

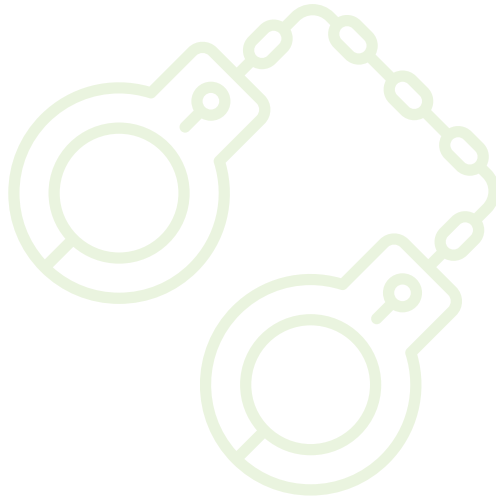
Migratie in cijfers en in rechten 2025 | Katern uit het jaarverslag



Terugkeer, detentie en verwijdering



Myria focust in deze katern op ...



Administratieve aanhoudingen

in cijfers

| p. 10



Terugkeerbesluiten en inreisverboden

in cijfers | p. 8



Detentie en de alternatieven

in cijfers | p. 14



Terugkeer en verwijderingen

in cijfers | p. 19



Recente wetgevende evoluties inzake het terugkeerbeleid die tot een toenemend gebruik van geweld en dwang kunnen leiden

in rechten | p. 25



Wat is het lot van gedetineerden zonder verblijfsrecht in de gevangenis?

in rechten | p. 37



België richt een Nationaal Preventiemechanisme op tegen mishandeling in (een deel van) de plaatsen van vrijheidsberoving

in rechten | p. 53



Inleiding

In deze katern stelt Myria de voornaamste cijfers voor om de terugkeer, de detentie en de verwijdering van vreemdelingen in België tot in 2024 inzichtelijk te maken. Vervolgens buigt het zich over de jongste wetgevende ontwikkelingen inzake de terugkeer en de verwijdering van vreemdelingen en presenteert het een focus over de situatie van gedetineerden zonder verblijfsrecht in de gevangenissen. Het komt ook terug op de recente oprichting van het Nationaal Preventiemechanisme tegen onmenselijke behandeling in detentie.

Globaal herstel van de indicatoren na de pandemie

Na de aanzienlijke impact van de COVID-19-pandemie zijn de cijfers rond terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in het algemeen gestegen, zonder evenwel het niveau van voor de crisis te bereiken.

Tussen 2021 en 2023 valt er een gestage toename van alle indicatoren waar te nemen. Die stijging zet zich door in 2024 voor het aantal personen die een eerste terugkeerbesluit hebben ontvangen, voor de terugdrijvingen en voor de gevallen van vrijwillige terugkeer. Er is daarentegen tussen 2023 en 2024 een lichtjes dalende trend waarneembaar inzake zowel de eerste vasthoudingen in gesloten centra, de gemiddelde capaciteit van die centra als de repatriëringen. Een trend springt in het oog wat de inreisverboden voor het Belgische grondgebied betreft: na een continue daling tussen 2020 en 2023 is hun aantal meer dan verdubbeld in 2024.

Over dezelfde periode is het percentage verwijderingen ten opzichte van de eerste vasthoudingen in gesloten centra stabiel gebleven en bereikt het opnieuw gelijkaardige niveaus als diegene die vóór 2018 werden vastgesteld. Daarnaast zijn er meer repatriëringen met politie-escorte. Het aandeel repatriëringen van gedetineerden vanuit de gevangenis neemt daarentegen gestaag af, zonder dat hun aantal sterk schommelt.

In 2024 is er een aanzienlijke stap vooruit gezet bij de productie van de gegevens: de DVZ produceert voortaan standaardbestanden met de voornaamste gegevens van de verschillende gesloten centra. Die compilatie biedt een vollediger en coherenter beeld van de situatie.

Belangrijke wetswijzigingen: uitbreiding van de controle- en dwangmiddelen in het kader van het terugkeerbeleid

Wat het terugkeerbeleid betreft, waren er tal van wetswijzigingen in de afgelopen twee jaar en in het bijzonder in 2024. Tijdens de lente van 2024 werden er twee wetten aangenomen: de "terugkeerwet", wet houdende verschillende belangrijke wijzigingen inzake het terugkeerbeleid,¹ en de "Frontexwet" die werknemers van Frontex toelaat om op het Belgische grondgebied op te treden om het toezicht aan de grenzen en de teams die de terugkeer moeten begeleiden te versterken.² Met die twee wetten worden de inzetbare controle- en dwangmiddelen in het kader van het terugkeer- en verwijderingsbeleid aanzienlijk uitgebreid, zonder dat de uitbreiding van die bevoegdheden voldoende wettelijk omkaderd is volgens Myria. In deze katern wijdt Myria een eerste focus aan de analyse van die recente wetswijzigingen.

De wet van 18 april 2024, die eveneens werd aangenomen in 2024, kent de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie toe aan bepaalde ambtenaren van de Dienst Vreemdelingenzaken in het kader van de opsporing van strafbare feiten.³ Die wet voert een bepaling in die de medewerkers van de Dienst Vreemdelingenzaken (hierna: DVZ), houders van de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, toelaat om de computer of de smartphone van een vreemdeling in irregulier verblijf te raadplegen – mits er bepaalde voorwaarden worden nageleefd – om zijn identiteit en/of nationaliteit vast te stellen. Terwijl die wet ook kadert in een trend richting de uitbreiding van de dwangmiddelen die kunnen worden gebruikt ten aanzien van de buitenlandse onderdaan zonder verblijfsrecht, wordt ze niet grondig geanalyseerd in deze katern.

