissingen ten gronde voor NBMV's

- In 2017 werden er 1.301 beslissingen ten gronde genomen, die tot **positieve beslissingen** hebben geleid (71%).
- De 928 NBMV's die een positieve beslissing kregen zijn als volgt verdeeld:
  - 406 beslissingen die tot de toekenning van een vluchtelingenstatus leiden.
  - 522 beslissingen die tot de toekenning van subsidiaire bescherming leiden.
- 75% van de beschermingsstatussen toegekend aan NBMV's waren **Afghanen**.

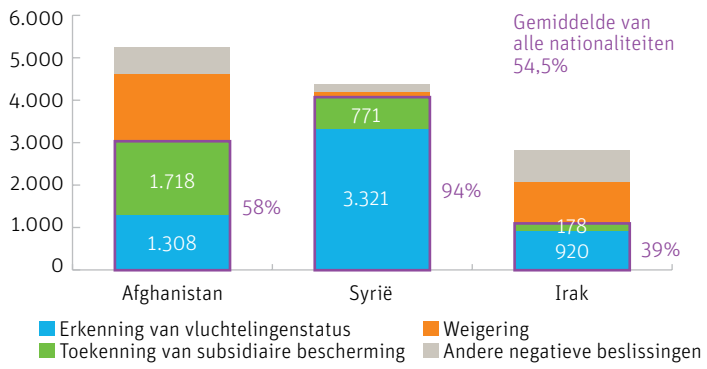
Voornaamste nationaliteiten van de erkende NBMV (vluchteling + subsidiaire bescherming), 2017



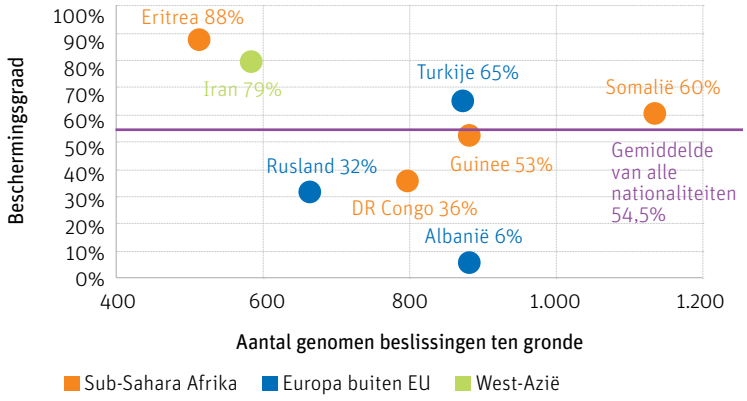
Bron: CGVS

Beschermingsgraad volgens origine

Beslissingen en beschermingsgraad voor de drie voornaamste nationaliteiten waarvoor in 2017 een beslissing werd genomen



Beschermingsgraad voor de nationaliteiten waarvoor in 2017 minstens 500 beslissingen werden genomen, zonder Afghanistan, Syrië en Irak



Bijna de helft van alle inhoudelijke beslissingen in 2017 hadden betrekking op Syriërs, Afghanen of Irakezen

- De erkenningsgraad van **Syriërs** is bijzonder hoog: **94%** van de in 2017 genomen beslissingen hebben tot een beschermingsstatus geleid, ofwel meer dan 4.000 beschermde personen.
- Voor de **Afghanen** bedraagt de beschermingsgraad **58%**. De subsidiaire beschermingsstatus wordt vaker toegekend dan de vluchtelingenstatus.
- De erkenningsgraad van **Iraakse** asielzoekers ligt lager: slechts **39%** van de beslissingen kenden een positieve afloop.

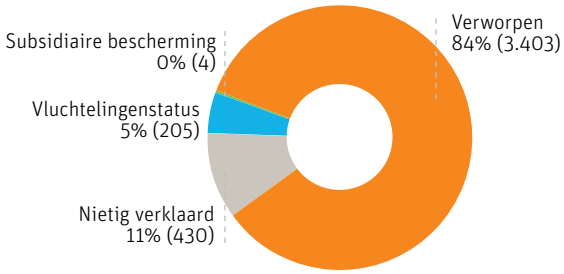
Naast de drie voornaamste nationaliteiten waarvoor een beschermingsstatus werd gegeven (Syrië, Afghanistan, Irak), is de **beschermingsgraad voor enkele andere nationaliteiten** hoger dan gemiddeld. Dit is met name het geval voor de **Eritreeërs**, waarvoor in 2017 ongeveer 500 beslissingen werden genomen: 88% kregen een beschermingsstatuut. De beschermingsgraad van **Iraniërs** (79%), **Turken** (65%) en **Somaliërs** (60%) is ook hoger dan gemiddeld.

Bron: CGVS

Berekening van de internationale beschermingsgraden

- De **beschermingsgraad** komt overeen met het aantal personen aan wie een beschermingsstatus werd toegekend (vluchteling of subsidiaire bescherming) ten opzichte van het totaal aantal personen voor wie een *definitieve* beslissing werd genomen (met de gevallen waarin een meervoudige aanvraag in overweging werd genomen en met de intrekkingen of opheffingen van de beschermingsstatus wordt in de definitieve beslissingen geen rekening gehouden).
- Het gaat hier om beschermingsgraden in **eerste aanleg**, met andere woorden alleen berekend op basis van de beslissingen genomen door het **CGVS**.
- Er dient te worden opgemerkt dat de hier vermelde beschermingsgraden lichtjes verschillen van die welke in de rapporten van het CGVS worden gegeven, zonder dat de reden voor die verschillen duidelijk kon worden achterhaald.
- De beslissingen met betrekking tot internationale bescherming kunnen eveneens worden genomen door de **Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV)**, nadat beroep werd aangetekend tegen een beslissing van het CGVS.

Beslissingen genomen door de RvV



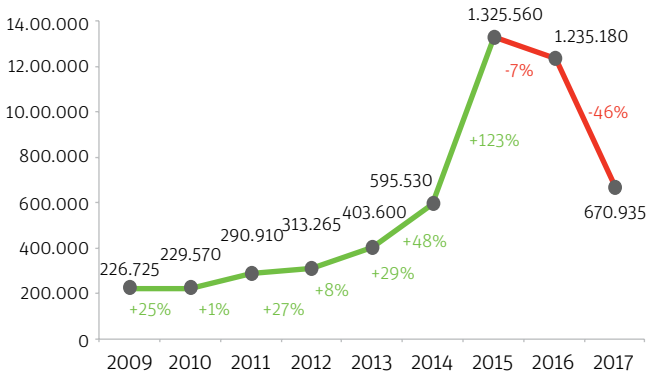
In 2017 werden er **4.044** beslissingen genomen door de RvV die tot **209 positieve beslissingen** hebben geleid (toekenning van een beschermingsstatus), ofwel een beschermingsgraad van **5%**.

Bron: RvV

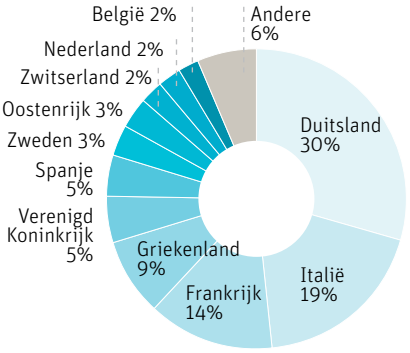
Internationale bescherming op Europees niveau

Aantal verzoeken tot internationale bescherming (eerste aanvragen)

Evolutie van het aantal verzoeken om internationale bescherming in de Europese landen



Verdeling van de verzoekers om internationale bescherming in Europa, volgens de gastlanden in 2017



De betrokken **Europese landen** zijn de landen van de EU-28 + Zwitserland en Noorwegen.

In 2017 hebben de Europese landen **670.935** verzoeken om internationale bescherming ontvangen, ofwel een daling van 46% ten opzichte van 2016.

Ontwikkelingen in de Europese landen waren op dit vlak uiteenlopend tussen 2016 en 2017:

- Duitsland alleen ontving nagenoeg een derde van alle verzoeken (30%), hoewel het land tussen 2016 en 2017 de sterkste daling heeft gekend (-73%).
- Daarna komen Italië en Frankrijk.
- Spanje kende nagenoeg een verdubbeling (+96%) van het aantal eerste verzoekers om internationale bescherming.
- België kreeg in 2017 iets meer dan 2% van de Europese verzoeken om internationale bescherming.

- Het aantal aanvragers van internationale bescherming per 10.000 inwoners maakt het mogelijk om de last van verschillende landen te bepalen op basis van de omvang van hun bevolking. Griekenland moet de zwaarste last torsen, met 52,9 verzoekers per 10.000 inwoners in 2017 tegenover 46,1 in 2016, ofwel een stijging van 14%.
- België blijft stabiel met 15.373 eerste verzoeken, wat overeenkomt met 13 verzoekers per 10.000 inwoners.
- Myria herinnert eraan dat sommige Europese landen zeer weinig asielzoekers ontvangen. Landen zoals Slovakije, Letland, Estland en Litouwen registreerden in 2017 minder dan 500 aanvragers. Er moet ook worden opgemerkt dat landen zoals Polen, Hongarije, Denemarken en Noorwegen sterke dalingen registreerden, met in 2017 ongeveer 3.000 mensen op zoek naar een beschermingsstatus.

Aantal verzoekers om internationale bescherming (eerste verzoek) geregistreerd in 2016 en 2017, evolutie van 2010 tot 2017 en aantal verzoekers per 10.000 inwoners

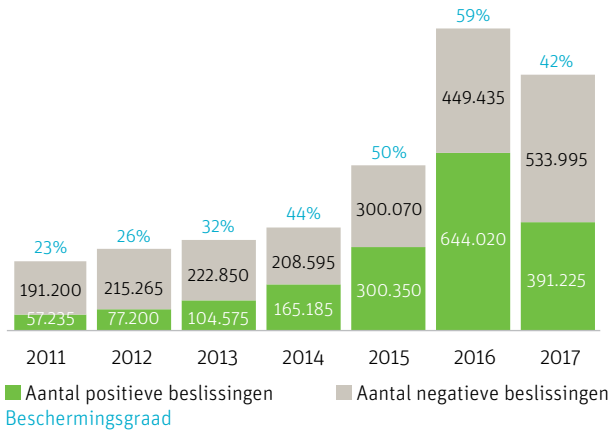
	2016	2017	Evolutie 2010-2017	Groei 2016-2017	Aantal verzoekers per 10.000 Inwoners in 2017
EU-28 + Zwitserland en Noorwegen	1.235.180	670.935		-46%	12,8
Duitsland	722.265	198.255		-73%	24,1
Italië	121.185	126.550		+4%	20,9
Frankrijk	75.990	91.070		+20%	13,6
Griekenland	49.875	57.020		+14%	52,9
Verenigd Koninkrijk	38.290	33.310		-13%	5,1
Spanje	15.570	30.445		+96%	6,5
Zweden	22.330	22.190		-1%	22,6
Oostenrijk	39.860	22.160		-44%	26,5
Zwitserland	25.820	16.615		-36%	19,8
Nederland	19.285	16.090		-17%	9,4
België	14.250	14.035		-2%	13,0

* Voor de vergelijking tussen landen komen de gegevens voor België van Eursotat. Ze variëren van de eerder gepresenteerde nationale statistieken, met name omdat ze geen rekening houden met hervestigde personen en de EU-onderdanen (en klein methodologisch verschil).

Bron: Eurostat

Beslissingen m.b.t. internationale bescherming

Aantal positieve en negatieve beslissingen en beschermingsgraad in eerste aanleg voor alle Europese landen samen



Voornaamste nationaliteiten voor dewelke een beslissing genomen werd in 2017 (in EU-28 + Noorwegen en Zwitserland)

	Aantal positieve beslissingen	Aantal negatieve beslissingen	Totaal aantal genomen beslissingen	Gemiddelde beschermingsgraad	Beschermingsgraad in België
Afghanistan	56.180	97.270	153.450	37%	58%
Syrië	141.960	8.515	150.475	94%	94%
Irak	54.440	43.770	98.210	55%	39%
Iran	21.680	18.685	40.365	54%	79%
Pakistan	2.910	35.295	38.205	8%	23%
Nigeria	3.505	31.680	35.185	10%	7%
Eritrea	29.400	2.555	31.955	92%	88%
Albanië	1.370	27.700	29.070	5%	6%
Somalië	15.805	7.960	23.765	67%	60%
Rusland	3.485	17.270	20.755	**17%**	32%
Andere	*60.490*	*243.295*	*303.785*		
Totaal	**391.225**	**533.995**	**925.220**	**42%**	**54,5%**

De gemiddelde erkenningsgraad van **42%** verbergt echter grote verschillen naargelang de nationaliteit van de verzoekers om internationale bescherming.

- Onder de voornaamste nationaliteiten waarvoor in 2017 een beslissing werd genomen, was de erkenningsgraad bijzonder hoog voor de **Syriërs** en de **Eritreeërs** (respectievelijk 94% en 92% van de beslissingen hebben tot de toekenning van een beschermingsstatus geleid (vluchteling of subsidiaire bescherming)).
- De erkenningsgraad ligt lager voor de **Afghanen** (37%), de **Irakezen** (55%), de **Iraniërs** (54%) en de **Somaliërs** (67%).
- Tot slot ligt hij bijzonder laag voor de Pakistanen, de Nigerianen, de Albanezen en de Russen.

In 2017 kende de internationale beschermingsgraad (vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming) een daling tot **42%**, terwijl hij 50% bedroeg in 2015 en 59% in 2016.

- Tussen 2011 en 2017 is het totaal aantal beslissingen over internationale bescherming, in Europa meer dan verdrievoudigd, van ongeveer 250.000 naar 925.000 beslissingen.
- In die periode is de internationale beschermingsgraad (toekenning van een vluchtelingenstatus of van subsidiaire bescherming) sterk gestegen, van 23% in 2011 naar 59% in 2016.
- In 2017 treedt er een breuk op in die stijging, aangezien de beschermingsgraad tussen 2016 en 2017 daalde van 59% naar 42%. Die daling wordt in verscheidene Europese landen vastgesteld, in het bijzonder in Duitsland en in Zweden.

Internationale beschermingsgraad

- De erkenningsgraad wordt berekend als de verhouding tussen het aantal positieve beslissingen (toekenning van de vluchtelingenstatus of van subsidiaire bescherming) genomen op een jaar en het totaal aantal beslissingen die in datzelfde jaar werden genomen.
- De hier voorgestelde gegevens houden alleen maar rekening met de de positieve beslissingen in *eerste aanleg*. Voor sommige landen (waaronder België), komt die beschermingsgraad nagenoeg overeen met de *definitieve* beschermingsgraad (wanneer alle beroepsmogelijkheden uitgeput zijn). In andere landen daarentegen is de beschermingsgraad na een beroep aanzienlijk. Dat geldt bijvoorbeeld voor het Verenigd Koninkrijk, waar meer dan de helft van de finale beslissingen die in 2017 werden genomen in beroep nog tot de toekenning van een internationale beschermingsstatus hebben geleid.
- Hier gaat het uitsluitend over de internationale beschermingsstatus, met uitsluiting van de "humanitaire statussen".

Vrouwen dienen in Europa minder vaak een verzoek om internationale bescherming in en zijn minder sterk vertegenwoordigd onder de begunstigden van een beschermingsstatus. Hun erkenningsgraad ligt gemiddeld echter hoger dan voor de mannen.

- Slechts 38% van de positieve beslissingen werden genomen ten voordele van de vrouwen.
- Voor de vrouwen bedraagt de beschermingsgraad in eerste aanleg echter 51% tegenover 37% voor de mannen.

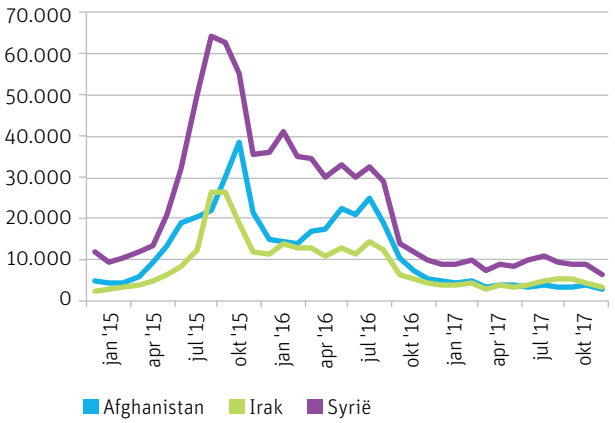
Bron: Eurostat

Focus op de Syriërs, de Irakezen en de Afghanen

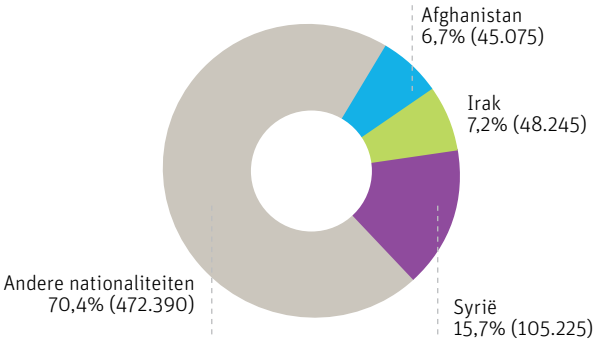
Sinds 2015 vormen de Syriërs, de Irakezen en de Afghanen de top drie van de verzoekers om internationale bescherming in Europa.