¹ Wet van 12 mei 2024 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 inzake het aanklappende terugkeerbeleid, *BS*, 10 juli 2024.

² Wet van 16 mei 2024 betreffende de bevoegdheden op het nationale grondgebied van de leden van de Europese grens- en kustwacht, *BS*, 10 juni 2024.

³ Wet van 18 april 2024 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, specifiek om ambtenaren van de Dienst Vreemdelingenzaken de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie te verlenen, *BS*, 29 april 2024.

In het jaar 2025 waren er eveneens tal van noemenswaardige ontwikkelingen. Na de verkiezingen van 9 juni 2024 en na meerdere maanden van onderhandelingen hebben de partijen die nu de regering-De Wever vormen op 31 januari 2025 het "Arizona-akkoord" gesloten. In het deel van dat akkoord dat aan terugkeer is gewijd wordt er gestreefd naar "een aanzienlijke verhoging van de terugkeercijfers" door met name te bepalen dat "het bevel om het grondgebied te verlaten een waar terugkeercontract voor uitgeprocedeerde vreemdelingen wordt", dat de capaciteit van de gesloten centra verdubbeld wordt, dat het gebruik van alternatieve maatregelen (ICAM, bewarende maatregelen) wordt geoptimaliseerd en dat de escorteurs voldoende middelen zullen krijgen.⁴ Een ander speerpunt van het regeerakkoord-De Wever is de wet die woonstbetredingen toelaat. Op 18 juli 2025 heeft de ministerraad het voorontwerp van wet goedgekeurd dat aanhoudingen thuis toelaat van irregulier verblijvende vreemdelingen die een bedreiging vormen voor de openbare orde of de nationale veiligheid, na toestemming vooraf van de onderzoeksrechter. Die tekst roept tal van vragen op in het licht van de grondrechten van de betrokken personen en Myria heeft die aangestipt in zijn advies over het voorontwerp.⁵

Gedetineerden zonder verblijfsrecht in de gevangenis

Het aantal gedetineerden in de Belgische gevangenis heeft een recordhoogte bereikt in 2025. België wordt momenteel geconfronteerd met een situatie van overbevolking in de gevangenis die rampzalige gevolgen heeft voor de gedetineerden, het gevangenispersoneel en de maatschappij in haar geheel. Een groot aantal van die gedetineerden heeft een buitenlandse nationaliteit en een deel van hen is in irregulier verblijf. Het aandeel vreemdelingen zonder verblijfsrecht is bijzonder hoog in onze gevangenis in vergelijking met andere Europese landen, wat kan worden verklaard door een strafstelsel dat hun quasi geen alternatief voor vrijheidsberoving biedt.

In deze katern wijdt Myria een focus aan de uitdagingen rond die oververtegenwoordiging van gedetineerden zonder verblijfsrecht in de Belgische gevangenis. In de focus wordt er een kritische analyse gemaakt van de voorgestelde maatregelen van de regering om het aantal gedetineerden

zonder verblijfsrecht in onze gevangenis te verminderen. Sinds enkele jaren wordt de nadruk gelegd op de noodzaak om de verwijdering van die gedetineerden uit de gevangenis op te voeren. De politieke overheden en de gerechtelijke autoriteiten volgen een binaire logica waarbij er maar twee pistes worden overwogen voor gedetineerden zonder verblijfsrecht: verwijdering of opsluiting. Die logica houdt geen rekening met de diversiteit van de betrokken profielen. Sommige van die gedetineerden hebben een sterke band met het Belgische grondgebied. Niet iedereen kan trouwens worden verwijderd, met name om redenen die verband houden met de eerbiediging van hun grondrechten of nog om redenen van diplomatieke aard. De analyse wijst op een spanning tussen de politieke logica's, waarbij de voorkeur wordt gegeven aan verwijdering, en de juridische vereisten die de individualisering van de straffen en de toegang tot re-integratie voor iedereen opleggen. Ook worden de ongewenste neveneffecten van die aanpak aangeklaagd, zowel voor de betrokken individuen als voor de maatschappij en wordt er opgeroepen tot een hervorming die een billijke behandeling garandeert in overeenstemming met de grondrechten van elke gedetineerde, ongeacht de verblijfsstatus. *In fine* worden er diverse aanbevelingen geformuleerd om de instroom van vreemdelingen zonder verblijfsrecht in onze gevangenis te beperken en om hun toegang te garanderen tot voorzieningen die hun re-integratie in een vrije samenleving – welke dat ook moge zijn – voorbereiden.

Oprichting van een Preventiemechanisme tegen mishandeling in detentie

In april 2024 heeft het federaal parlement een wet aangenomen tot oprichting van een "Mechanisme ter preventie van foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing", belast met het onderzoek van de situatie van personen die van hun vrijheid zijn beroofd via frequente bezoeken aan de detentieplaatsen waarvoor de federale overheden bevoegd zijn.

Myria juicht de invoering toe van dat mechanisme waarvoor het al vele jaren pleit en waarvan het deel uitmaakt als gespecialiseerde instantie voor gedetineerde vreemde-

4 Regeerakkoord-De Wever, pp. 179-180.

5 Myria, Advies aan de Kamer van volksvertegenwoordigers, Commissie Binnenlandse Zaken, over het wetsvoorstel van 9 juli 2019 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 [...] teneinde de uitvoering van de maatregelen tot verwijdering te garanderen (DOC 55 – 66/001), 27 april 2021; Myria, Advies aan de minister van Asiel en Migratie, Voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen wat de woonstbetreding betreft, 11 juli 2025.

lingen (zie analyse hieronder in deze katern). Het roept de autoriteiten wel op om bijkomende stappen te zetten zodat alle plaatsen van vrijheidsberoving (en dus die waarvoor de deelstaten bevoegd zijn) het voorwerp uitmaken van een dergelijk preventief toezicht en zodat er voldoende financiële middelen ter beschikking worden gesteld van het mechanisme om zijn mandaat optimaal te vervullen.