- In 2015 werden meer dan de helft (53%) van de verzoeken om internationale bescherming door een van die drie nationaliteiten ingediend.
- In 2017 vormden ze nog altijd de top drie van de nationaliteiten die een verzoek om bescherming hadden ingediend in Europa, maar ze vertegenwoordigden wel minder dan een derde (29,6%) van alle verzoeken.

Maandelijkse evolutie van het aantal verzoeken om internationale bescherming ingediend in de landen van de EU-28, Zwitserland en Noorwegen (tussen 01/01/2015 en 31/12/2017)



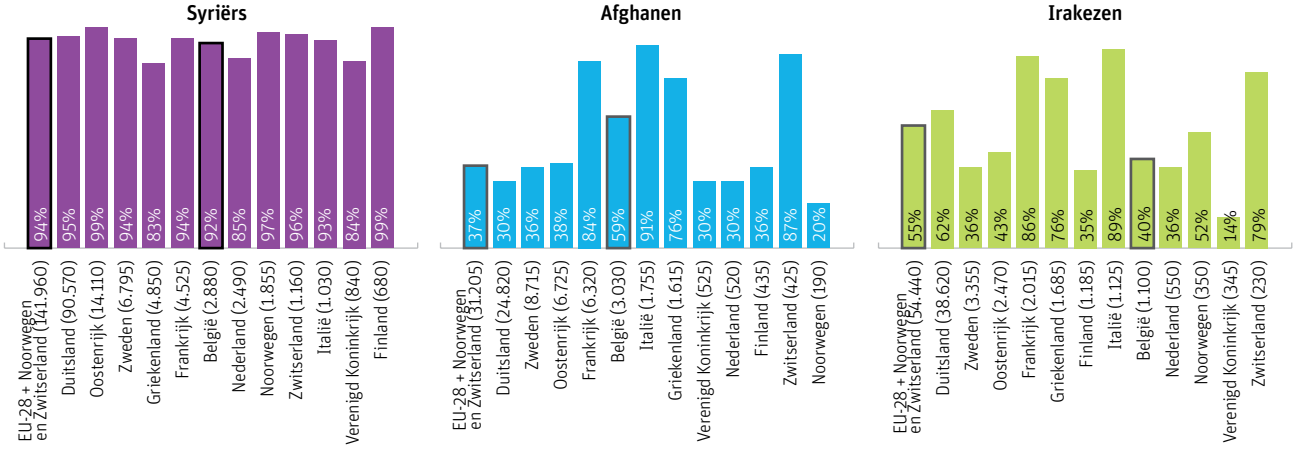
Aandeel van de verzoekers om internationale bescherming afkomstig uit Syrië, Irak en Afghanistan in de landen van de EU-28, Zwitserland en Noorwegen



De erkenningsgraad schommelt naargelang de nationaliteit

- De beschermingsgraad is zeer hoog voor **Syrische** verzoekers ongeacht het Europese land waar de beslissing tot bescherming wordt genomen. Deze erkenningsgraad bedraagt gemiddeld **94%**.
- Voor de **Afghanen** bedraagt de gemiddelde beschermingsgraad **37%**, met sterke schommelingen naargelang het gastland (20% in Noorwegen tegenover 84% in Frankrijk).
- Voor de **Irakezen** bedraagt de gemiddelde beschermingsgraad **55%**, met een grote schommeling naargelang het gastland (14% in het Verenigd Koninkrijk tegenover 86% in Frankrijk, bijvoorbeeld)
- Myria merkt op dat deze vergelijkingen tussen landen moeten worden genuanceerd omdat het de beschermingsgraad *in eerste aanleg* betreft.
- Het gaat hier om een selectie van de belangrijkste Europese landen die verzoeken tot bescherming hebben geregistreerd (in aantallen).

Aandeel beslissingen genomen in 2017 die tot de toekenning van een internationale beschermingsstatus (vluchteling of subsidiaire bescherming) in eerste aanleg hebben geleid in de voornaamste Europese landen (EU-28 + Zwitserland en Noorwegen)



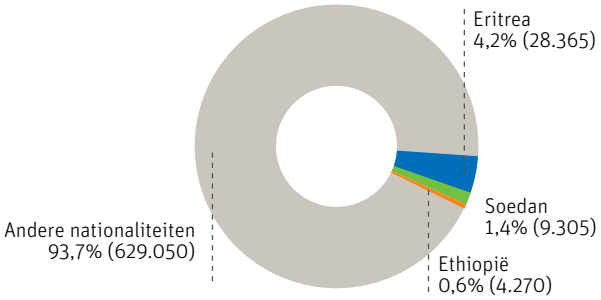
Bron: Eurostat

Focus op des Eritreeërs, de Soedanezen en de Ethiopiërs

Transitmigranten?

De meeste migranten afkomstig uit Eritrea, Soedan en Ethiopië hebben gemeen dat een groot deel naar Libië zijn getrokken, van waaruit ze de Middellandse Zee hebben overgestoken alvorens voet aan wal te zetten in Europa. Het einddoel van een groot aantal van hen is het Verenigd Koninkrijk. Sommigen van hen reizen op weg daarnaartoe door België. Hun aanwezigheid heeft in de afgelopen maanden heel wat stof doen opwaaien.
Het is onmogelijk om het aantal transitmigranten te becijferen en velen onder hen willen geen internationale bescherming aanvragen in België. Toch zijn er een aantal kerncijfers beschikbaar voor die drie nationaliteiten, evenals enkele vergelijkingen op Europees niveau.

Aandeel van de verzoekers om internationale bescherming afkomstig uit Eritrea, Soedan en Ethiopië in een land van de EU-28 en in Zwitserland en Noorwegen

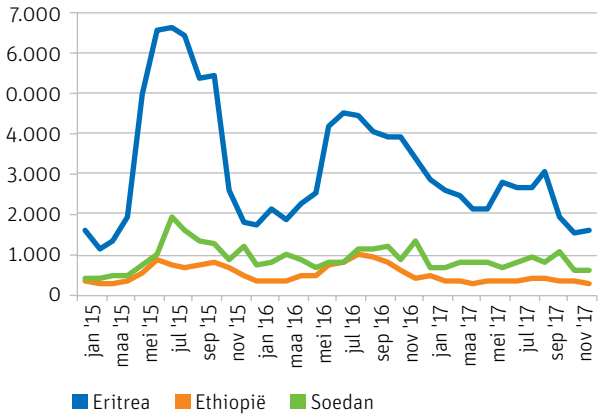


De asielzoekers afkomstig uit deze drie landen vertegenwoordigen maar een gering aandeel van de asielstromen in Europa

Onder de asielzoekers die in de loop van 2017 een asielaanvraag hebben ingediend in een land van de EU-28, tellen we:

- Ongeveer 28.000 Eritreeërs, ofwel 4,2% van alle asielaanvragen.
- Ongeveer 9.000 Soedanezen, ofwel 1,4%.
- Iets meer dan 4.000 Ethiopiërs, ofwel 0,6%.

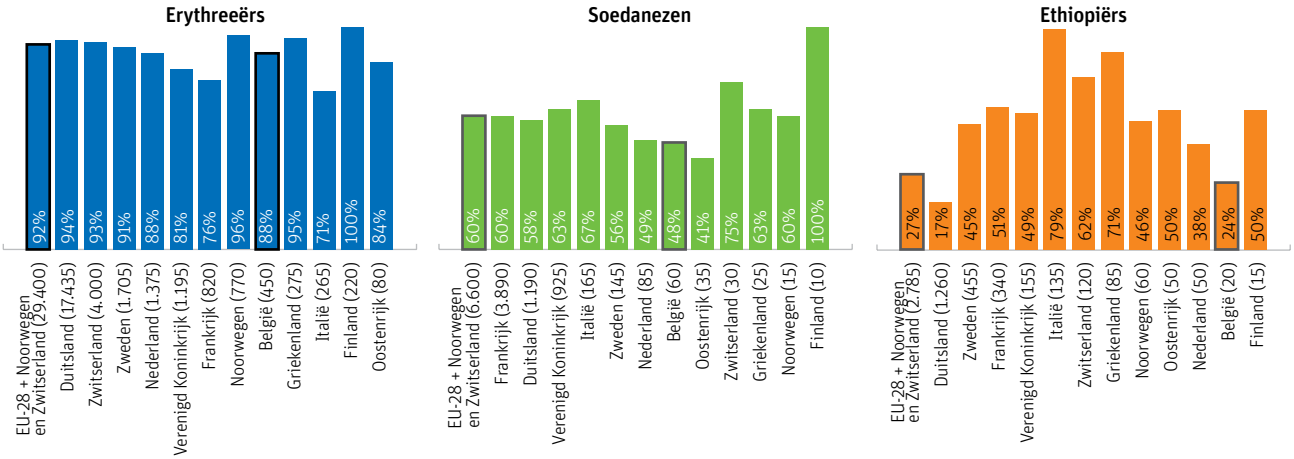
Maandelijkse evolutie van het aantal verzoeken om internationale bescherming ingediend in de landen van de EU-28, Zwitserland en Noorwegen (tussen 01/01/2015 en 31/12/2017)



De beschermingsgraad varieert overeenkomstig de nationaliteit

- Gemiddeld resulteerden voor alle Europese landen (EU-28 + Noorwegen en Zwitserland) de meeste beslissingen die in 2017 voor **Eritreeërs** werden genomen in de toekenning van een internationale beschermingsstatus (vluchteling of subsidiaire bescherming) (**92%**).
- De beschermingspercentages variëren van het ene gastland tot het andere, maar blijven over het algemeen hoog voor de hier gepresenteerde landen (tussen 71% in Italië en 96% in Noorwegen).
- Het gemiddelde beschermingsniveau voor de **Soedanezen** is **60%**. Dit varieert afhankelijk van het gastland (tussen 41% in Oostenrijk en 75% in Zwitserland).
- Voor **Ethiopieërs** ligt het gemiddelde beschermingspercentage vrij laag (**27%**), met een grotere variabiliteit afhankelijk van het gastland (tussen 17% in Duitsland en 79% in Italië).
- Myria merkt op dat deze vergelijkingen tussen landen moeten worden genuanceerd omdat zij de beschermingspercentages in eerste aanleg zijn.

Aandeel beslissingen genomen in 2017 die tot de toekenning van een internationale beschermingsstatus (vluchteling of subsidiaire bescherming) in eerste aanleg hebben geleid in de voornaamste Europese landen (EU-28 + Zwitserland en Noorwegen)

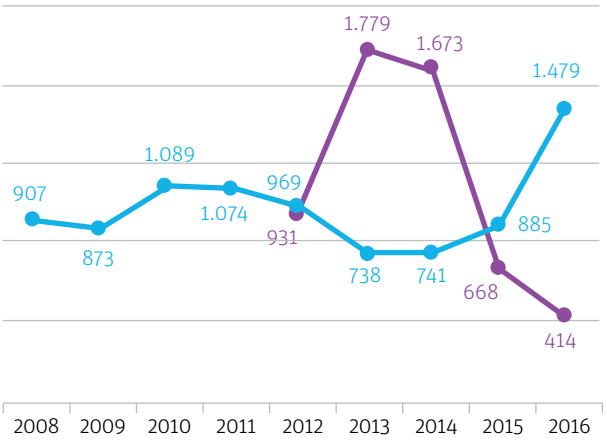


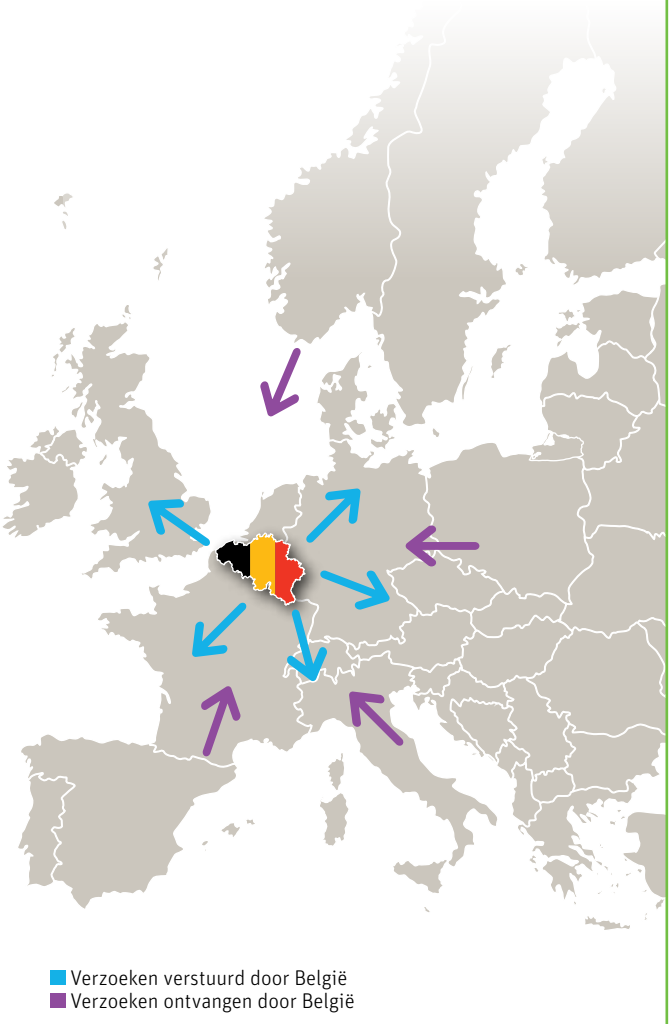
Dublin-statistieken

In 2016, vonden **1.479** Dublintransfers plaats vanuit België naar een ander Europees land (uitgaande transfers), ten opzichte van 414 binnenkomende Dublintransfers

Sinds 2015 is het aantal uitgaande transfers van België naar andere Europese landen hoger dan die van inkomende transfers, wat niet het geval was in 2013 en 2014.

Inkomende en uitgaande effectieve transfers naar of vanuit België



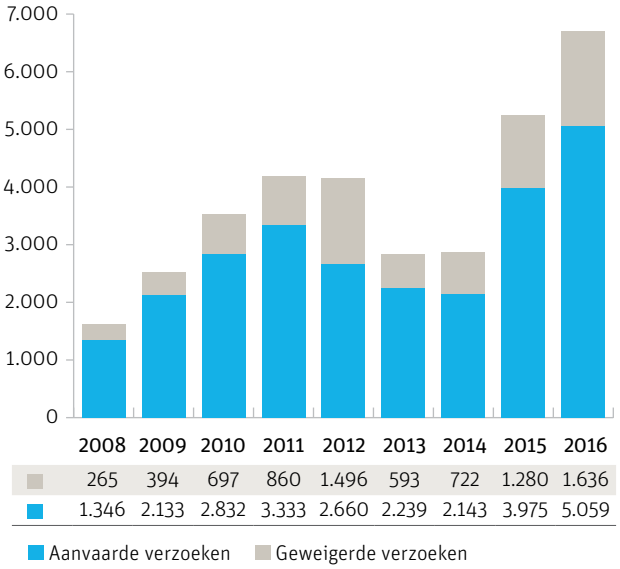


De **Dublin III-verordening** is Europese wetgeving die de criteria en de mechanismen vastlegt om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor het verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land in één van de lidstaten van de EU wordt ingediend. Elke persoon die een asielverzoek indient in één van de 32 landen die de Dublin III-verordening hebben ondertekend (28 EU-lidstaten, Noorwegen, IJsland, Zwitserland en Liechtenstein) moet zijn vingerafdrukken laten nemen en vragen over het door hem afgelegde traject beantwoorden. Die elementen kunnen ertoe leiden dat de autoriteiten ervan uitgaan dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor het onderzoek van het verzoek om bescherming. In dat geval dienen ze een verzoek in bij die lidstaat die daarop in principe uiterlijk binnen de twee maanden na ontvangst ervan een antwoord moet geven. De lidstaat die wordt verzocht om de asielaanvrager over te nemen, kan dit alleen weigeren indien hij kan aantonen dat hij niet verantwoordelijk is overeenkomstig de Dublin III-verordening. Het ontbreken van een antwoord binnen de voorziene termijn wordt als een stilzwijgend akkoord beschouwd. Na aanvaarding door de aangezochte lidstaat, kan de lidstaat waar de asielaanvrager zich bevindt hem een bevel om het grondgebied te verlaten betekenen naar de lidstaat die verantwoordelijk is voor verzoek om internationale bescherming. Die bevelen om het grondgebied te verlaten, monden echter niet altijd uit in een daadwerkelijke overdracht (verdwijning, onmogelijkheid van verplaatsing om gezondheidsredenen,...).