Ter voorbereiding van de start van zijn nieuwe mandaat heeft Myria tussen maart 2024 en juli 2025 bezoeken (van een of twee dagen) afgelegd aan elk van de zes gesloten centra van het land. Zo kreeg het een geactualiseerd en realistisch beeld van de situatie in elk van de centra (infrastructuur en ervaring van de gedetineerden) en knoopte het opnieuw contact aan met de directies en het personeel. In oktober 2025 heeft Myria zijn eerste preventief bezoek als gespecialiseerde instantie van het Nationaal Preventiemechanisme gebracht aan het repatriëringscentrum 127bis.

De geplande veranderingen op Europees niveau

Op Europees niveau stond het jaar 2024 in het teken van de onderhandelingen over de toepassing van het **Europees Pact inzake Asiel en Migratie**, dat eveneens talrijke aspecten bevat betreffende terugkeer,⁶ alsook van de goedkeuring ervan. Dat Pact herschrijft het asiel- en migratiestelsel van de EU volledig. Het bestaat uit tien wetgevende teksten, voornamelijk verordeningen. De screeningverordening is één van de grote nieuwigheden van de hervorming. Die procedure is van toepassing op personen die aan de grenzen worden tegengehouden, alsook op bepaalde personen die op het grondgebied worden aangehouden. Tijdens de screening moet de persoon ter beschikking blijven van de autoriteiten, wat een risico op detentie inhoudt. De verordening over de asielprocedures voert dan weer in welbepaalde gevallen een verplichte procedure aan de grens in. De verordening over de terugkeergrensprocedure heeft betrekking op de terugkeer van personen van wie het verzoek in het kader van die grensprocedure werd afgewezen. De personen die aan die procedures worden onderworpen kunnen in een ruim gedefinieerde reeks gevallen in detentie worden geplaatst. Het Pact voorziet met name in de oprichting van een onafhankelijk toezichtmechanisme dat er enerzijds mee belast is om te waken over de eerbiediging van de grondrechten van de personen die aan deze

nieuwe procedures worden onderworpen en anderzijds om eventuele aantijgingen inzake rechtenschendingen te behandelen. Myria heeft onlangs een analyse geschreven over de uitdagingen rond de uitrol van dat mechanisme in de Belgische context.⁷ De lidstaten zouden het Pact tegen de maand juni 2026 uitvoeren.

In maart 2025 heeft de Europese Commissie een **voorstel voor de herziening van de terugkeerrichtlijn**⁸ gepubliceerd. De voorstellen die op tafel liggen zijn onder meer: verlenging van de maximale detentiermijn van 18 tot 24 maanden, afstand van het cascadesysteem waarbij detentie het ultieme middel is en het mogelijk maken van de detentie van kinderen. Op 8 december 2025 heeft de Raad van de EU een nieuwe versie van de verordening goedgekeurd die nog een beetje verder gaat dan het oorspronkelijke voorstel van de Commissie, door de maximale detentiermijn te verlengen tot 30 maanden en door aanhoudingen thuis of in andere “relevante gebouwen” toe te laten, om bij te dragen tot de gedwongen terugkeer van onderdanen van derde landen zonder verblijfsrecht.⁹ Het gebruik van detentie vormt dus de kern van het Europese systeem dat “robuust en modern is, en blijk geeft van daadkracht maar ook van billijkheid”.¹⁰

6 Migratie- en Asielpact – Europese Commissie.

7 Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2025*, Katern “Toegang tot het grondgebied”, pp. 14-16.

8 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijk systeem voor de terugkeer van illegaal in de Unie verblijvende onderdanen van derde landen en tot intrekking van Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijn 2001/40/EG van de Raad en Beschikking 2004/191/EG van de Raad, 11 maart 2025.

9 Raad van de Europese Unie, *Raad akkoord over EU-wetgeving inzake terugkeer illegaal verblijvende derdelanders*, persbericht, 9 december 2025.

10 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijk systeem voor de terugkeer van illegaal in de Unie verblijvende onderdanen van derde landen en tot intrekking van Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijn 2001/40/EG van de Raad en Beschikking 2004/191/EG van de Raad, 11 maart 2025.



Terugkeerbesluiten en inreisverboden

Een terugkeerbesluit kan aan een vreemdeling worden afgeleverd wanneer die:

- Een weigering heeft ontvangen in het kader van een procedure tot verkrijging of verlenging van een verblijfstitel (verzoek om internationale bescherming, regularisatie, gezinshereniging, ...);
- Wettelijk op het grondgebied heeft verbleven maar niet langer aan de voorwaarden voor zijn verblijf voldoet;
- In irregulier verblijf op het Belgische grondgebied wordt aangehouden.

Er bestaan momenteel twee categorieën van terugkeerbesluiten:

- de **bevelen om het grondgebied te verlaten (BGV's)** en
- de **bevelen tot terugbrenging (BTT's)** voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV's).

Een terugkeerbesluit leidt niet noodzakelijk tot een effectief vertrek van het Belgische grondgebied, omdat de vreemdeling bijvoorbeeld zijn situatie kan regulariseren en een nieuwe verblijfstitel kan krijgen of kan nalaten om gevolg te geven aan het besluit.



Daarnaast is het belangrijk om te noteren dat:

- Meerdere terugkeerbesluiten aan dezelfde persoon kunnen worden afgegeven in de loop van hetzelfde jaar.
- Een terugkeerbesluit betrekking kan hebben op meerdere personen. Voor begeleide minderjarigen geldt het BGV van hun ouders immers doorgaans ook voor hen.
- Een terugkeerbesluit tijdens bepaalde procedures kan worden opgeschort. In het geval van een negatieve afloop van die opschortende procedures is DVZ niet verplicht om een nieuw terugkeerbesluit te nemen.

In 2024 zijn er **37.672 terugkeerbesluiten** afgegeven. Dat is goed voor een stijging met 3,6% ten opzichte van 2023 en met 31,3% ten opzichte van 2022. Die besluiten werden afgegeven aan 34.812 personen. 76% onder hen is mannelijk, 61% tussen 18 en 34 jaar en 37% 35 jaar en ouder. **25.982** onder hen kregen **voor het eerst een terugkeerbesluit**.

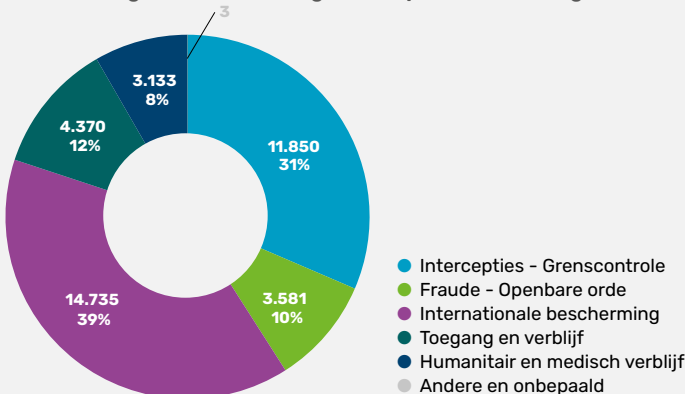
Van de 37.672 terugkeerbesluiten die in 2024 zijn afgegeven zijn er **37.549 BGV's** (99,7%) en **123 BTT's** (0,3%). Die laatste vertonen een feminisatiegraad van 49,6% en hebben voornamelijk betrekking op jongeren van 13 jaar of jonger (60,2%).

Terugkeerbesluiten

Sinds 2020 stelt DVZ het aantal terugkeerbesluiten voor volgens de afdeling die ze heeft afgegeven.

- In 2024 werden er 14.735 terugkeerbesluiten afgegeven door de afdeling "Internationale bescherming" (39%), 11.850 door de afdeling "Intercepties - Grenscontrole" (31%), 4.370 door de afdeling "Toegang en verblijf" (12%), 3.581 door de afdeling "Fraude - Openbare orde" (10%) en 3.133 door de afdeling "Humanitair en medisch verblijf" (8%).
- Hoewel er meerdere procedures kunnen lopen voor eenzelfde persoon (die worden behandeld door verschillende afdelingen), zal er één terugkeerbesluit worden genomen door een van de afdelingen.

Terugkeerbesluiten afgeleverd per DVZ-afdeling



Bron: DVZ

De rang van het terugkeerbesluit

De rang van het terugkeerbesluit geeft informatie over het volgnummer van het BGV (voor diegene die na 2008 zijn afgeleverd). In 2024 werden er 25.982 eerste BGV's afgeleverd, 6.289 tweede BGV's, ... Het aantal afgeleverde BGV's daalt duidelijk naarmate hun rang stijgt. Zo ontvingen 36 personen een BGV voor de 20e keer of meer.

Rang van het BGV			
1	25.982	11	53
2	6.289	12	37
3	2.429	13	32
4	1.163	14	21
5	646	15	17
6	373	16	6
7	247	17	8
8	153	18	4
9	103	19	6
10	67	20+	36
Totaal			37.672

Personen die een eerste terugkeerbesluit hebben ontvangen

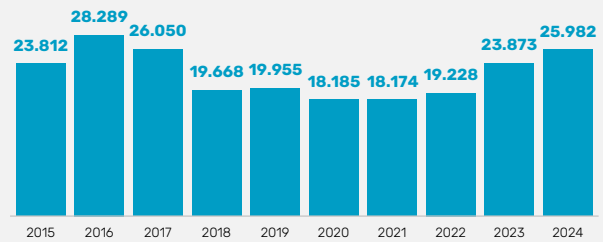
Na een constante daling tussen 2016 en 2021 is het aantal personen dat een eerste terugkeerbesluit (BGV + BTT) heeft ontvangen sterk toegenomen tussen 2021 en 2024, maar niet tot het peil dat werd vastgesteld in 2016 en in 2017.

Evolutie inzake de nationaliteit van personen die een eerste terugkeerbesluit hebben ontvangen

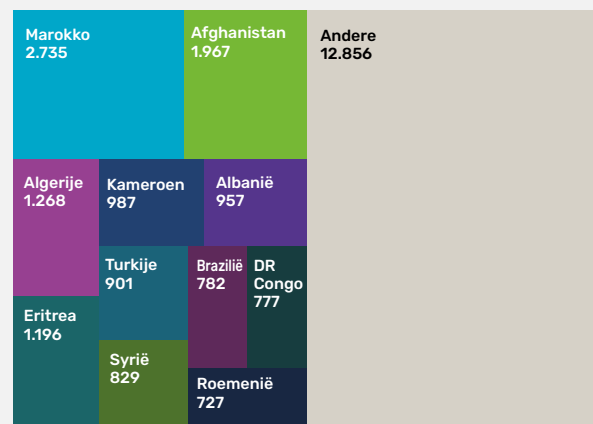
- Globaal genomen werd 90% (23.419) van de 25.982 eerste terugkeerbesluiten in 2024 afgeleverd aan onderdanen van derde landen en 10% (2.563) aan EU-burgers. Die verdeling is nagenoeg identiek aan die van 2023.
- Ondanks het grote aantal eerste terugkeerbesluiten voor Marokkanen, Afghanen en Algerijnen zijn die besluiten afgenomen met respectievelijk 3%, 8% en 12% ten opzichte van 2023.
- In dezelfde periode werden er stijgingen met respectievelijk 38%, 26%, 15% en 15% geregistreerd bij Congolezen, Syriërs, Kameroeners en Brazilianen.
- Een heel sterke toename voor Eritreeërs: van 677 personen die een eerste terugkeerbesluit hebben ontvangen in 2023 naar 1.196 in 2024 (+ 77%).