Bron: DVZ

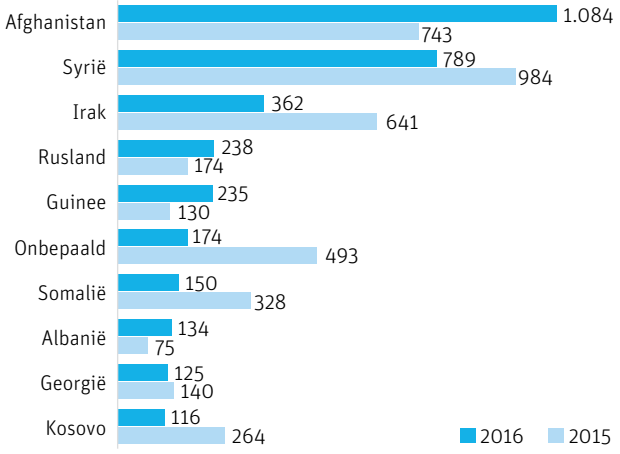
In 2016 werden ongeveer 5.000 door België **verstuurde** Dublin-verzoeken aanvaard en 1.600 verzoeken geweigerd.

Aantal verzoeken verstuurd door België, met vermelding van de aanvaarding of weigering door de ontvangende lidstaat



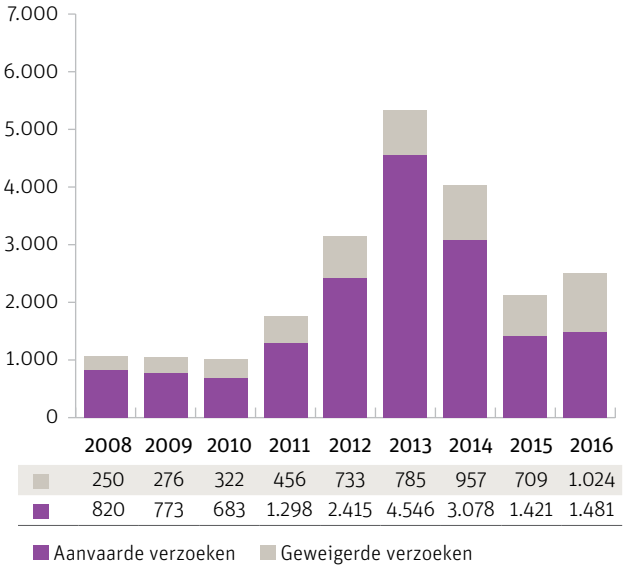
- Het aantal aanvaarde verzoeken stijgt sinds 2013: het is op drie jaar tijd verdubbeld.
- De voornaamste landen waarnaar België verzoeken tot overname/terugname verstuurt, zijn Duitsland (28%), Spanje (16%), Italië (13%) en Frankrijk (11%).
- In 2016 waren de voornaamste nationaliteiten waarop de aanvaarde verzoeken betrekking hadden de Afghanen (21% van de verstuurde verzoeken) en de Syriërs (16%).

Nationaliteit van personen voor wie een verzoek van België is aanvaard door een andere staat



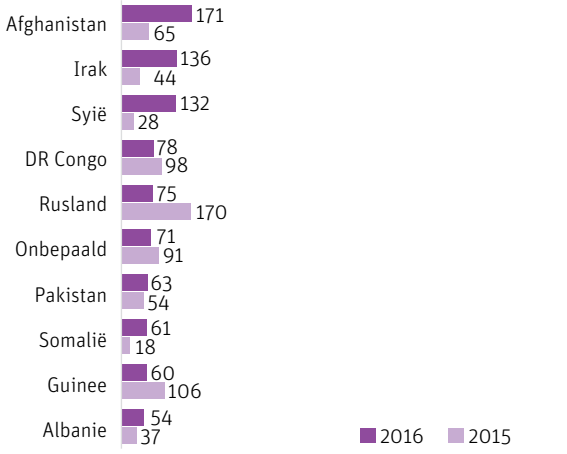
In 2016 werden ongeveer 1.500 door België **ontvangen** Dublin-verzoeken aanvaard en 1.000 verzoeken geweigerd.

Aantal verzoeken ontvangen door België, met vermelding van de aanvaarding of weigering door België



- In tegenstelling tot het aantal verzoeken dat door België wordt verstuurd, is het aantal binnenkomende verzoeken sinds 2013 aan het dalen. Het aantal door België ontvangen en aanvaarde verzoeken is tussen 2013 en 2016 gedaald tot één derde.
- De voornaamste landen die verzoeken tot overname/terugname aan België richten, zijn Duitsland (35%), Frankrijk (28%) en Nederland (12%).
- De voornaamste betrokken nationaliteiten zijn de Afghanen (12% van de ontvangen verzoeken), de Irakezen (9%) en de Syriërs (9%).

Belangrijkste nationaliteiten van personen voor wie een binnenkomende aanvraag door België is aanvaard



Bron: OE

1. Recente ontwikkelingen

1.1. | Europa

In diverse arresten met betrekking tot de Dublin III-verordening was het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ) van oordeel dat:

- een asielzoeker in het kader van de Dublin III-verordening slechts naar een andere lidstaat kan worden overgedragen "(…) in omstandigheden waarin het uitgesloten is dat die overdracht een reëel risico inhoudt dat de betrokkene wordt onderworpen aan onmenselijke of vernederende behandelingen". Dat geldt ook indien er geen ernstige redenen zijn om aan te nemen dat er sprake is van systeemfouten in de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag. De autoriteiten moeten er zich in het bijzonder van vergewissen dat de overdracht van een asielzoeker met een ernstige mentale of lichamelijke aandoening "geen reëel en bewezen risico zou inhouden op een aanzienlijke en onomkeerbare achteruitgang van zijn gezondheidstoestand"[87];
- de Dublin III-verordening niet van toepassing is op een vreemdeling die een asielaanvraag heeft ingediend in een tweede lidstaat indien hij al subsidiaire bescherming heeft gekregen in een eerste lidstaat[88];
- een verzoek om internationale bescherming wordt geacht te zijn ingediend wanneer een door een overheidsinstantie opgesteld document (of de belangrijkste inlichtingen daarvan), dat geldt als bewijs dat een derdelander om internationale bescherming heeft verzocht, is ontvangen door de instantie die met de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de Dublin III-verordening is belast[89];
- het feit dat de autoriteiten van een eerste lidstaat dulden dat vreemdelingen het grondgebied binnenkomen zonder te voldoen aan de binnenkomst-voorwaarden omdat ze door deze lidstaat willen reizen om in een andere lidstaat een verzoek om internationale bescherming in te dienen, niet als "visum" mag worden beschouwd, maar wel als illegale grensoverschrijding[90];
- de verantwoordelijkheid van deze eerste lidstaat die de binnenkomst op zijn grondgebied heeft geduld, eindigt twaalf maanden na de datum waarop de illegale grensoverschrijding heeft plaatsgevonden. Het instellen van een beroep tegen de beslissing tot Dublinoverdracht die door een tweede lidstaat werd genomen, moet de vreemdeling in staat stellen om de onjuiste toepassing van dit criterium te betwisten (en zonder dat dit invloed heeft op die termijn van twaalf maanden)[91];
- wanneer beroep wordt ingesteld tegen de overdracht, de termijn waarbinnen de lidstaat de asielzoeker moet overdragen aan de lidstaat die verantwoordelijk is (zes maanden of achttien maanden indien de betrokkene ondergedoken is) slechts begint te lopen vanaf de datum van de definitieve beslissing over dit beroep, ook wanneer de rechtbank waarbij de zaak aanhangig is, beslist heeft om een prejudiciële vraag te richten tot het HvJ, "voor zover dat rechtsmiddel opschortende werking heeft"[92];
- indien de Dublinoverdracht niet binnen de gestelde termijn van zes maanden plaatsvindt, "de verantwoordelijkheid van rechtswege [overgaat] op de verzoekende lidstaat, zonder dat daarvoor vereist is dat de verantwoordelijke lidstaat weigert om die persoon over te nemen of terug te nemen". De betrokken persoon "moet kunnen beschikken over een doeltreffend en snel rechtsmiddel waarmee hij kan aanvoeren dat […] de gestelde termijn van zes maanden is verstreken"[93];
- de maximale termijn van vasthouding van zes weken enkel van toepassing is indien de asielzoeker reeds vast werd gehouden op het ogenblik dat de verantwoordelijke lidstaat impliciet of expliciet heeft aanvaard om hem over te nemen of terug te nemen of op het moment waarop zijn beroep tegen de overdracht geen opschortende werking meer heeft (de mogelijkheid om gebruik te maken van vasthouding mag niet worden beperkt voor de lidstaten die van rechtswege opschortende werking toekennen aan het beroep tegen een Dublinoverdracht)[94];
- wanneer de termijn van zes weken niet van toepassing is, bepaalt de verordening geen specifieke duur van vasthouding: een nationale regeling die een maximale duur van twee maanden bepaalt, is aanvaardbaar voor zover de bewaring "niet langer duurt dan de termijn die voor de overdrachtsprocedure noodzakelijk is, hetgeen wordt getoetst aan de hand van de concrete vereisten van die procedure in elk afzonderlijk geval" en voor zover deze termijn "niet langer duurt dan zes weken vanaf de datum waarop het beroep of het bezwaar niet langer een opschortende werking heeft"[95];
- wanneer een vreemdeling zonder verblijfstitel is teruggekeerd naar het grondgebied van de lidstaat die hem in het verleden aan een tweede lidstaat had overgedragen nadat zijn asielaanvraag daar was

87 HvJ (GK), *C.K., H.F., A.S. t. Slovenië*, C-578/16 (PPU), 16 februari 2017.
88 HvJ, *Ahmed t. Duitsland*, C-36/17, 5 april 2017.
89 HvJ (GK), *Mengesteab*, C-670/16, 26 juli 2017.
90 HvJ (GK), *Jafari*, C646/16, 26 juli 2017; HvJ (GK), *A.S. t. Slovenië*, C490/16, 26 juli 2017.
91 HvJ (GK), *A.S. t. Slovenië*, C490/16, 26 juli 2017.
92 In overeenstemming met artikel 27, paragraaf 3 van de Dublin III-verordening (HvJ (GK), *A.S. t. Slovenië*, C490/16, 26 juli 2017). In België hebben het beroep tot nietigverklaring en het gewone beroep tot opschorting bij de RvV tegen een Dublinoverdracht geen opschortende werking.
93 Deze termijn is voorzien onder artikel 29 van de Dublin III-verordening. HvJ (GK), *Shiri*, C201/16, 25 oktober 2017.
94 Deze termijn is voorzien onder artikel 28 §3 van de Dublin III-verordening (HvJ, *Khir Amayry t.* Deze termijn is voorzien onder artikel 28 §3 van de Dublin III-verordening (HvJ, *Khir Amayry t. Migrationsverket*, C-60/16, 13 september 2017).
95 HvJ, *Khir Amayry t. Migrationsverket*, C-60/16, 13 september 2017.

afgewezen, deze eerste lidstaat hem slechts opnieuw kan overdragen nadat een terugnameverzoek werd verzonden binnen de gestelde termijnen (die niet kunnen ingaan alvorens de verzoekende lidstaat op de hoogte was van het feit dat de betrokken persoon naar zijn grondgebied is teruggekeerd), zo niet is de eerste lidstaat verantwoordelijk voor de behandeling van een nieuw verzoek om internationale bescherming[96].

Het HvJ was eveneens van oordeel dat:

- de bepaling van de opvangrichtlijn die toelaat om asielzoekers tijdens hun procedure vast te houden, zonder dat er een verwijderingsprocedure loopt, in overeenstemming was met de hogere rechtsnormen die willekeurige detentie verbieden[97].
- het EU-recht een rechtbank de mogelijkheid biedt om het beroep tegen de weigering van een kennelijk ongegrond verzoek om internationale bescherming te verwerpen zonder de verzoeker te horen wanneer "de feitelijke omstandigheden geen ruimte laten voor enige twijfel over de gegrondheid" van die weigeringsbeslissing en op twee voorwaarden: enerzijds, dat de verzoeker een persoonlijk onderhoud heeft kunnen hebben in eerste aanleg en dat het verslag of de schriftelijke weergave van dit onderhoud aan het dossier van de verzoeker is toegevoegd en, anderzijds, dat de rechter kan gebieden dat de betrokkene wordt gehoord indien hij dit nodig acht voor het volledige onderzoek van zowel de feitelijke als de juridische gronden van het verzoek[98].
- het beroep dat door Slovakije en Hongarije, daarbij ondersteund door Polen, werd aangetekend tegen het besluit dat de herplaatsing van asielzoekers vanuit Italië en Griekenland oplegt gedurende een periode van twee jaar te rekenen vanaf 2015 werd verworpen[99].

Hoe zit het met de klacht van Myria bij de Europese Commissie over de Dublin III-verordening?

In 2015 meldt Myria aan de bevoegde autoriteiten dat de Belgische wetgeving op een aantal punten in strijd is met de Dublin III-verordening, van kracht sinds januari 2014 en dat de verordening in de praktijk niet gerespecteerd wordt, in het bijzonder wat betreft het recht op correcte informatie voor asielzoekers.

Op 15 december 2015 dient Myria, bij gebrek aan een overtuigend antwoord van de autoriteiten op haar bezorgdheden, een klacht in bij de Europese Commissie. De klacht richt zich op drie aspecten: de verspreiding van folders aan alle asielzoekers over de Dublin-procedure, de detentie van asielzoekers in de Dublin-procedure en het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen een besluit tot overdracht aan een andere Europese lidstaat.

Op 22 december 2015 stuurt de Commissie een ontvangstbevestiging van de klacht, een standaarddocument dat de procedure voor de behandeling van de klacht toelicht.

Op 10 maart 2016 laat de Commissie Myria weten dat de follow-up van haar klacht "extra analytisch werk vereist".

Op 1 december 2016 schrijft de Commissie aan Myria dat haar klacht "nog in behandeling is". De Commissie merkt op dat de informatiebrochures intussen zouden verspreid worden en vraagt om alle bijkomende informatie te communiceren.

Op 14 december 2016 bevestigt Myria aan de Commissie dat de brochures verspreid worden, maar dat er over de andere twee punten (detentie en daadwerkelijk rechtsmiddel) geen nieuws is. Myria leverde op dat moment aanvullende elementen aan de Commissie, waaronder een grondige juridische analyse van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel met talrijke verwijzingen naar de jurisprudentie.

Op 22 maart 2018 treedt de nieuwe wet op de asielprocedure in werking. Die regelt, met vier jaar vertraging, de detentieduur onder de Dublin III-verordening.

De volgende dag, 23 maart 2018, schrijft de Commissie Myria dat ze geen inbreukprocedure tegen België zal inleiden, en het dossier zal sluiten. De Commissie constateert dat de Belgische wetgeving inzake detentie nu in overeenstemming is met de bepalingen van de Dublin III-verordening. De Commissie verklaart dat zij de aandacht van de Belgische autoriteiten heeft gevestigd op de noodzaak om asielzoekers correcte informatie te verstrekken. Wat betreft het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel, herhaalt de Commissie enkel de argumenten van de Belgische autoriteiten die vaststellen dat een procedure in uiterst dringende noodzakelijkheid bij de RvV opschortend is en zich niet beperkt tot personen in detentie. De Commissie beantwoordt de technische argumenten van Myria niet, met name die van zijn amicus curiae in de V.M.-zaak bij het EHRM, die haar werd toegezonden in zijn brief van 14 december 2016[99].

Op 20 april 2018 verzoekt Myria de Commissie om haar standpunt te herzien ten aanzien van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen een Dublintransfer, dat van rechtswege een opschortende werking moet hebben telkens als een vreemdeling een risico op slechte behandeling inroept (schending van artikel 4 van het Handvest van de Grondrechten van de EU of artikel 3 van het EVRM).

96 HvJ, *Bundesrepublik Deutschland t. Aziz Hasan*, C360/16, 25 januari 2018.

97 HvJ, *K*, C-18/16, 14 september 2017 (betreffende artikel 8 §3 lid 1, a) en b) van de richtlijn en artikel 6 van het Handvest van de grondrechten van de EU).

98 HvJ, *Sacko t. Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Milano*, C-348/16, 26 juli 2017.

99 HvJ (GK), *Slovaakse Republiek en Hongarije t. Raad*, C643/15 en C647/15, 6 september 2017.

100 Deze analyse is beschikbaar op www.myria.be/files/160506_amicus_curiae_fax.pdf.

1.2. | België

- In maart 2018 werd de asielprocedure hervormd door twee wetten die de tweede generatie van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel omzetten (de procedure- en de opvangrichtlijn)[101]. Die wetten hebben op heel wat punten kritiek gekregen van UNHCR, het middenveld en Myria, dat net als andere actoren zijn advies heeft uitgebracht aan het parlement tijdens de discussies in de zomer van 2017. Myria betreurde onder andere de te ruime mogelijkheden om over te gaan tot opsluiting, de te geringe garanties tegen willekeurige detentie van de verzoekers om internationale bescherming en het risico op schending van het recht op een effectief rechtsmiddel[102].
- Volgens de algemene vergadering van de RvV kan louter het feit dat een asielzoeker afkomstig is van Bagdad niet volstaan om internationale bescherming te verlenen. Wel kan bescherming worden verleend als de betrokken persoon in vergelijking met een andere persoon een groter risico loopt om het slachtoffer te worden van het geweld dat zich in Bagdad voordoet, bijvoorbeeld wegens een verhoogde kwetsbaarheid, een specifieke lokale gevoeligheid of een precaire socio-economische situatie[103].
- De RvV oordeelde dat het feit alleen dat een persoon van Burundese nationaliteit zijn land heeft verlaten om naar België te komen, waar hij een asielaanvraag heeft ingediend, volstond om vast te stellen dat er voor hem een vrees voor vervolging bestond en dit wegens meerdere elementen (meer bepaald het klimaat van terreur dat in Burundi heerst, het verblijf in België van talrijke leden van de oppositie en het verscherpte toezicht van de Burundese autoriteiten op de binnenkomst en het verlaten van het grondgebied van hun burgers)[104].

101 Wet van 21 november 2017 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen; Wet van 17 december 2017 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen beide op dezelfde dag gepubliceerd en in werking getreden (*BS* 12 maart 2018).

102 Myria, Nota ter attentie van de Commissie voor de Binnenlandse Zaken van de Kamer, 4 juli 2017.

103 RvV nr. 195 227 en nr. 95 228, 20 november 2017.

104 RvV nr. 195 323, 23 november 2017; RvV nr. 197 537, 8 januari 2018.

2. Analyse: Het sluitstuk van de bescherming: de verplichting om voor elke verwijdering het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen te onderzoeken

Artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

"Niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen": dat wordt bepaald in artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Die bepaling houdt een absoluut verbod in op foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen en geldt voor iedereen (ongeacht zijn of haar nationaliteit, verblijfsstatus of gedrag). Net als andere bepalingen van diverse instrumenten ter bescherming van de grondrechten[105], houdt het tevens een absoluut verbod in om een vreemdeling terug te sturen naar een land waar er een reëel risico op dit soort onmenselijke of vernederende behandelingen (ook het "beginsel van non-refoulement" genoemd) of op een bedreiging van zijn leven (beschermd door artikel 2 van het EVRM) bestaat. Het onderzoek naar dat risico, door de autoriteiten die de vreemdeling van het grondgebied wensen te verwijderen, is een onontbeerlijk middel om aan die internationale verplichting tegemoet te komen. Het onderzoek naar het risico op schending van artikel 3 van het EVRM wordt in België uitgevoerd door de asielinstanties wanneer de vreemdeling een verzoek tot internationale bescherming indient. De vraag rijst hoe dit onderzoek kan plaatsvinden als er geen expliciet verzoek om internationale bescherming is, met name wanneer de vreemdeling in irregulier verblijf door wil reizen naar een andere lidstaat.

105 Meer bepaald artikel 7 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten; artikel 3 van het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke en onterende behandeling of bestraffing (CAT); artikelen 4 en 19 §2 van het Handvest van de grondrechten van de EU; artikel 5 van de Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG). In het EU-recht is het verbod op onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, dat is vastgelegd in artikel 4 van het Handvest, "van wezenlijk belang, aangezien het absoluut is omdat het nauw is verbonden met de eerbiediging van de in artikel 1 van het Handvest bedoelde menselijke waardigheid" (HvJ (GK), C-578/16 (PPU), 16 februari 2017, *C.K., H.F., A.S. t. Slovenië*, §59).

In 2017 en in het begin van 2018 hebben de aanhoudingen en identificaties van transitmigranten, met name Soedanezen, net als de repatriëring van een tiental onder hen, de aandacht gevestigd op deze fundamentele bepaling. Heeft de Belgische staat mensen blootgesteld aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandelingen door hen terug te sturen naar Soedan? Dat werd bevestigd door getuigenissen die werden ingezameld door het Tahrir Instituut en de uitzettingen naar Soedan werden tijdelijk opgeschort. Het CGVS, dat door de regering met het onderzoek hiernaar werd belast, heeft dit niet met zekerheid kunnen bevestigen noch ontkennen, maar stelt wel vast: "Heel wat elementen uit de getuigenis blijken niet waarheidsgetrouw te zijn. Men kan de vraag stellen of ook andere in de getuigenis vermelde elementen waarheidsgetrouw zijn"[106]. Werd het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen correct beoordeeld voor de Soedanezen die naar hun land werden teruggestuurd? Hoewel het CGVS dit niet uitdrukkelijk bevestigt, blijkt uit een volledige lezing van het rapport dat het antwoord op die vraag negatief lijkt (zie verder). Dit is een ernstige tekortkoming gezien het belang van het beginsel van non-refoulement.

We merken ook op dat de tien gevallen van gedwongen terugkeer van Soedanezen vanuit België in 2017 (op een totaal van 869 BGV's afgegeven aan personen die verklaarden de Soedanese nationaliteit te bezitten) er meer waren voor dat jaar dan het aantal gedwongen verwijderingen uit de andere 18 lidstaten die deze informatie openbaar maakten,[107] met uitzondering van Noorwegen, dat er 20 uitvoerde.

Cijfers i.v.m. personen die verklaren de Soedanese nationaliteit te hebben, vanaf 01/01/2017 tot 30/01/2018
(Bron: Brief van DVZ aan Myria, 16 februari 2018)

Aantal onderschepte personen die zichzelf Soedanees verklaren	2.409
Aantal personen die zichzelf Soedanees verklaren, in gesloten centra	217
Aantal vrijgestelde personen die zichzelf Soedanees verklaren	37
Aantal vrijwillige of gedwongen repatriëringen naar Soedan, waaronder 1 via IOM	11
Aantal Dublinverwijderingen	132
Aantal asielaanvragen	27
Aantal personen aan wie de vluchtelingenstatus werd toegekend	3
Aantal personen die een negatieve beslissing ontvingen	3
Aantal onbesliste asielaanvragen	4
Aantal door de Soedanese delegatie geïnterviewde personen	61
Aantal mensen geïdentificeerd als Soedanees	46
Aantal mensen die zichzelf Soedanees verklaren, in detentie op 31/01	35

Aantal gevallen van gedwongen terugkeer van Soedanezen vanuit enkele lidstaten in 2016 en 2017 en van het aantal BGV's afgegeven aan Soedanezen
(Bron: EMN Ad-Hoc Query on BE EMN NCP AHQ on return to Sudan, gepubliceerd op 18 januari 2018)

Land	2016	2017	Totaal 2016-2017[107]
België	0	10/869	10
Zweden	0/116	1/110	1
UK	1	0 (tot 30/9/2017)	1
Italië	41	2	43
Hongarije	6	0/10	6
Nederland	0	1	1
Griekenland	3	0/67	3
Noorwegen	17	20/32	37

In werkelijkheid wijst de Soedankwestie alleen maar op het bestaan van structurele leemten in het Belgische systeem dat geen doeltreffende en systematische eerbiediging van het non-refoulementbeginsel verzekert. De Belgische regelgeving maakt immers in sommige gevallen een repatriëring mogelijk zonder dat ernstig werd onderzocht of er een risico op onmenselijke of vernederende behandelingen bestaat voor de verwijderde persoon. Minstens sinds 2002 hebben sommige van die

106 CGVS, *Het respecteren van het non-refoulement principe bij de organisatie van de terugkeer van personen naar Soedan*, 8 februari 2018, p. 9.

107 Het betreft hier cijfers van van de 18 lidstaten van de 24 die hebben geantwoord op de vraag (EMN Had-Hoc Query) die door de Belgische autoriteiten werd gesteld, waarvan er 4 hun cijfers hieromtrent niet wilden laten publiceren. Verscheidene landen, waaronder Frankrijk en Duitsland, verkozen om hun antwoord vertrouwelijk te houden. Zie: EMN Ad-Hoc Query on return to Sudan, vraag gesteld op 18 januari 2018, https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/2018.1263_-_be_emn_ncp_ahq_on_return_to_sudan%20-%20OPEN%20DISSEMINATION.pdf. Zie EMN Ad-Hoc Query on return to Sudan, vraag gesteld op 18 januari 2018, https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/2018.1263_-_be_emn_ncp_ahq_on_return_to_sudan%20-%20OPEN%20DISSEMINATION.pdf.

108 Aantal gevallen van gedwongen terugkeer in verhouding tot het aantal BGV's dat aan Soedanezen in 2017 werd afgegeven.

situaties aanleiding gegeven tot meerdere veroordelingen van België[109]. In 2011 wees de Raad van State op het ontbreken van passende bepalingen in de Belgische wet om het beginsel van non-refoulement ten uitvoer te leggen[110]. De Evaluatiecommissie van het terugkeerbeleid, die in 2018 werd opgericht onder leiding van Marc Bossuyt, de voormalige voorzitter van het Grondwettelijk Hof, zou zich daar zeker moeten over buigen. Los van de context van de transitmigratie en van de situatie van Soedan, is het noodzakelijk om de bestaande mechanismen te evalueren die werden ingevoerd om het beginsel van non-refoulement te eerbiedigen. Daarnaast moeten we ons afvragen op welke manier de wet en de administratieve praktijken moeten worden aangepast om te vermijden dat een verwijdering de betrokken persoon blootstelt aan onmenselijke en vernederende behandelingen. Myria stelt enkele bakens voor aan de hand waarvan een onderzoek van het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen (of bedreigingen van het leven) in geval van een terugkeer kan worden uitgevoerd in situaties die het geval van de Soedanezen overstijgen. Daarvoor moet het beginsel van non-refoulement en artikel 3 van het EVRM echter nog inhoudelijk worden afgebakend. Dat wordt hieronder gedaan door Françoise Tulkens, de voormalige ondervoorzitster van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

In werkelijkheid wijst de Soedankwestie alleen maar op het bestaan van structurele leemten in het Belgische systeem dat geen doeltreffende en systematische eerbiediging van het non-refoulementbeginsel verzekert.

109 Hierbij dient meer bepaald op de volgende zaken te worden gewezen: EHRM, Čonka *t. België*, 5 februari 2002, §64-85; *M.S.S. t. België en Griekenland*, 31 januari 2011, §385-397; *Yoh-Ekale Mwanje t. België*, 20 december 2011, §103-108; *Singh en anderen t. België*, 2 oktober 2012, §89-106; [GK], *Paposhvili t. België*, 13 december 2016; *S.J. t. België*, 27 februari 2014, §100-108; *V.M. en anderen t. België*, 7 juli 2015, §214-217. Hoewel die laatste twee arresten geen formele rechtsgevolgen meer hebben, omdat de eerste zaak door een minnelijke schikking werd geregeld en de tweede werd verworpen omdat de advocaat niet over een lastgeving beschikte, werd hun redenering door het Hof niet ter discussie gesteld en blijft ze volledig relevant. Voor een samenvatting van die arresten, zie S. DATOUSSAID, H. GRIBOMONT, S. SAROLEA, *La réception du droit européen de l'asile en droit belge : la directive procédure*, Louvain-la-Neuve, december 2014, pp. 128-141.

110 Wat de wet betreft die de terugkeerrichtlijn in Belgisch recht omzet, betreurde de Raad van State het ontbreken van "specifieke bepalingen (…) die ertoe strekken deze bepalingen van de richtlijn betreffende de eerbiediging van het beginsel van non-refoulement om te zetten. Om te zorgen voor een correcte omzetting van de richtlijn volstaat het immers niet naar internationale normen te verwijzen, maar moeten in het interne recht de passende maatregelen worden genomen" (Advies van de Raad van State van 27 juli 2011, Doc. Parl. Ch., 53, 1825/1, p. 47).

Externe bijdrage: Niemand mag worden onderworpen aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen

Françoise Tulkens, Professor Emeritus (UCL), voormalig vicevoorzitster van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

In deze directe en bondige vorm is artikel 3 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens ongetwijfeld de meest explosieve bepaling van het Verdrag.

De waardigheid van elk mens

De basisbeginselen zijn ingeschreven in artikel 1 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het stipuleert meteen dat de ondertekenende Staten de rechten en vrijheden die worden gedefinieerd in het Verdrag "erkennen" (en niet zomaar, zwakker geformuleerd, zich ertoe verbinden om ze te erkennen). De tekst wijst de Staten op hun verantwoordelijkheid: de sterke verplichting om de rechten van de mens te respecteren. In het domein van artikel 3 gaat het, zoals voor alle andere rechten van het Verdrag, niet alleen om negatieve, maar ook om positieve verplichtingen die, naargelang het geval, de regeringen kunnen opleggen om gepaste, substantiële of procedurele maatregelen te treffen om de bescherming van de fundamentele rechten te verzekeren, tot en met in de relaties tussen privépersonen.

Artikel 1 preciseert vervolgens dat de rechten van het Verdrag worden toegekend aan "elke persoon" die onder de jurisdictie valt van de Staten die deel uitmaken van het Verdrag. Zo is het recht om niet te worden onderworpen aan foltering, noch aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen gewaarborgd voor alle mannen, vrouwen, kinderen, ongeacht hun persoonlijke status (staatsburger, vreemdeling, legaal, illegaal). Het recht is ook een onvoorwaardelijk recht: in het Verdrag is er geen concept van *undeserving protection*.

Artikel 3 van het Verdrag evenals artikel 2 betreffende het recht van elke persoon om te leven en artikel 4 §1 betreffende het verbod op slavernij en dienstbaarheid, zijn ten slotte *absolute* rechten, waarvan niet kan worden afgeweken. Het staat geen enkele uitzondering of beperking toe, zelfs niet "in tijd van oorlog of in geval van enig andere algemene noodtoestand die het bestaan van het land bedreigt" (art. 15).

Ondanks de druk van de Staten heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens zich steeds kordaat opgesteld. Artikel 3 van het Verdrag bekrachtigt een van de fundamentele waarden van de democratische samenlevingen. "Zelfs in de moeilijkste omstandigheden, zoals de strijd tegen het terrorisme en de georganiseerde misdaad, verbiedt het Verdrag in absolute bewoordingen foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen"[111]. Waarom? Het komt er gewoonweg op aan om het respect te verzekeren voor de universele waarde van de menselijke waardigheid die ons onderscheidt van de barbarij. Dit opgeven of ervan afzien zou beslist een stap achteruit zijn van de beschaving.

Het beginsel van non-refoulement

Uit het recht dat wordt bekrachtigd door artikel 3 van het Verdrag, net zoals door de artikelen 6 en 7 van het internationale Pact betreffende de burgerlijke en politieke rechten en door artikel 3 van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen foltering, vloeit een fundamenteel beginsel voort, dat van non-refoulement. In toepassing van dat beginsel is de uitzetting van een vreemdeling verboden wanneer er ernstige en aantoonbare redenen zijn om aan te nemen dat de betrokkene, als hij wordt teruggestuurd naar het land van herkomst, daar een risico zal lopen om te worden onderworpen aan foltering of een onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, na zijn vertrek of net om die reden[112]. Wanneer is vastgesteld dat er een reëel, actueel en persoonlijk risico bestaat, impliceert artikel 3 de verplichting om de persoon niet uit te zetten en is het de verantwoordelijkheid van de Staat, die rechtstreeks aansprakelijk wordt gesteld[113].

Sinds lang heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens zich uitgesproken. Een Staat „zou zich onverenigbaar met de onderliggende waarden van het Verdrag gedragen, dat gemeenschappelijk erfgoed van ideaal en politieke tradities, van respect voor de vrijheid en de superioriteit van het recht waarnaar wordt verwezen in de inleiding, indien hij een vluchteling – hoe afgrijselijk het verweten misdrijf ook kan zijn - bewust zou terugsturen naar

111 Onder vele anderen, zie Eur. Hof D.H. (GC), arrest *El-Masri c. „Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië"* van 13 december 2012, §195.
112 Eur. Hof D.H. (GC), arrest *Saadi c. Italie* van 28 februari 2008, §125.
113 Eur. Hof D.H. (GC), arrest *F.G. c. Zweden* van 23 maart 2016, § §111-112.

een andere Staat waar er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat er een gevaar op foltering dreigt voor de betrokkene"[114].

Wegens het absolute karakter van het recht dat wordt gewaarborgd door artikel 3 van het Verdrag, is dat niet alleen van toepassing op het risico dat uitgaat van de overheid, maar ook op het risico dat afkomstig is van niet-staten, private groepen of personen (clans, maffia ...). Overigens is de bescherming niet beperkt tot het land van herkomst en het Verdrag beschermt zowel tegen directe als indirecte uitzettingen[115].

Met betrekking tot de evaluatie van het risico, heeft het Hof in een principearrest in 2008 geoordeeld dat "het niet mogelijk is om het risico op slechte behandelingen en de redenen die worden aangehaald voor de uitzetting, in balans te brengen om te bepalen of een Staat verantwoordelijk kan worden gesteld op het vlak van artikel 3, ook al waren die slechte behandelingen het resultaat van een derde Staat. In dat opzicht kan het gekonkel van de persoon in kwestie, hoe ongewenst of gevaarlijk ook, niet in aanmerking worden genomen, wat de bescherming die wordt verzekerd door artikel 3, ruimer maakt dan wat is voorzien in de artikelen 32 en 33 van het Verdrag van de Verenigde Naties van 1951 betreffende het statuut van de vluchtelingen (...)"[116]. Deze jurisprudentie gaat verder in het arrest *M.S. c. België* van 31 januari 2012 betreffende het terugsturen van de verzoeker naar Irak, waarin het Hof heeft bevestigd dat het gedrag van de betrokkene niet in overweging kan worden genomen, ook al heeft die meegewerkt aan terroristische activiteiten[117].