Wat de verdeling naar nationaliteit in 2024 betreft, vertegenwoordigen Marokkanen 11% van de personen die een eerste terugkeerbesluit hebben ontvangen. Afghanen staan op de tweede plaats met 8%, gevolgd door Algerijnen (5%) en Eritreeërs (5%).

Personen die een eerste terugkeerbesluit hebben ontvangen



Nationaliteit van de personen die in 2024 een eerste terugkeerbesluit hebben ontvangen



Bron: DVZ

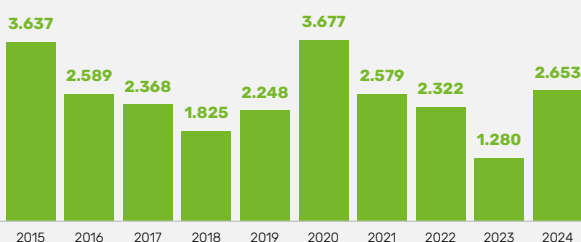
Inreisverboden

Een terugkeerbesluit kan gekoppeld zijn aan een inreisverbod (IV) dat voor een bepaalde duur de toegang tot en het verblijf op het Belgische grondgebied of op het grondgebied van de EU-lidstaten verbiedt.

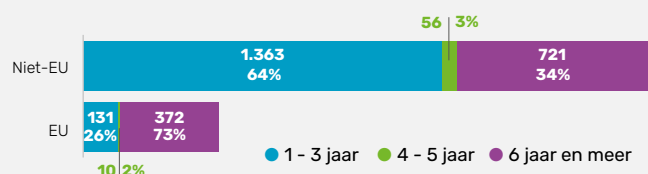
De registratie van het inreisverbod gebeurt:

- alleen in de **Algemene Nationale Gegevensbank (ANG)**, wanneer het IV louter voor het Belgische grondgebied geldt.
- in de ANG en in het **Schengen-informatiesysteem (SIS)**, wanneer het voor het volledige Schengengebied geldt.

In de ANG geregistreerde IV's



Duur van de in 2024 in de ANG geregistreerde IV's

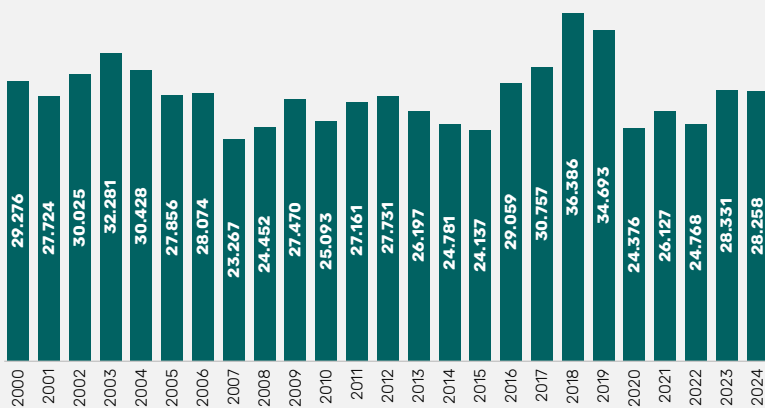


- De gegevens inzake inreisverboden vertonen een dalende trend sinds 2020, tot 1.280 gevallen in 2023, om in 2024 opnieuw te stijgen tot 2.653.
- 81% daarvan werd afgeleverd aan onderdanen van derde landen en 19% aan EU-burgers. De situatie is vergelijkbaar met die in 2023, toen 15% van de IV's betrekking had op EU-burgers.
- De meerderheid van de aan EU-burgers afgeleverde IV's (73%) had te maken met ernstige bedreigingen voor de openbare orde of de nationale veiligheid (6 jaar en meer). De overige 27% had betrekking op redenen rond de openbare orde, de nationale veiligheid of de volksgezondheid (minder dan 5 jaar).
- Bij onderdanen van derde landen gelden de meeste IV's voor 1-3 jaar (64%), heeft 34% betrekking op een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de nationale veiligheid (van 6 tot 20 jaar) en is 3% afgeleverd na fraude (4-5 jaar).
- Tegelijk zijn er in 2024 1.848 IV's in het SIS geregistreerd, tegenover 977 in 2023 (+89%).
- Daarbij moet er worden verduidelijkt dat de cijfers van de aan de ANG of SIS gemelde IV's verschillen van de afgeleverde IV-besluiten.

Bron: DVZ



Administratieve aanhoudingen



Opmerking: eenzelfde persoon kan in hetzelfde jaar meermaals worden aangehouden. Hij/zij zal dan meermaals worden meegeteld in de cijfers voor het jaar in kwestie.