Een sterke verplichting

In deze context legt artikel 3 van het Verdrag de Staat de verplichting op om het vermeende risico dat wordt aangehaald door de persoon in kwestie in geval van terugzending, te verifiëren[118]. Meer bepaald bestaat deze procedurele verplichting, die op de regeringen weegt, erin om, alvorens iemand te verwijderen, over te gaan tot een omstandige, volledige en rigoureuze evaluatie van het risico dat hij loopt om in strijd met artikel 3 te handelen.

Het bestaan van het risico moet worden beoordeeld tegenover de "omstandigheden waarvan de Staat kennis had of had moeten hebben op het ogenblik van de uitzetting" en de beoordeling "moet zich concentreren op de voorspelbare gevolgen van de uitzetting van de verzoeker naar het land van bestemming, rekening houdend met de algemene situatie in dat land en de omstandigheden die eigen zijn aan de betrokkene"[119]. In dat opzicht levert het bestaan van slechte behandelingen voorheen een solide aanwijzing voor een reëel risico; zo ook het feit dat de persoon deel uitmaakt van een bepaalde doelgroep. Zodoende heeft het Hof in het arrest *A.I. c. Zwitserland* van 30 mei 2017, betreffende de beslissing van de overheid om de verzoeker te verwijderen naar Soedan, geoordeeld dat het wegens zijn politieke activiteiten in ballingschap mogelijk was dat de verzoeker de aandacht van de Soedanese inlichtingendiensten had getrokken; het Hof meende dat er dus redelijke motieven bestonden om aan te nemen dat hij riskeerde te worden aangehouden, ondervraagd en gemarteld bij zijn aankomst op de luchthaven van Khartoum[120].

In toepassing van het beginsel van subsidiariteit is de voornaamste bezorgdheid van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens "te weten of er effectieve garanties bestaan die de verzoeker beschermen tegen een arbitraire, directe of indirecte uitzetting naar het land waaruit hij gevlucht is"[121]. Voor het Hof is het essentieel om zich ervan te vergewissen dat de bescherming van artikel 3 van het Verdrag niet denkbeeldig is.

Voor zover, gelet op het absolute karakter van artikel 3 van het Verdrag, een verzaking aan de bescherming van deze bepaling weinig geloofwaardig is, heeft het Hof gemeend dat, los van de houding van de verzoeker, de nationale overheid de plicht heeft om alle elementen die ter kennis worden gebracht, te onderzoeken vooraleer zich uit te spreken over de uitzetting van de betrokkene[122]. Het feit dat de personen hadden nagelaten om uitdrukkelijk asiel aan te vragen, gelet op de omstandigheden in dit geval, ontheft de Staat dus niet ervan om zijn verplichtingen krachtens artikel 3 te respecteren[123]. Dat is wat het Hof van Cassatie in herinnering brengt in zijn arrest van 31 januari 2018, oordelend dat de overheid het uitblijven van controle op de situatie van de betrokkene niet kan rechtvaardigen door het feit dat die geen asielaanvraag heeft ingediend in België[124].

Tot slot, op een meer algemeen niveau heeft het Hof in het arrest *Khlaifia en anderen c. Italië* van de Grote Kamer van 15 december 2016 betreffende migranten die

114 Eur. Hof D.H., arrest *Soering c. Verenigd Koninkrijk* van 7 juli 1989, §88.
115 Eur. Hof D.H., beslissing *T.I. c. Verenigd Koninkrijk* van 7 maart 2000.
116 Eur. Hof D.H. (GC), arrest *Saadi c. Italië* van 28 februari 2008, §138.
117 Eur. Hof D.H., arrest *M.S. c. België* van 31 januari 2012, § §126-127. Zie ook, Eur. Hof D.H., arrest *Ouabour c. België* van 2 juni 2015, §64.
118 Eur. Hof D.H. (GC), arrest *F.G. c. Zweden* van 23 maart 2016, §120.
119 Eur. Hof D.H. (GC), arrest *F.G. c. Zweden* van 23 maart 2016, §115.
120 Eur. Hof D.H., arrest *A.I. c. Zwitserland* van 30 mei 2017, §58.
121 Eur. Hof D.H. (GC), arrest *M.S.S. c. België en Griekenland* van 21 januari 2011, §286.
122 Eur. Hof D.H. (GC), arrest *F.G. c. Zweden* van 23 maart 2016, §156.
123 Eur. Hof D.H. (GC), arrest *Hirsi Jamaa et autres c. Italië* van 23 februari 2012, §133.
124 *Cass.*, 31 januari 2018, P.18.0035.F.

geen asiel vroegen "zijn jurisprudentie herhaald, volgens dewelke, gezien het absolute karakter van artikel 3 van het Verdrag, de factoren die samenhangen met een groeiende toestroom van migranten, de Staten die deel uitmaken van het Verdrag, niet kunnen vrijstellen van hun verplichtingen in het licht van deze bepaling (…), die eist dat elke persoon die van zijn vrijheid wordt beroofd, voorwaarden kan genieten die verenigbaar zijn met het respect voor zijn menselijke waardigheid. In dat opzicht herhaalt het Hof ook [dat] zelfs een behandeling die wordt toegebracht zonder de bedoeling om het slachtoffer te vernederen of neer te halen, en die bijvoorbeeld het resultaat is van objectieve moeilijkheden die samenhangen met het beheer van een migratiecrisis, een schending van artikel 3 van het Verdrag kan vormen"[125].

De bewijslast

In de praktijk is de verplichting om alle relevante feiten van de zaak vast te stellen en te evalueren, een gedeelde plicht van de overheid en de persoon in kwestie. Die laatste is weliswaar normaal het best geplaatst om informatie te kunnen leveren over zijn situatie. De regels in verband met de bewijslast kunnen evenwel de rechten van de verzoeker, die worden beschermd door artikel 3 van het Verdrag, niet ontdoen van hun essentie. Het is dus noodzakelijk om rekening te houden met de moeilijkheden die iemand ondervindt om de bewijselementen in te zamelen. Derhalve ontslaat het feit dat de vreemdeling de bewijselementen niet aanbrengt, de Staat niet van zijn verplichtingen in het licht van artikel 3. *A fortiori* kunnen de overheden geen argument putten uit het feit dat de betrokkene niet heeft meegewerkt om niet over te gaan tot een evaluatie van de risico's[126].

In zijn boek over *La Constitution de l'Europe* ondersteunt J. Habermas de hypothese van het nauwe verband tussen de waardigheid en de rechten van de mens. "Is het niet eerst en vooral uit de weerstand tegen willekeur, onderdrukking en vernedering dat de Rechten van de Mens zijn ontstaan? (…) Het inroepen van de rechten van de mens vindt zijn voeding in de aantasting van de menselijke waardigheid, of het nu gaat om ondraaglijke leefomstandigheden en marginalisering van kansarme bevolkingsgroepen, in het licht van de ongelijkheid van behandeling waarvan vrouwen het slachtoffer zijn en discriminaties waarvan vreemdelingen en culturele, taalkundige, religieuze of raciale minderheden het voorwerp zijn[127]".

■■■

125 Eur. Hof D.H. (GC), arrest *Khlaifia en anderen c. Italië* van15 december 2016, §184.
126 Eur. Hof D.H. (GC), arrest *F.G. c. Zweden* van 23 maart 2016, §127.
127 J. HABERMAS, *La Constitution de l'Europe*, Parijs, Gallimard, 2012, p. 133 en volgende.

Werd het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen van de teruggestuurde Soedanezen volgens het CGVS correct ingeschat?

Bij het lezen van het rapport van het CGVS lijkt het antwoord op die vraag negatief. Het CGVS steunt zich op de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en wijst erop dat "elke staat verplicht is om eventuele aanwijzingen van een reëel risico [op onmenselijke of vernederende behandelingen] (…) effectief te onderzoeken", waarbij "de staat alle aspecten effectief [dient] te onderzoeken"[128]. Het is, net als het Hof van Cassatie,[129] van oordeel dat het feit dat er geen asielaanvraag werd ingediend de staat niet ontslaat van de verplichting om dit onderzoek uit te voeren, wanneer de vreemdeling "elementen aanhaalt waarvoor er eventueel reden is tot toekenning van een status van bescherming", "zeker en vast voor landen van herkomst waarvoor blijkt uit algemene informatie (COI[130]) dat de situatie met betrekking tot het respect van mensenrechten of veiligheid (…) bijzonder problematisch is"[131].

Hoewel de organisatie van een identificatiemissie waarvan sommige personen eventueel tot de veiligheidsdiensten behoren "op zich niet noodzakelijk problematisch" is, merkt het CGVS op dat het absoluut niet kan "dat personen met een nood aan bescherming geconfronteerd worden met personen die de autoriteiten van het land van herkomst vertegenwoordigen" en dat "dus eerst grondig onderzocht [moet] worden of de betrokken persoon al dan niet een nood aan bescherming heeft (inclusief een nood conform art. 3 EVRM)"[132].

Wat nu de groep van tien Soedanezen betreft die gedwongen moesten terugkeren, heeft het CGVS de volgende vaststellingen gedaan: 1. geen enkel bevel om het grondgebied te verlaten (BGV) bevat een beoordeling met betrekking tot een eventueel risico conform artikel 3 EVRM[133]; 2. uit geen enkel dossier blijkt dat voorafgaand aan de betekening van dit BGV aan de betrokkene op de een of andere wijze de vraag is gesteld of hij van mening was dat hij bij een terugkeer gevaar liep (volgens DVZ heeft de politie die vraag wel gesteld); 3. sommigen hebben geen beroep kunnen doen op een advocaat zonder dat we kunnen weten of zij al dan niet bijstand van een advocaat

128 CGVS, *Het respecteren van het non-refoulement principe bij de organisatie van de terugkeer van personen naar Soedan*, 8 februari 2018, p. 14.
129 Cass. 31 januari 2018, nr. P.18.0035.F.
130 Country of origin information (nota van Myria)
131 CGVS, *Het respecteren van het non-refoulement principe bij de organisatie van de terugkeer van personen naar Soedan*, 8 februari 2018, p. 15.
132 *Ibid.*, p. 7.
133 *Ibid.*, p. 11.

hadden gevraagd; 4. tijdens het gesprek met de sociaal assistent van het gesloten centrum in het kader van het "recht om gehoord te worden" hebben alle Soedanezen (behalve één die beslist had om vrijwillig terug te keren) een risico van onmenselijke of vernederende behandelingen aangehaald in geval van een terugkeer naar Soedan, waarbij sommigen hierover meer dan één keer werden gehoord[134]; 5. "voor de meeste personen" heeft het horen in het kader van het "hoorrecht" pas plaatsgevonden "nadat er aan de ambassade gevraagd werd om langs te komen voor identificatie van de betrokken personen"; 6. DVZ was van oordeel dat de aangehaalde elementen "voor de beoordeling van art. 3 EVRM niet als relevant [konden] worden beschouwd" omdat "de betrokkene weigert een asielaanvraag in te dienen, ook al werd hem uitdrukkelijk (bij herhaling) op de mogelijkheid tot indienen gewezen"[135].

Als conclusie stelt het CGVS vast "dat de verwijdering of de terugkeer van personen naar Soedan opnieuw georganiseerd kan worden, mits er voor elke persoon vooraf "ten gronde" is nagegaan of de betrokken persoon al dan niet een nood aan bescherming heeft (inclusief een nood conform art. 3 EVRM)"[136]. Hoe moet concreet te werk worden gegaan om die verificatie uit te voeren? Op die vraag blijft het CGVS het antwoord schuldig. Myria tracht hieronder elementen van antwoord te bieden.

In welke situaties is het verboden om een persoon terug te sturen?

Het is onmogelijk om een lijst op te maken van alle situaties die aanleiding kunnen geven tot de schending van het beginsel van non-refoulement. Wanneer wordt overwogen om een persoon terug te sturen naar een land waar ernstige schendingen van de mensenrechten frequent voorkomen, zijn de risico's uiteraard groter en moeten ze grondiger worden onderzocht. De eerbiediging van het beginsel van non-refoulement blijft echter niet beperkt tot een aantal "problematische" landen. In werkelijkheid kan een gedwongen terugkeer naar om het even welk land, met inbegrip van een lidstaat van de Raad van Europa of de EU (in het bijzonder bij overdrachten in het kader van de Dublin III-verordening)[137] een schending van artikel 3 van het EVRM (of van artikel 2 dat het recht op leven beschermt) vormen, meer bepaald (maar niet uitsluitend) in de volgende gevallen:

- er bestaat een ernstig risico op onmenselijke of vernederende behandeling die het werk zijn van of worden gedoogd door de autoriteiten of door privépersonen zonder dat de autoriteiten een daadwerkelijke bescherming bieden, in het land van terugkeer;
- er bestaat een ernstig risico dat het land van terugkeer de betrokken persoon op zijn beurt doorstuurt naar een ander land, waar er een ernstig risico op onmenselijke of vernederende behandelingen bestaat (het gaat hier om "kettingrefoulement" of indirect refoulement);
- "wegens het ontbreken van adequate medische behandelingen in het land van bestemming of het gebrek aan toegang daartoe" wordt de betrokken persoon "blootgesteld aan een reëel risico op een ernstige, snelle en onomkeerbare verslechtering van zijn gezondheidstoestand die voor intens lijden zou zorgen of op een significante daling van zijn levensverwachting"[138];
- de detentieomstandigheden[139] of de opvangomstandigheden van de asielzoekers die er recht op hebben[140] zijn in strijd met de menselijke waardigheid;
- een persoon riskeert de doodstraf[141] of een levenslange gevangenisstraf zonder mogelijkheid tot vervroegde vrijlating, zonder dat door de lokale wetgeving een mechanisme is voorzien om die straf te herzien[142].

Er dient trouwens ook te worden opgemerkt dat bij een verwijdering de kans bestaat op een schending van de artikelen 5 (verbod op onrechtmatige vrijheidsberoving) of 6 (recht op een eerlijk proces) van het EVRM indien de persoon het risico loopt op een onrechtmatige detentie of een "flagrante rechtsweigering" in het land waarnaar hij is teruggestuurd, met name indien elementen die door de foltering van andere personen werden verkregen op zijn proces zouden kunnen worden gebruikt[143].

134 *Ibid.*, p 12.
135 *Ibid.*, p. 13.
136 *Ibid.*, p. 17.
137 Volgens het HvJ "zou het kennelijk onverenigbaar zijn met het feit dat het verbod een absoluut verbod is indien lidstaten een reëel en bewezen risico op onmenselijke of vernederende behandelingen voor een asielzoeker niet in aanmerking zouden hoeven te nemen met het argument dat het risico niet voortvloeit uit een systeemfout in de verantwoordelijke lidstaat" (HvJ (GK), C-578/16 (PPU), 16 februari 2017, C.K., H.F., A.S. t. Slovenië, §93).
138 EHRM [GK], *Paposhvili t. België*, 13 december 2016, §183.
139 EHRM, *Aswat t. Verenigd Koninkrijk*, 16 april 2013, §48-58.
140 EHRM, *M.S.S. t. België en Griekenland*, 2011, §249-264. Volgens de grote kamer van het HvJ kan dit risico ook bestaan "ongeacht de kwaliteit van de opvang en de zorg die aanwezig zijn in de lidstaat" van bestemming, wanneer het om een persoon "met een bijzonder slechte gezondheidstoestand" gaat. (HvJ (GK), C-578/16 (PPU), 16 februari 2017, *C.K., H.F., A.S. t. Slovenië*, §73).
141 Ondanks de bewoordingen van artikel 2 van het EVRM dat de doodstraf niet verbiedt, is die onaanvaardbaar geworden zowel vanuit het oogpunt van die bepaling als van artikel 3 en van de protocollen nr. 6 en nr. 13 van het EVRM (EHRM, *AlSaadoon and Mufdhi t. Verenigd Koninkrijk*, 2 maart 2010, §115-123), ook voor Rusland, dat die protocollen niet heeft geratificeerd (EHRM. D.H., *A.L. (X.W.) t. Rusland*, 29 oktober 2015, §63-66).
142 EHRM, *Trabelsi t. België*, 4 september 2014, §121-139.
143 EHRM, *Othman (Abu Qatada) t. Verenigd Koninkrijk*, 17 januari 2012, §233 (artikel 5), §258-267 (artikel 6).

Wie moet bewijzen dat er bij een terugkeer een risico op een onmenselijke of vernederende behandeling bestaat?

In principe moet de vreemdeling "elementen aanbrengen die kunnen aantonen dat er ernstige redenen zijn om te denken" dat hij bij een verwijdering "zou worden blootgesteld aan een reëel risico"[144] op onmenselijke of vernederende behandelingen. Wanneer die elementen worden aangebracht, is het aan de autoriteiten "om de eventuele twijfels hierover weg te nemen"[145]. Zoals het CGVS in zijn rapport benadrukt, gaat het dus om een gedeelde verantwoordelijkheid tussen de vreemdeling en de overheid. Wanneer rapporten melding maken van een algemene problematische situatie in het land van terugkeer, draagt de overheid een grotere verantwoordelijkheid.

Wanneer het risico op mishandeling gebonden is aan manifeste elementen (waarvan de overheid kennis heeft of gemakkelijk kan verifiëren) i.v.m. ofwel de situatie in het land van terugkeer of eigen aan de persoon (kwetsbaarheid, gezondheidstoestand), moet de staat een grondig onderzoek voeren op het risico, ook al brengt de persoon het zelf niet uitdrukkelijk aan[146].

Moet het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen worden onderzocht indien er geen asielprocedure loopt?

Het antwoord op die vraag is duidelijk positief. In zijn rapport is het CGVS het oneens met de argumentatie van DVZ dat een onderzoek van het risico op vernederende behandelingen niet diende te worden uitgevoerd onder voorwendsel dat er geen asielaanvraag werd ingediend[147]. Zoals Françoise Tulkens in de kader hierboven heeft aangetoond, werd de verplichting om het risico op een schending van het beginsel van non-refoulement te onderzoeken, los van het feit of er al dan niet een asielaanvraag werd ingediend, al in 2012 bevestigd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens[148]. Het Hof van Cassatie[149] en de RvV hebben dit onlangs ook bevestigd[150]. In het recht van de Europese Unie kan de verplichting van de lidstaten om het beginsel van non-refoulement te eerbiedigen evenmin afhankelijk worden gemaakt van de indiening van een verzoek om internationale bescherming: het maakt integraal deel uit van het migratiebeleid, zowel tijdens de controle aan de grenzen[151] als bij het nemen van een terugkeerbeslissing en is van toepassing op alle vreemdelingen zonder onderscheid[152].

De verplichting om het risico op een schending van het beginsel van non-refoulement te onderzoeken, los van het feit of er al dan niet een asielaanvraag werd ingediend, is al in 2012 bevestigd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Daaruit vloeit voort dat een onderzoek ten aanzien van artikel 3 van het EVRM zich opdringt, zowel buiten de asielprocedure, als zelfs na de afsluiting ervan[153] indien elementen (die nog niet heel grondig werden geanalyseerd in het kader van een asielprocedure) worden aangevoerd om te beweren dat de verwijdering een ernstig risico op onmenselijke of vernederende behandelingen met zich zou meebrengen.

Wanneer moet het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen worden beoordeeld?

Volgens de rechtspraak van de Europese hoven[154], moeten de autoriteiten het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen beoordelen op het ogenblik dat de betrokken persoon zal worden verwijderd, en wel op basis van alle informatie die op dat moment beschikbaar is. Indien beroep wordt aangetekend, moeten de rechters dit risico onderzoeken op het moment dat zij uitspraak doen

144 EHRM, *F.G. t. Zweden*, 23 maart 2015, §120.
145 *Ibid.*
146 EHRM [GK], *Hirsi Jamaa t. Italië*, §131-133; EHRM [GK], *F.G. t. Zweden*, 23 maart 2015, §156.
147 CGVS, *Het respecteren van het non-refoulement principe bij de organisatie van de terugkeer van personen naar Soedan*, 8 februari 2018, pp. 14-17.
148 Meer bepaald in het arrest van de grote kamer *Hirsi Jamaa en anderen t. Italië*, 23 februari 2012, §133.
149 Cass. 31 januari 2018, nr. P.18.0035.F. Het Hof is van oordeel dat de redenering van de Belgische staat die stelt dat hij "slechts gehouden zou zijn tot uitvoering van een onderzoek van het door een vreemdeling aangevoerde risico op behandelingen die in strijd zijn met artikel 3 van het Verdrag wanneer deze een asielaanvraag heeft ingediend", onwettig is. De rechters van het hof van beroep hadden dus redenen om te beslissen dat gezien de "algemene situatie in Soedan die zorgwekkend blijft wegens aanhoudende schendingen van de mensenrechten (…), de staat "voorafgaand de noodzakelijke controles diende uit te voeren, meer bepaald in het licht van artikel 3 van het Verdrag" (vrije vertaling).
150 RvV (verenigde kamers), nr. 192 584, 26 september 2017.
151 Art. 3 b) en 4 van de Schengengrenscode (verordening 2016/399/EU) leggen de eerbieding van het beginsel van non-refoulement op.
152 Artikel 5 van de terugkeerrichtlijn (2008/115/EG) legt de lidstaten op om het beginsel van non-refoulement te eerbiedigen "bij de tenuitvoerlegging" van de terugkeerrichtlijn, los van eender welke procedure van internationale bescherming. Krachtens artikel 4 §4, b), zijn de lidstaten verplicht om het beginsel van non-refoulement te eerbiedigen ten aanzien van de vreemdelingen die buiten het toepassingsgebied van de richtlijn vallen.
153 Zie bijvoorbeeld RvV nr. 194 988, 15 november 2017, dat een BGV opschort dat werd afgegeven na een weigering tot het in overweging nemen van een nieuwe asielaanvraag door het CGVS omdat het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen (met inbegrip van verkrachting) wegens het illegaal vertrek van het grondgebied nooit werd ingeroepen noch geanalyseerd in het kader van de asielaanvraag noch van de afgifte van een BGV.
154 HvJ (GK), *C.K., H.F., A.S. t. Slovenië*, C-578/16 (PPU), 16 februari 2017, §75; EHRM, *F.G. t. Zweden*, 23 maart 2015, §115.

over het beroep (*ex nunc*) en niet op het moment dat de overheid de beslissing tot verwijdering heeft genomen. Ze moeten rekening houden met de eventuele ontwikkelingen die zich ondertussen in de situatie hebben voorgedaan[155].

De terugkeerrichtlijn onderscheidt twee verschillende fasen: op de eerste plaats het terugkeerbesluit, dat de onregelmatigheid van het verblijf van de vreemdeling vaststelt, en ten tweede het verwijderingsbesluit, dat de uitvoering ervan is (en dat in principe het land waarheen de vreemdeling zal verwijderd worden bepaalt)[156]. Deze twee beslissingen kunnen apart of tegelijkertijd worden betekend[157]. In 2012, bij de omzetting van de terugkeerrichtlijn, heeft België de keuze gemaakt om één enkele beslissing te betekenen: het bevel om het grondgebied te verlaten, dat tegelijk ook een verwijderingsbesluit is[158]. In de Belgische procedure, wanneer een vreemdeling in irregulier verblijf wordt gearresteerd en vastgehouden in afwachting van een verwijdering, krijgt hij normaal gezien een "bevel om het grondgebied te verlaten met het oog op verwijdering" (bijlage 13 septies). Deze bestaat uit drie delen, namelijk het bevel om het grondgebied te verlaten (BGV), de beslissing tot terugleiding naar de grens en de beslissing tot vasthouding[159].

Tot voor kort was het BGV, al dan niet genomen samen met een beslissing tot terugleiding naar de grens, de enige beslissing die het voorwerp zou kunnen zijn van een schorsend beroep bij de RvV. De beslissing tot terugleiding naar de grens als dusdanig, en de beslissingen over de uitvoering van de verwijdering, bijvoorbeeld het plannen van een vlucht naar het land van herkomst of een ander land, vormen inderdaad geen beslissingen die bij de RvV konden worden aangevochten, omdat die laatste ze beschouwde als een "uitvoeringsmaatregel" van het BGV, en het beroep onontvankelijk verklaarde[160]. Het was daarom logisch het risico op slechte behandelingen te beoordelen vóór het uitvaardigen van een BGV.

Op 8 februari 2018 was de RvV (verenigde kamers) echter van oordeel dat een beslissing tot terugleiding naar de grens het voorwerp kon uitmaken van een beroep tot schorsing en nietigverklaring[161]. De RvV is van mening dat het BGV een terugkeerbesluit is en dat de beslissing tot terugleiding naar de grens een verwijderingsbesluit is in de zin van de terugkeerrichtlijn. De RvV herinnert eraan dat ze ongeacht of ze tegelijkertijd of afzonderlijk worden genomen, beide beslissingen naar behoren moeten worden gemotiveerd, schriftelijk worden betekend, en onderhevig moeten zijn aan een effectief rechtsmiddel[162]. Wanneer het land waarnaar de vreemdeling wordt teruggestuurd niet gekend is op het moment van het BGV, is het onderzoek naar het risico op slechte behandelingen niet mogelijk. In dit geval kan DVZ vervolgens een beslissing tot terugleiding naar de grens nemen met vermelding van het land van terugkeer. Volgens de RvV moet daarom vóór deze beslissing tot terugleiding naar de grens het onderzoek naar het risico op slechte behandelingen plaatsvinden. Wanneer een BGV vermeldt dat de vreemdeling niet naar zijn land van herkomst zal worden verwijderd "behoudens wanneer een nieuwe beslissing wordt genomen", moet ervan worden uitgegaan dat een verwijdering pas kan plaatsvinden nadat een nieuwe beslissing tot terugleiding naar de grens werd genomen die het voorwerp moet kunnen uitmaken van een daadwerkelijk rechtsmiddel.

Momenteel definieert de Belgische regelgeving het "verwijderingsbesluit" als "de beslissing die de irregulariteit van het verblijf van een vreemdeling vaststelt en een terugkeerplicht oplegt". Dit komt in feite overeen met de definitie van het terugkeerbesluit (en niet van het verwijderingsbesluit) in de zin van de terugkeerrichtlijn[163]. Het terugkeerbesluit (in de zin van de terugkeerrichtlijn) en de inhoud ervan worden dus nu niet voorzien in de Belgische regelgeving. Volgens Myria moet de Belgische regelgeving expliciet de aflevering van een verwijderingsbesluit voorzien, met daarin een motivering wat betreft de afwezigheid van een ernstig risico op slechte behandelingen bij terugkeer, en die in principe het terugkeerland identificeert. Deze elementen moeten gebaseerd zijn op de objectieve informatie waarover de autoriteiten beschikken en de verklaringen van de persoon. Dit verwijderingsbesluit moet voorafgaand aan de detentie afgeleverd worden, aangezien de detentie zelf legaal is krachtens artikel 5 van het EVRM[164], enkel als er een reëel vooruitzicht bestaat op verwijdering van de vreemdeling, wat niet het geval zou zijn als de terugkeer een schending is van artikel 3 EVRM. In de huidige stand van de procedure moet deze beoordeling plaatsvinden vóór de mogelijke aflevering van bijlage 13 septies (in het licht van het eerder geïdentificeerde terugkeerland), zoals overigens bevestigd door de RvV[165].

155 Dit wordt in het gerechtelijk jargon een *ex nunc* controle genoemd, in tegenstelling tot een *ex tunc* controle.
156 Art. 6, 7 en 8 van de terugkeerrichtlijn.
157 Art. 6 §6 en 8 §3 van de terugkeerrichtlijn.
158 Tristan WIBAULT, « La transposition de la directive retour en droit belge », R.D.E., 2012, pp. 376-377.
159 De beslissing om te handhaven kan het onderwerp zijn van een beroep bij de onderzoeksrechter.
160 Zie bijvoorbeeld RvS nr. 147537, 8 juli 2005, RvV nr. 193 296, 8 oktober 2017 en RvV nr. 193 297, 8 oktober 2017.
161 RvV, nr. 199 329, 8 februari 2018.
162 RvV, nr. 199 329, 8 februari 2018, punt 3.2.2., dat art. 13 van de terugkeerrichtlijn citeert.
163 Art. 1, 6° van de vreemdelingenwet, art. 3, 4) van de terugkeerrichtlijn.
164 Zie met name EVRM, *S.K. c. Rusland*, nr. 52722/15, 14 februari 2017.
165 RvV, nr. 201546 van 22 maart 2018.

Als de autoriteiten op het moment van de goedkeuring van het verwijderingsbesluit de vreemdeling nog niet hebben kunnen identificeren, noch het vermoedde terugkeerland hebben kunnen bepalen, moet deze onmogelijkheid in het verwijderingsbesluit worden vermeld. Als er nieuwe elementen verschijnen tussen het moment dat het BGV en/of het verwijderingsbesluit genomen werd, en de feitelijke verwijdering, moet er een nieuw onderzoek plaatsvinden (met name na de correcte identificatie van de vreemdeling of nog wanneer een staatsgreep of oorlog uitbrak of wanneer de situatie in het terugkeerland verslechterde, of er tegen de betrokken persoon door de autoriteiten van zijn land om politieke redenen een arrestatiebevel is uitgevaardigd). Deze beoordeling zou moeten leiden of tot de aflevering van een nieuw verwijderingsbesluit, of tot intrekking van het BGV of tot uitstel van de verwijdering (zie hieronder).

Na de bespreking van deze beginselen die voortvloeien uit de Europese jurisprudentie en die van de RvV, moeten de mechanismen worden onderzocht die expliciet in de Belgische wetgeving zijn voorzien.

Welke mechanismen zijn in de Belgische wetgeving voorzien in verband met de eerbiediging van het beginsel van non-refoulement?

Wat voorziet de Belgische wetgeving om een verwijdering te vermijden die een risico op onmenselijke of vernederende behandelingen meebrengt? De verplichting om het beginsel van non-refoulement te eerbiedigen, wordt in sommige Belgische wetsbepalingen wel degelijk vermeld[166]. De wet voorziet in wezen twee mechanismen.

Het voorafgaand advies van het CGVS in geval van een weigering of intrekking van de internationale bescherming

De beoordeling van het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen vormt in principe de kern van het onderzoek van een asielprocedure. Aan personen die een gegronde vrees voor vervolging kunnen aantonen die verband houden met een van de elementen van de Conventie van de Genève[167] wordt in principe de status van vluchteling toegekend. Personen die niet onder de status van vluchteling vallen en voor wie er een risico op foltering of andere onmenselijke of vernederende behandelingen bestaat, krijgen in principe subsidiaire bescherming[168]. De beslissing in dit verband wordt genomen door het CGVS, een onafhankelijke instantie. Wanneer het CGVS beslist om de status van vluchteling onder bepaalde omstandigheden (bijvoorbeeld wegens fraude of omdat ernstige misdrijven werden gepleegd) te weigeren of in te trekken, moet het eerst een voorafgaand advies verstrekken "over de verenigbaarheid van een verwijderingsmaatregel" met de definitie van vluchteling en van subsidiaire bescherming, die het risico op doodstraf en op onmenselijke of vernederende behandelingen omvat[169]. Eenmaal dit advies is uitgebracht, is het echter DVZ en niet het CGVS dat beslist om al dan niet een BGV af te geven. Het advies van het CGVS is niet bindend, een punt waarop Myria in het verleden al kritiek heeft geleverd[170]. De wet bepaalt dat zelfs indien het CGVS in zijn advies aangeeft dat er een risico op onmenselijke of vernederende behandelingen bestaat, DVZ (of de staatssecretaris) de betrokken persoon toch kan verwijderen wanneer hij "in een met redenen omklede beslissing omstandig aantoont dat het advies van het CGVS niet langer actueel is"[171]. De wet voorziet geen enkele procedure om aan te tonen op welke elementen DVZ zich baseert om te beoordelen dat het risico "niet langer actueel" is of om te bepalen of de vreemdeling werd gehoord en in dit verband argumenten kan doen gelden. De wet voorziet trouwens enkel een advies van het CGVS ten aanzien van personen die een asielaanvraag hebben ingediend. Voor verwijderingen waartoe wordt besloten ten aanzien van personen die geen asielaanvraag hebben ingediend, wordt door het CGVS geen enkel advies verstrekt.

166 Art. 22 §2 lid 3 (verwijdering om redenen van openbare orde); art. 48/5 §4 lid 2 (eerste land van asiel; art. 49 §3 (einde van het verblijf na de opheffing, intrekking of afstand van de vluchtelingenstatus); art. 49/2 §5 (einde van het verblijf na de opheffing, intrekking of afstand van de subsidiaire bescherming); art. 57/6/1 lid. 2 c) (veilig land van herkomst); art. 57/6/2 lid 1 (onontvankelijkheid van een later verzoek om internationale bescherming); art. 61/8 §2 lid 3 (langdurig ingezetene).

167 Art.1A van het Verdrag van Genève van 1951 definieert een vluchteling als iemand die: "uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren."

168 §1. De subsidiaire beschermingsstatus wordt toegekend aan de vreemdeling, "(…) ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat, wanneer hij naar zijn land van herkomst, of in het geval van een staatloze, naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef, terugkeert, een reëel risico zou lopen op ernstige schade zoals bepaald in paragraaf 2 en die zich niet onder de bescherming van dat land kan of, wegens dat risico, wil stellen en niet onder de uitsluitingsgronden zoals bepaald in artikel 55/4, valt. §2. Ernstige schade bestaat uit: a) doodstraf of executie; of, b) foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn land van herkomst; of, c) ernstige bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het geval van een internationaal of binnenlands gewapend conflict."