De gegevens over administratieve aanhoudingen slaan op het aantal keren dat de politie DVZ heeft ingeschakeld na een administratieve aanhouding van een vreemdeling (aanhoudingen in het kader van misdrijven zijn daar niet in opgenomen). Een administratieve aanhouding kan onder meer het gevolg zijn van een toevallige aanhouding tijdens een identiteitscontrole of tijdens een procedure voor de opvolging van BGV's (indien de vreemdeling zich niet heeft gehouden aan de termijn om het land vrijwillig te verlaten – Procedure opvolging BGV/ICAM).

Na een piek in 2018 is het aantal administratieve aanhoudingen sterk gedaald tot in 2022, met evenwel een lichte stijging in 2021. Sinds 2022 wordt er opnieuw een stijgende trend genoteerd. In 2024 werden er **28.258 administratieve aanhoudingen** geregistreerd in België, goed voor een stijging met 14% in vergelijking met 2022.

Voornaamste nationaliteiten bij de administratieve aanhoudingen

De toename van de administratieve aanhoudingen die sinds 2021 is vastgesteld wordt hoofdzakelijk geschraagd door drie nationaliteiten uit de Maghreb. Want:

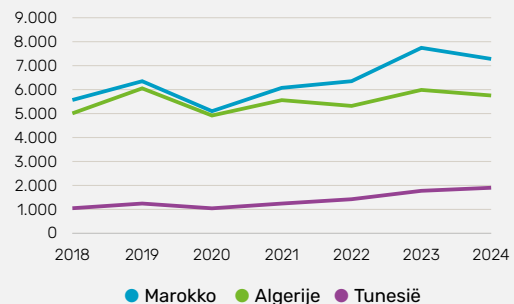
- De administratieve aanhoudingen van Marokkanen zijn tussen 2021 en 2024 toegenomen met 20%.
- Bij Algerijnen werd er een stijging van de administratieve aanhoudingen met 3% geregistreerd.
- De administratieve aanhoudingen van Tunesiërs kenden de sterkste stijging met een toename van 53% over dezelfde periode.

Voornaamste nationaliteiten in 2024 en evolutie 2021-2024

	2021	2024		Evolutie 2021-2024
Marokko	6.073	7.280	↗	20%
Algerije	5.560	5.754	↗	3%
Tunesië	1.244	1.903	↗	53%
Roemenië	934	1.199	↗	28%
Brazilië	560	738	↗	32%
Albanië	713	715	↗	0%
Libië	866	586	↘	-32%
Eritrea	2.143	517	↘	-76%
Onbepaald	371	475	↗	28%
Georgië	307	439	↗	43%
Andere	7.356	8.652	↗	18%
Totaal	26.127	28.258	↗	8%

Opmerking: Het gaat om de nationaliteit die bij de aanhouding wordt opgegeven maar die achteraf soms door de diensten van DVZ wordt gecorrigeerd.

Een stijgende trend in de top 3 van de in 2024 aangehouden nationaliteiten



- Sommige nationaliteiten die in 2021 in de top 10 van de administratieve aanhoudingen stonden zijn uit dat klassement verdwenen in 2024. Dat is het geval voor Oekraïners, die 451 administratieve aanhoudingen lieten optekenen in 2021 tegenover 325 in 2024, goed voor een daling met 28%. Ook Soedanezen vallen uit het klassement met een kleinere daling van 12%, van 389 in 2021 naar 343 in 2024. Tot slot verdwijnen Syriërs uit de top 10, ondanks een stijging met 7% (375 in 2021 versus 400 in 2024).

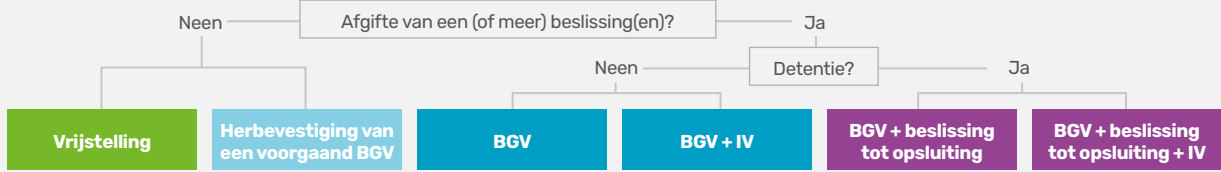


- Naast de administratieve aanhoudingen van Marokkanen, Algerijnen en Tunesiërs is er ook een stijging voor **Brazilianen en Roemenen** (toename met respectievelijk 32% en 28% tussen 2021 en 2024).
- In diezelfde periode is het aantal administratieve aanhoudingen van Georgiërs **opvallend gestegen** (+43%).

Gevolgen gegeven aan administratieve aanhoudingen



Administratieve aanhoudingen en gevolg dat eraan wordt gegeven



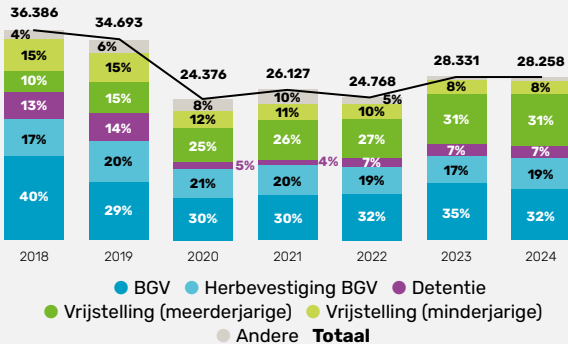
Na de aanhouding van de vreemdeling stuurt de politie een administratief verslag naar DVZ, die 24 uur heeft om een beslissing te nemen. DVZ kan besluiten om een of meer beslissingen af te geven, of om de aangehouden persoon vrij te stellen zonder een maatregel te nemen (**vrijstelling**). Dat is bijvoorbeeld het geval voor personen bij wie er een procedure loopt of voor personen die verklaren **minderjarig** te zijn (al dan niet begeleid).