169 Art. 57/6, 9° tot 14° van de vreemdelingenwet.

170 Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2016*, p. 119.

171 Art. 74/17 §1er, al. 2 Vw.

Het mechanisme van het voorafgaand advies van het CGVS kan als een goede praktijk worden beschouwd omdat het uitgaat van een onafhankelijke instantie in het migratiebeleid en (bijna[172]) alle aspecten bestrijkt die verband houden met het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen. Het is in zijn huidige versie echter ontoereikend om een schending van het beginsel van non-refoulement adequaat te voorkomen, enerzijds omdat het alleen van toepassing is op asielzoekers (terwijl dit risico, zoals we eerder hebben gezien, ook buiten de context van de indiening van een asielaanvraag moet worden onderzocht) en anderzijds omdat het advies niet bindend is.

Het tijdelijk uitstellen van de verwijdering

De wet bepaalt dat de verwijdering van een vreemdeling "tijdelijk uitgesteld" wordt indien het BGV "de onderdaan van een derde land blootstelt aan een schending van het non-refoulementbeginsel"[173]. Het betreft een tijdelijk uitstel van de uitvoering van een beslissing, dat *a posteriori* optreedt, nadat de verwijderingsbeslissing al werd genomen en op elk moment ten uitvoer kan worden gelegd. Dit is een verplichting die aan België wordt opgelegd door de terugkeerrichtlijn[174].

Het is ook niet zo dat dit mechanisme een onomkeerbare situatie van schending van het beginsel van non-refoulement in de zin van het internationaal recht kan vermijden. Enerzijds omdat het maar over een tijdelijk uitstel gaat terwijl het onderzoek van het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen zou moeten plaatsvinden alvorens de beslissing tot verwijdering wordt genomen[175] en, anderzijds, omdat het alleen betrekking heeft op onderdanen van derde landen en niet op EU-burgers voor wie de verplichting van non-refoulement ook geldt (net als voor de Belgen in geval van een Europees aanhoudingsbevel bijvoorbeeld).

Bijgevolg stelt Myria vast dat de twee mechanismen die in de Belgische wet werden ingevoerd niet volstaan om het risico op blootstelling aan onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van het rechtstreeks toepasbaar internationaal recht doeltreffend te voorkomen.

Aangezien artikel 3 van het EVRM boven de Belgische vreemdelingenwet staat[176], zou het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen zelfs buiten de twee uitdrukkelijk door deze wet voorziene mechanismen moeten worden onderzocht.

Wordt het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen in de praktijk correct beoordeeld in België?

Myria merkt op dat er geen systematische procedure bestaat die een degelijke toepassing van het beginsel van non-refoulement in de vreemdelingenwet mogelijk maakt. Behalve de asielprocedure of de medische regularisatie en de twee hierboven beschreven mechanismen, voorziet de wet geen systematische controle van het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen dat door een persoon in een terugkeerprocedure wordt aangevoerd. Het rapport van het CGVS in de Soedankwestie heeft het duidelijk aangetoond: de bestaande procedures verhinderen niet dat personen een bevel krijgen om het grondgebied te verlaten zonder dat het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen correct werd onderzocht. Zoals Myria eerder al heeft betreurd, bestaat dat risico onder andere ook ten aanzien van ernstig zieke vreemdelingen van wie de aanvraag tot medische regularisatie werd afgewezen op grond van motieven die geen verband houden met hun medische toestand, bijvoorbeeld omdat ze geen identiteitsdocumenten hebben kunnen voorleggen of om redenen van openbare orde[177] (een geval waarvoor België door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens werd veroordeeld in 2016)[178]. DVZ heeft Myria meegedeeld dat zij sindsdien hun praktijk gewijzigd hebben: voor elke persoon die vastgehouden wordt, moet de medische dienst van het gesloten centrum onderzoeken of de verwijdering geen risico op schending van artikel 3 EVRM meebrengt vanwege de gezondheidstoestand van de persoon. Om dat te doen, werkt de dienst van het gesloten centrum samen met het bureau van DVZ dat verantwoordelijk is voor medische regularisatie. Myria merkt verder ook op dat de wet niet uitdrukkelijk een analyse van het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen voorziet

Er bestaat geen systematische procedure die een degelijke toepassing van het beginsel van non-refoulement in de vreemdelingenwet mogelijk maakt.

172 Behalve het risico op de doodstraf of op onmenselijke of vernederende behandelingen (art. 2 en 3 van het EHRM), kan een verwijdering ook een schending inhouden van het recht op vrijheid en het recht op een eerlijk proces in geval van onrechtmatige detentie of een flagrante rechtsweigering in het land van terugsturing (EHRM, *Othman (Abu Qatada) t. Verenigd Koninkrijk*, 17 januari 2012, §233 (artikel 5), §258-267 (artikel 6). Die nadere bepaling zou moeten worden toegevoegd aan de tekst van de Belgische wet, die op dit ogenblik een onvolledige bescherming biedt.

173 Art. 74/17 §1 van de vreemdelingenwet.

174 Art. 9 van de richtlijn 2008/115/EG, de zogenaamde "terugkeerrichtlijn".

175 RvV (verenigde kamers), nr. 192 584, 26 september 2017.

176 RvS nr. 210.029, 22 december 2010.

177 Myria, *Hoe de grondrechten van ernstig zieke vreemdelingen beter garanderen?,* Advies van Myria, het Federaal Migratiecentrum, op het wetsvoorstel nr. 1885/01, Commissie Binnenlandse zaken van de Kamer, augustus 2017.

178 EHRM [GK], *Paposhvili t. België*, 13 december 2016.

voor een hele reeks van beslissingen tot beëindiging van het verblijfsrecht, meer bepaald in geval van fraude of beslissingen die betrekking hebben op EU-burgers, onder andere ook om redenen van openbare orde[179].

Bijgevolg kunnen BGV's met verwijderingsbesluit worden genomen zonder dat het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen correct werd geanalyseerd, zelfs wanneer de vreemdeling dit risico uitdrukkelijk aanvoert. Myria had in november 2017 reeds opgemerkt dat al gedurende een zekere tijd een vragenlijst over het "hoorrecht" werd gebruikt die een aantal leemten in die maatregel had aangetoond: wanneer de vragenlijst wordt ingevuld na de afgifte van een BGV, heeft zij geen enkele preventieve rol. Bovendien had Myria ook al opgemerkt dat alle waarborgen die worden gegeven met betrekking tot de praktische regelingen (toegang tot een tolk en tot een advocaat) niet altijd werden nagekomen[180]. De Soedankwestie illustreert die tekortkomingen. Het CGVS heeft er namelijk op gewezen dat alle teruggestuurde Soedanezen door middel van die vragenlijst pas na de afgifte van het BGV melding hadden kunnen maken van een risico op onmenselijke of vernederende behandelingen, en voor de meesten pas nadat ze met de ambtenaren van hun land van herkomst waren geconfronteerd[181]. Onder die omstandigheden is het gebruik van de vragenlijst [bij CGVS: het formulier] over het "hoorrecht" een zuiver cosmetische ingreep gebleken. Het CGVS heeft ook opgemerkt dat sommige Soedanezen geen bijstand hebben gekregen van een advocaat zonder dat uit de lezing van het dossier blijkt of ze daar al dan niet hadden om gevraagd[182].

Na de publicatie van het CGVS-rapport zoekt DVZ manieren om het onderzoek in het kader van artikel 3 EVRM concreet te organiseren wanneer de persoon geen asielaanvraag indient, en heeft het zijn praktijk aangepast. Eind april 2018 informeerde DVZ Myria dat, wanneer een vreemdeling administratief wordt aangehouden, de politie nu een nieuwe vragenlijst moet invullen met meer specifieke vragen over de vrees van de vreemdeling in geval van terugkeer en over zijn gezondheidstoestand (Artikel 3 EVRM) en het bestaan van een gezinsleven (artikel 8 van het EVRM). Deze vragenlijst ("recht om gehoord te worden") wordt ingevuld en ondertekend door de politie-ambtenaar, alsook door de vreemdeling, en naar DVZ gestuurd. In het geval van een taalprobleem wordt het formulier (vertaald in meerdere talen) rechtstreeks door de vreemdeling ingevuld in zijn eigen taal en wordt het vertaald door DVZ. Het is aan de hand van de informatie in deze vragenlijst dat DVZ zal besluiten om al dan niet een BGV af te leveren (mogelijk vergezeld van een beslissing tot detentie en van een beslissing tot terugleiding naar de grens) en deze te motiveren op basis van de artikelen 3 en 8 EVRM.

Dit onderzoek en de beslissing moeten binnen de 24 uur na de aanhouding plaatsvinden. Als DVZ van mening is dat er elementen zijn die nader moeten worden onderzocht met betrekking tot het risico van mishandeling in geval van terugkeer, maar de persoon wil vasthouden, motiveert DVZ de annex 13 septies, met aanduiding dat verder onderzoek zal plaatsvinden en een nieuwe beslissing (met een mogelijkheid om in beroep te gaan) zal genomen worden (die een beslissing zal zijn tot terugleiding naar de grens - zie hieronder), afhankelijk van de resultaten van de identificatieprocedure en het land van terugkeer. Deze praktijk wordt gerechtvaardigd door het gebrek aan tijd en deskundigheid waarover DVZ-personeel beschikt om een grondige beoordeling te maken, maar ook omdat het land van uitwijzing in dit stadium niet altijd kan worden bepaald. De RvV is van mening dat deze mogelijke nieuwe beslissing het voorwerp moet kunnen uitmaken van een effectief rechtsmiddel, zo nodig uiterst dringend voor de RvV (zie hierboven).

Eenmaal in detentie worden tijdens het intakegesprek meer vragen gesteld over de vrees voor de terugkeer. Sociale assistenten (terugkeerambtenaren) hebben nieuwe instructies en een opleiding gekregen om het materiaal te verzamelen dat nodig is om artikel 3 EVRM te analyseren. Als op basis van de door de persoon aangevoerde elementen blijkt dat een nader onderzoek nodig is en dat de persoon weigert een asielaanvraag in te dienen, dan beschouwt DVZ momenteel, zoals in Oostenrijk, het als een impliciete asielaanvraag die door het CGVS moet worden onderzocht (waarbij een bijlage 26 en een nieuw detentietitel kan worden afgegeven).

Als DVZ daarentegen van oordeel is dat er geen risico van mishandeling bestaat in het geval van terugkeer, zal een nieuwe (2e) beslissing worden genomen, gemotiveerd op basis van de analyse van DVZ en in de vorm van een nieuwe beslissing tot terugleiding naar de grens.

Deze nieuwe praktijken die zich nog in een experimentele fase bevinden zullen onderworpen worden aan de controle door de RvV. Voor Myria kan een systeem dat duidelijk

179 Talrijke bepalingen van de vreemdelingenwet verplichten DVZ om rekening te houden met de aard en de hechtheid van de familiebanden van de betrokkene, met de duur van zijn verblijf in het Rijk, alsmede met het bestaan van familiebanden, culturele of sociale banden met zijn land van herkomst, maar ze vermelden het beginsel van non-refoulement niet, dat voor de betrokken vreemdeling nochtans een meer absoluut recht is dan het recht op gezinsleven (zie bijvoorbeeld art. 1/2 §3; 11; 13 §4, 5°; 18; 42*bis*; 42*ter*; 42quater; 43 §2; 44 §2; 44*bis* §4; 47/4; 74/20; 74/21).

180 Myriadoc #5, *Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België (2017). Terugkeer, tegen welke prijs?*, november 2017, p. 57.

181 CGVS, *Het respecteren van het non-refoulement principe bij de organisatie van de terugkeer van personen naar Soedan*, 8 februari 2018, p. 12.

182 *Ibid.*

onderscheid maakt tussen het terugkeerbesluit (waarin het irregulier verblijf van de vreemdeling en zijn verplichting om het grondgebied te verlaten worden vastgesteld) en het verwijderingsbesluit (die duidelijk het land van terugkeer identificeert na analyse van het risico volgens artikel 3 EVRM) de huidige situatie verduidelijken en beter aansluiten bij de logica van de terugkeerrichtlijn. De implementatie van een dergelijk systeem vereist echter een hervorming van de wetgeving en een debat over alle implicaties, met name met betrekking tot het beroep bij de RvV.

Met toepassing van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, meer bepaald de zaak M.S.S. waarvoor België in 2011 werd veroordeeld[183], is de RvV van oordeel dat "om het bestaan te controleren van een risico op onmenselijke of vernederende behandelingen dat wordt aangevoerd" door een persoon "tegenover een land, moeten de te voorziene gevolgen van de verwijdering van die persoon naar voornoemd land worden onderzocht, rekening houdend met de algemene toestand die daar heerst en met de omstandigheden die eigen zijn aan het geval", wat inhoudt dat de vreemdeling "zowel wat de algemene toestand in een land als wat de omstandigheden die eigen zijn aan zijn geval betreft, over de materiële mogelijkheid moet beschikken om die tijdig te doen gelden", met andere woorden voor het BGV door DVZ wordt afgegeven[184]. Wat een Soedanees betreft die een risico op onmenselijke of vernederende behandelingen had aangevoerd, is de RvV van oordeel dat DVZ "een verwijdering van de verzoeker niet kon overwegen zonder zich ervan te hebben vergewist, enerzijds, dat hij niet zou worden teruggestuurd naar een land waar hij een reëel risico zou lopen om te worden onderworpen aan behandelingen die in strijd zijn met artikel 3 van het EVRM en, anderzijds, dat het land waarnaar hij zou worden teruggestuurd zelf het beginsel van non-refoulement naleeft"[185].

Bij gebrek aan een passend onderzoek van het risico op schending van het beginsel van non-refoulement tijdens het afgifteproces van een BGV, is het des te belangrijker om dit risico adequaat te analyseren in het kader van het beroep dat is aangetekend bij de RvV. Zoals Myria eerder al heeft benadrukt[186], beantwoordt dit beroep op dit ogenblik echter niet aan de vereisten van een effectief rechtsmiddel die door de Europese rechtspraak worden opgelegd.

183 EHRM. 21 januari 2011, *M.S.S. t. België en Griekenland*, §366.
184 RvV (verenigde kamers), nr. 192 584, 26 september 2017, punt 4.3.2.6.
185 *Ibid*.
186 Over deze kwestie, zie amicus curiae van Myria in de zaak EHRN V.M. en anderen t. België, mei 2016.

Is de procedure bij de RvV een effectief rechtsmiddel in geval van een verwijdering die risico's inhoudt?

Het recht op een van rechtswege schorsend beroep wanneer risico's op onmenselijke of vernederende behandelingen worden aangevoerd

Om het recht op een effectief rechtsmiddel te kunnen genieten, moet de vreemdeling een "ernstig middel" met betrekking tot een risico op onmenselijke of vernederende behandelingen aanvoeren, met andere woorden een middel dat niet kennelijk ongegrond is en dat een onderzoek ten gronde verdient door de bevoegde nationale instanties[187]. De vereiste drempel om te bepalen of een middel "ernstig" is, de voorwaarde voor toepassing van het recht op een effectief rechtsmiddel, mag uiteraard niet worden verward met het onderzoek van het ernstig risico op onmenselijke of vernederende behandelingen, dat net de bestaansreden van dit beroep vormt[188]. In 2016 heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bepaalt dat dit beroep moet worden gewaarborgd wanneer een vreemdeling "aanvoert dat de tenuitvoerlegging van de verwijdering hem zou blootstellen aan een reëel risico"[189] op onmenselijke of vernederende behandelingen (of een bedreiging van zijn leven). "Wegens de onomkeerbare aard van de schade die kan worden veroorzaakt indien dit risico [op onmenselijke of vernederende behandelingen (of bedreiging van het leven)] zich voordoet, zijn de lidstaten verplicht om een "van rechtswege opschortend" beroep te voorzien[190]. Dit betekent dat de betwiste beslissing tot verwijdering van rechtswege moet worden opgeschort tot

"Een beroep zonder automatische opschortende werking voldoet niet aan de doeltreffendheids-voorwaarden die vereist zijn door artikel 13 EVRM."

187 EHRM, *Sharifi en anderen t. Italië en Griekenland*, 21 oktober 2014, §174.
188 Het feit dat het ernstig risico op onmenselijke of vernederende behandelingen in geval van een terugkeer *in fine* na een grondig onderzoek niet als vaststaand werd beoordeeld, doet niets af aan het "ernstig" karakter van het middel en sluit een veroordeling van de staat wegens schending van het recht op een effectief rechtsmiddel niet uit (zie onder andere, EHRM, *Yoh-Ekale Mwanje t. België*, 20 december 2011, §103; *Chankayev t. Azerbeidzjan*, 14 november 2013, §90; *Mohammed t. Oostenrijk*, 6 juni 2013, § §85 en 111; *Andrei Georgiev t. Bulgarije*, 26 juli 2007, §67; *Çelik en Imret t. Turkije*, nr. 44093/98, 26 oktober 2004, §57). Hetzelfde geldt wanneer het onderzoek van het risico nog niet werd uitgevoerd door de nationale instanties (*A.C. en anderen t. Spanje*, 22 april 2014, §92).
189 EHRM (GK), *Khlaifia en anderen t. Italië*, 15 december 2016, nr. 16483/12, §276 (onderlijning door Myria). In dit stadium wordt niet vereist dat hij van meet af aan bewijst dat het risico op blootstelling aan onmenselijke of vernederende behandelingen ernstig is (zie §269 van dit arrest).
190 EHRM (GK), *Khlaifia en anderen t. Italië*, 15 december 2016, nr. 16483/12, §276; HvJ (GK), *Abdida t.* 16483/12, §276; HvJ (GK), *Abdida t. CPAS d'Ottignies*, C-562/13, 18 december 2014, §44-53. Over deze kwesties, zie amicus curiae van Myria in de zaak EHRM, V.M. en anderen t. België, mei 2016.

na de behandeling van het beroep. Zoals het Hof vaak heeft herhaald, met name ook in de beslissingen waarbij de Belgische staat in dit verband werd veroordeeld, "voldoet een beroep zonder automatische opschortende werking niet aan de doeltreffendheidsvoorwaarden die vereist zijn door artikel 13 EVRM"[191] wanneer de betrokkene een ernstig risico op onmenselijke of vernederende behandelingen aanvoert.

Volgens dit Hof is de staat niet verplicht om een van rechtswege opschortend beroep aan te bieden tegen alle verwijderingsbeslissingen, in het bijzonder wanneer enkel maar een risico op schending van het privé- of gezinsleven of een schending van het verbod op collectieve uitzetting wordt aangevoerd[192]. Indien een vreemdeling echter een risico op onmenselijke of vernederende behandelingen (of bedreiging van het leven) aanvoert, moet een van rechtswege opschortend beroep worden voorzien, onafhankelijk van het imminente karakter van de verwijdering (en dus niet alleen wanneer de vreemdeling wordt vastgehouden). De Belgische wetgeving biedt echter geen van rechtswege opschortend beroep aan: de vreemdeling die een risico op onmenselijke of vernederende behandelingen aanvoert moet immers verzoeken om de opschorting van het BGV. Om misbruiken en een overbelasting van het systeem te vermijden, kan volgens het EHRM deze van rechtswege opschortende werking samengaan met versnelde procedures die met name tot doel hebben om de kennelijk ongegronde beroepen af te wijzen, maar "er zou geen voorkeur mogen worden gegeven aan de snelheid van de beroepsprocedures als dit ten koste gaat van de doeltreffendheid van de wezenlijke procedurele waarborgen die beogen om de verzoekers tegen uitzetting te beschermen"[193]. De lidstaten hebben de verplichting "om hun rechtbanken zodanig te organiseren dat ze kunnen beantwoorden aan de vereisten"[194] van een effectief rechtsmiddel.

Volgens Myria is de Belgische wetgeving in strijd met die verplichting[195] omdat het beroep tot nietigverklaring en het gewone opschortende beroep niet van rechtswege opschortend zijn. Enkel een opschortend beroep bij uiterst dringende noodzakelijkheid is van rechtswege opschortend en dit kan alleen maar worden ingediend wanneer de verwijderingsmaatregel imminent is[196].

Vreemdelingen die niet opgesloten zijn, kunnen behoudens zeer zeldzame uitzonderingen, enkel niet-opschortend beroep aantekenen en moeten, wanneer hun verwijdering daarna "imminent" wordt, binnen de 10 dagen of 5 kalenderdagen een verzoekschrift tot "voorlopige maatregelen" indienen om de opschorting van die verwijdering aan te vragen[197]. Immers, volgens het Hof "zou niet kunnen worden uitgesloten dat in een systeem waarin een opschorting op verzoek, van geval tot geval, wordt toegestaan, deze onterecht zou kunnen worden geweigerd, meer bepaald indien later zou blijken, dat de instantie die ten gronde uitspraak doet de bestreden verwijderingsbeslissing toch moet vernietigen wegens niet-naleving van het Verdrag, bijvoorbeeld omdat de betrokkene in het land van terugkeer onmenselijke of vernederende behandelingen zou hebben ondergaan. In een dergelijk geval zou het beroep dat door de betrokkene werd uitgeoefend niet de doeltreffendheid hebben gehad die door artikel 13 EVRM wordt nagestreefd"[198]. *A fortiori* is de recente wetswijziging, die bepaalt dat een verwijdering van het grondgebied tijdens de voor het indienen van het beroep vastgestelde termijn en tijdens het onderzoek van dit beroep kan worden uitgevoerd wanneer de beslissing tot verwijdering gesteund is op dwingende redenen van nationale veiligheid[199], in strijd met artikel 13 van het EVRM vanaf het ogenblik dat de betrokken vreemdelingen een risico op onmenselijke of vernederende behandelingen aanvoert.

In de praktijk zijn sommige vreemdelingen verplicht om een beroep te doen op de procedure van het gerechtelijk kort geding, die soms het enige daadwerkelijke rechtsmiddel blijkt om een gedwongen terugkeer te vermijden naar een land waar ze naar eigen zeggen het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen lopen[200]. Het feit dat DVZ in de praktijk de vreemdelingen die een dergelijk risico aanvoeren niet zou uitzetten tot na de behandeling van het niet-opschortend beroep betekent niet dat het Belgisch systeem in overeenstemming is met de verplichting. Bij de vereisten van het daadwerkelijk [effectief] rechtsmiddel die bepaald zijn in artikel 13 van het EVRM "gaat het om een waarborg, en niet gewoonweg om goede wil of om een praktische regeling", een gevolg "van de rechtsstaat, een van de grondbeginselen van een

191 EHRM, Čonka *t. België*, §83; *M.S.S. t. België en Griekenland*, § §290 tot 293; *Hirsi Jamaa en anderen t. Italië* [GK], §200; *A.C. en anderen t. Spanje*, §88.
192 EHRM (GK), *Khlaifia en anderen t. Italië*, 15 december 2016, nr. 16483/12, §276.
193 EHRM, *A.C. en anderen t. Spanje*, §100.
194 EHRM, *A.C. en anderen t. Spanje*, §104.
195 Myria, *Een nieuw kader voor het Belgisch terugkeerbeleid?*, juni 2014, p 13.
196 Art. 39/82 en 39/85 van de vreemdelingenwet.
197 Art. 39/85 van de vreemdelingenwet.
198 EHRM, *A.C. en anderen t. Spanje*, §94. In die zaak veroordeelt het Hof de Spaanse procedure die de opschorting van de verwijdering had geweigerd met als reden dat de middelen die in de interne beroepen werden geformuleerd geen " situaties van bijzondere dringendheid [aantoonden] die de opschorting van elke verwijdering konden rechtvaardigen" (§99), een voorwaarde die zeer vergelijkbaar is met die van de imminente verwijdering die in het Belgisch recht bestaat. Zie ook EHRM, *Allanazarova t. Rusland*, 14 februari 2017, §97.
199 Zie art. 39/79 §3 van de vreemdelingenwet.
200 Myriadoc #5, *Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België (2017). Terugkeer, tegen welke prijs?*, november 2017, pp. 70-71.

democratische samenleving", wat "het Hof ertoe heeft gebracht de argumenten van de hand te wijzen volgens dewelke de opschortende werking zou zijn verzekerd door het bestaan van een "praktijk" van administratieve of andere aard"[201].

Wegens het ontbreken van een van rechtswege opschortende werking van een beroep dat bij de RvV wordt aangetekend tegen een verwijderingsbesluit (die een beslissing tot terugleiding naar de grens is en niet noodzakelijk een eenvoudig BGV, volgens de recente rechtspraak van de RvV[202]) wanneer de vreemdeling een ernstig risico op onmenselijke of vernederende behandelingen (of bedreiging van het leven) aanvoert, biedt de Belgische beroepsprocedure nog altijd onvoldoende waarborgen tegen willekeurige uitzettingen, meer dan 16 jaar na een belangrijke internationale veroordeling van België in dat verband[203].

Conclusie

De eerbiediging van het beginsel van non-refoulement verplicht de lidstaten ertoe geschikte procedures te voorzien om te vermijden dat een persoon wordt verwijderd naar een land waar er een ernstig risico op onmenselijke of vernederende behandelingen bestaat[204]. Ondanks meerdere veroordelingen van België in dat verband door Europese gerechtshoven, bestaat er in de Belgische vreemdelingenwetgeving nog altijd geen enkele eenvormige procedure die een systematisch onderzoek van dit risico mogelijk maakt telkens wanneer nodig, om zo aan zijn internationale verplichtingen te voldoen. Zoals hierboven uiteengezet, veranderde België onlangs zijn werkwijze om dit risico te onderzoeken. Een recente vergelijking laat zien dat sommige staten niets voorzien hebben om dit te doen[205], terwijl anderen wel procedures geïmplementeerd hebben[206]. Bovendien kan het beroep bij de RvV niet altijd als effectief worden beschouwd, aangezien het niet van rechtswege opschortend is telkens wanneer een vreemdeling een risico op onmenselijke of vernederende behandelingen aanvoert.

Bovendien kan het beroep bij de RvV niet altijd als effectief worden beschouwd, aangezien het niet van rechtswege opschortend is telkens wanneer een vreemdeling een risico op onmenselijke of vernederende behandelingen aanvoert.

Myria is van mening dat aan de vreemdeling de kans moet worden geboden om melding te maken van het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen en dat hij hierover moet worden gehoord vóór de afgifte van een verwijderingsbesluit. Myria zal zorgvuldig controleren of recente veranderingen in de praktijk adequaat aan deze vereiste beantwoorden. Wanneer door de vreemdeling elementen worden aangevoerd, moeten die zeer zorgvuldig worden onderzocht, behalve wanneer ze in een vroegere procedure al het voorwerp hebben uitgemaakt van een nauwgezet en adequaat onderzoek (bijvoorbeeld een asielprocedure of een procedure voor medische regularisatie) en er zich sindsdien geen nieuwe ontwikkelingen hebben voorgedaan. Hoewel de verplichting van non-refoulement in het internationaal recht zich ertoe beperkt de vreemdeling niet te verwijderen om onmenselijke of vernederende behandelingen te vermijden, zou er volgens Myria eveneens moeten worden nagedacht over een verblijfsstatus voor personen die om die reden onverwijderbaar zijn. Aangezien het zeer belangrijk is om rekening te houden met het belang van het kind, zou dit aspect bovendien moeten worden opgenomen in het onderzoek naar het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen. De checklist die door Myria hierover werd opgesteld, zou als inspiratiebron kunnen dienen[207]. De omzetting van de terugkeerrichtlijn was een gemiste kans om die waarborgen in de Belgische wetgeving op te nemen. Myria is van oordeel dat de volgende uitwerking van een migratiewetboek (dat de regering wenst door te voeren), een kans is die moet worden gegrepen om die waarborgen in te voeren en ervoor te zorgen dat ze een goede praktijk worden op Europees niveau.

201 EHRM, *Allanazarova t. Rusland*, 14 februari 2017, §97 dat EHRM., Čonka *t. België*, 5 februari 2002, §82 citeert.
202 RvV, nr. 199 329, 8 februari 2018.
203 EHRM, Čonka *t. België*, 5 februari 2002, §64-85.
204 EHRM 13 december 2016, *Paposhvili t. België*, §185; EHRM 23 maart 2016, *F.G. t. Zweden*, §117; EHRM 4 november 2014, *Tarakhel t. Zwitserland*, §104; EHRM 13 december 2012, *El-Masri t. Macedonië*, §182.
205 De meeste landen die op een recent verzoek van België hebben geantwoord en die hebben aanvaard om hun antwoord openbaar te maken – wat met name niet het geval is voor Frankrijk en Duitsland – beschikken niet over een echte procedure waarmee het risico van een refoulement buiten het kader van de asielprocedure kan worden geanalyseerd. Sommige landen bevestigen dit ondubbelzinnig, zoals Nederland (EMN Ad-Hoc Query on return to Sudan, vraag gesteld op 18 januari 2018, p. 14, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/2018.1263_-_be_emn_ncp_ahq_on_return_to_sudan.pdf). Luxemburg bevestigt dat het systematisch het risico analyseert vóór de tenuitvoerlegging van een BGV, maar bepaalt niet nader hoe het dit doet (ibid. p. 15).
206 Litouwen geeft aan dat het risico vóór elke terugkeerbeslissing wordt geanalyseerd op basis van een interview en van een formulier dat door de vreemdeling wordt ingevuld (*Ibid.*, p. 13) en Oostenrijk voert tijdens het beslissingsproces over de terugkeer een onderzoek uit op verzoek van de vreemdeling en beschouwt het als een asielaanvraag wanneer een terugkeer naar zijn land van herkomst is voorzien (ibid., p 3).
207 Myria, "De belangen van het kind. De checklist van Myria", *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, bijlage 3, www.myria.be/files/Migratie-verslag-2015-checklist.pdf.

3. Aanbevelingen: enkele criteria voor een verificatieprocedure van het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen

Myria stelt de volgende bakens voor om een onderzoek naar het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen te organiseren zodat de Belgische wetgeving en praktijk ten volle rekening houden met de internationale verplichting van non-refoulement.

Myria herinnert aan zijn aanbeveling[208] om bijkomende waarborgen in te voeren bij de aanhouding van een vreemdeling in irregulier verblijf (en die zal kunnen helpen ervoor te zorgen dat het beginsel van non-refoulement beter wordt geëerbiedigd), in het bijzonder om te waarborgen dat:

- het recht om te worden gehoord wordt geëerbiedigd, door ervoor te zorgen dat de politie de betrokken personen op een dergelijke manier verhoort dat zij alle elementen met betrekking tot hun persoonlijke situatie naar voren kunnen brengen die een invloed kunnen hebben op de te nemen beslissing tot verwijdering en dat de informatie naar DVZ wordt doorgestuurd alvorens een beslissing wordt genomen;
- rekening wordt gehouden met de kwetsbaarheid van de betrokkene;
- het recht van de vreemdeling wordt geëerbiedigd om te worden geïnformeerd, in een taal die hij begrijpt, over de redenen waarom hij wordt opgesloten, door een systematischer tolkensysteem in te voeren;
- op verzoek van de betrokken persoon, het recht op bijstand door een advocaat wordt verzekerd bij zijn administratieve aanhouding door de politiediensten.

Myria stelt met belangstelling vast dat er in de praktijk al wijzigingen zijn aangebracht in het recht om gehoord te worden en zal zorgvuldig opvolgen of er voldoende procedurele waarborgen zijn in deze context, inclusief via de controle die zal worden uitgeoefend via de RvV.

Bovendien beveelt Myria aan:

- om in de Belgische vreemdelingenwet een transversale bepaling op te nemen die de uitzetting of verwijdering van een vreemdeling verbiedt indien er een ernstig risico bestaat op behandelingen die in strijd zijn met de artikelen 2 en 3 van het EVRM;
- dat artikel 62 §1 van de vreemdelingenwet wordt gewijzigd zodat elke vreemdeling, ook aan de grens, het recht zou hebben om te worden gehoord voor de afgifte van een verwijderingsbesluit of een intrekking van het verblijfsrecht en dat hij, nadat hij daarvan in een voor hem begrijpelijke taal op de hoogte werd gebracht, de elementen zou kunnen laten gelden die een ernstig risico op onmenselijke of vernederende behandelingen en een schending van het belang van het kind kunnen aantonen;
- dat, wanneer de vreemdeling een ernstig risico op onmenselijke of vernederende behandelingen aanvoert of dit risico kennelijk voortvloeit uit de situatie in het land van terugkeer of eigen is aan de persoon, de wet oplegt dat een grondig onderzoek van dit risico moet worden gedaan door een autoriteit die over de noodzakelijke deskundigheid en middelen beschikt;
- dat de Belgische regelgeving expliciet voorziet in een verwijderingsbesluit in de zin van de terugkeerrichtlijn, met een specifieke motivatie voor het risico op slechte behandelingen en een onderzoek naar het belang van het kind (telkens wanneer een verwijderingsbesluit direct of indirect een kind betreft), met in principe de bepaling van het terugkeerland, en dat uiterlijk op het moment van detentie moet worden gemeld;
- dat het advies van het CGVS, wanneer die tot het besluit is gekomen dat er in geval van een verwijdering een risico op onmenselijke of vernederende behandelingen bestaat, bindend zou zijn en elke verwijdering zou verbieden zolang er over de situatie geen nieuw advies van het CGVS werd uitgebracht dat vaststelt dat er geen ernstig risico op onmenselijke of vernederende behandelingen meer bestaat;
- om een automatische opschortende werking te voorzien van het beroep bij de RvV tegen beslissingen tot verwijdering waarbij een risico wordt aangevoerd op schending van de artikelen 2 en 3 van het EVRM (of vergelijkbare bepalingen, als de artikelen 3, 4 en 19 §2 van het Handvest van de Grondrechten van de EU).

208 Myriadoc #5, *Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België (2017). Terugkeer, tegen welke prijs?*, november 2017, p. 57.