BGV (bevel om het grondgebied te verlaten): de aangehouden persoon ontving nog geen BGV of dat is niet langer geldig, of er werd al een BGV afgegeven maar nieuwe ele-

menten rechtvaardigen de afgifte van een nieuw BGV. Het BGV kan al dan niet gepaard gaan met een inreisverbod (IV). **Herbevestiging van een BGV**: de aangehouden persoon maakt het voorwerp uit van minstens een niet-uitgevoerd BGV, waarvan de uitvoeringstermijn is overschreden en waarbij er sindsdien geen nieuwe elementen zijn vastgesteld.

Detentie: wanneer de aangehouden vreemdeling wordt opgesloten, ontvangt hij een BGV (met of zonder IV) gekoppeld aan een beslissing tot detentie.

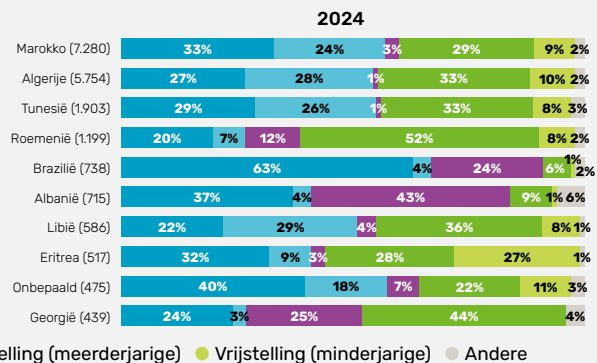
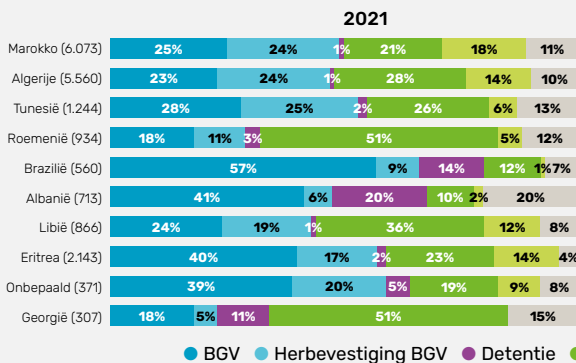
Daling van detenties, toename van vrijstellingen (van meerderjarigen) tussen 2018 en 2024



In 2024:

- leide 32% van de 28.258 administratieve aanhoudingen tot de afgifte van een BGV. Dat aandeel blijft relatief stabiel tussen 2019 en 2024: 19% van de aanhoudingen leidde tot de herbevestiging van het BGV, 31% tot de vrijstelling van een meerderjarige (een aandeel dat sinds 2018 toeneemt) en 8% tot de vrijstelling van een minderjarige (een aandeel dat sinds 2018-2019 afneemt).
- ging tot slot 7% van deze aanhoudingen gepaard met een detentie, een aandeel dat aanzienlijk is gedaald ten opzichte van de 14% die in 2019 werd vastgesteld, maar dat stagneert sinds 2022.

Evolutie van de aan administratieve aanhoudingen gegeven gevolgen voor de voornaamste in 2024 aangehouden nationaliteiten



- In vergelijking met 2021, het jaar dat in het teken stond van de pandemie, is het aandeel detenties sterk gestegen, in het bijzonder voor bepaalde nationaliteiten. De meest opvallende toename tussen 2021 en 2024 had betrekking op Albanezen (van 20% naar 43%), Georgiërs (van 11% naar 25%), Brazilianen (van 14% naar 24%) en Roemenen (van 3% naar 12%).

- Het aandeel vrijstellingen van meerderjarigen is gestegen voor Marokkanen, Algerijnen, Tunesiërs en Eritreeërs. Voor de eerste twee nationaliteiten is het aandeel vrijstellingen van minderjarigen dan weer afgenomen, terwijl het gestegen is voor de laatste twee.
- Het aandeel afgegeven BGV's voor Eritreeërs is sterk gedaald, terwijl de daling minder sterk is bij Albanezen en Libiërs. Dat aandeel stijgt voor alle andere nationaliteiten.

Redenen voor administratieve aanhoudingen



DVZ publiceert sinds 2020 de redenen voor administratieve aanhoudingen. Er worden zes soorten redenen genoemd: openbare orde, zwartwerk, transitmigratie, bilaterale overnames, de opvolging van het BGV en andere redenen. De cijfers voor deze verschillende categorieën kunnen niet bij elkaar worden opgeteld, omdat eenzelfde aanhouding verschillende redenen kan hebben. Dat zal bijvoorbeeld het geval zijn bij een persoon die zowel in het

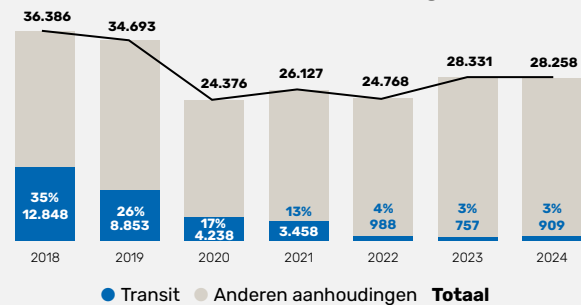
kader van transitmigratie als in het kader van openbare orde is aangehouden.

Ter herinnering: deze gegevens hebben betrekking op het aantal aanhoudingen. Eenzelfde persoon kan in de loop van eenzelfde jaar meerdere keren worden aangehouden, waardoor hij dat jaar meerdere keren in de cijfers zal worden meegeteld.

Aanhoudingen van transmigranten

- In 2024 bedroeg het aandeel administratieve aanhoudingen in het kader van transitmigratie 3% (909 aanhoudingen op 28.258). Dat aandeel stagneert ten opzichte van de jaren voordien, maar is veel lager dan in 2018 (35%).
- Voor sommige nationaliteiten ligt het aandeel aanhoudingen in het kader van transitmigratie fors hoger dan voor andere. Dat is bijvoorbeeld het geval voor Eritreeërs (44% van de aanhoudingen in het kader van transit), Vietnamezen (50%), Ethiopiërs (44%) en Soedanezen (41%). Voor Marokkanen, Syriërs, Turken en Afghanen daarentegen maakt dat soort aanhoudingen maar een klein deel uit van de administratieve aanhoudingen.

Verhouding van de aanhoudingen in het kader van transitmigratie ten opzichte van de andere administratieve aanhoudingen

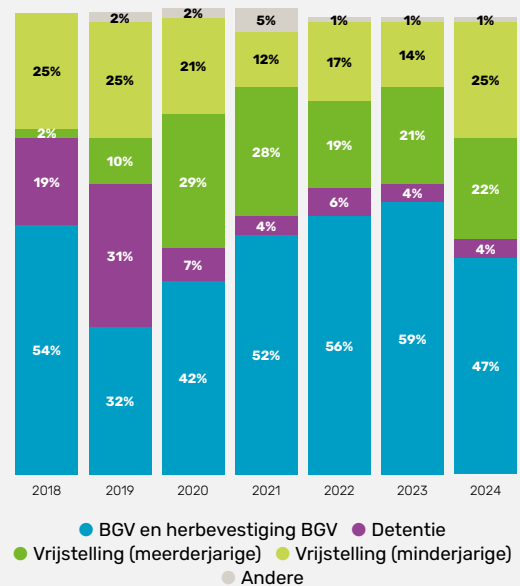


	2021	2022	2023	2024	Evolutie 2021-2024	% aanhoudingen in het kader van transitmigratie ten opzichte van het totaal van de aanhoudingen in 2024
Eritrea	1.595	413	218	225	▼ -86%	44%
Soedan	237	48	17	141	▼ -41%	41%
Irak	96	41	55	112	↗ 17%	38%
Iran	58	23	43	65	↗ 12%	37%
Afghanistan	45	53	44	52	↗ 16%	12%
Ethiopië	36	44	36	52	↗ 44%	44%
Marokko	269	98	103	39	▼ -86%	1%
Vietnam	111	8	21	33	▼ -70%	50%
Syrië	51	24	33	27	▼ -47%	7%
Turkije	18	10	27	25	↗ 39%	8%

- Het aantal aanhoudingen in het kader van transitmigratie is tussen 2021 en 2024 fors gedaald voor de helft van de nationaliteiten (zie tabel). Wel neemt het toe onder Irakezen, Iraniërs en Afghanen, met een meer uitgesproken stijging bij Ethiopiërs en Turken.
- Het aandeel detenties na aanhoudingen in het kader van transitmigratie is sterk gedaald, van 31% in 2019 naar 4% in 2024.
- Het aandeel BGV's en herbevestigingen van BGV's daarentegen neemt sinds 2019 toe, met een aanzienlijke daling tussen 2023 en 2024 (59% tegenover 47%).
- Terwijl het aandeel vrijstellingen van meerderjarigen tussen 2019 en 2021 sterk is gestegen (van 10% tot 28%), is het vervolgens sterk gedaald in 2022 om daarna relatief stabiel te blijven tot in 2024. Het aandeel vrijstellingen van minderjarigen schommelde daarentegen vanaf 2019, om 25% te bereiken in 2024.

Sterke daling van de detentie van transmigranten sinds 2019

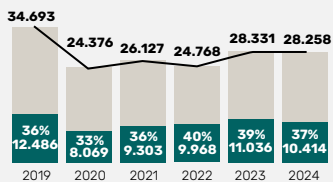
Gevolgen gegeven aan administratieve aanhoudingen in het kader van transitmigratie



Aanhoudingen voor openbare orde

- Ruim een op de drie administratieve aanhoudingen in 2024 was om redenen van openbare orde, goed voor 10.414 op een totaal van 28.258. Dat aantal ligt weliswaar iets lager dan in 2023 maar is nog altijd hoog in vergelijking met de aantallen tussen 2020 en 2022.
- Ongeveer een derde van de aanhoudingen voor openbare orde leidde in 2024 tot de vrijstelling van een meerderjarige, 9% tot de vrijstelling van een minderjarige, 30% tot de afgifte van een BGV en 17% tot de herbevestiging van een BGV. Tot slot leidde 9% daarvan tot een detentie.
- In 2024 had dit soort aanhouding vooral betrekking op Algerijnen en Marokkanen, terwijl de andere nationaliteiten veel lagere aantallen lieten optekenen.

Aandeel administratieve aanhoudingen voor openbare orde

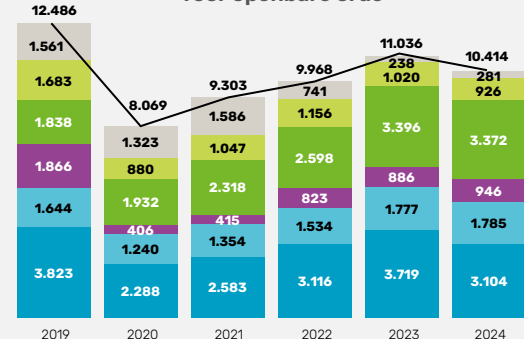


● Openbare orde ● Andere aanhoudingen
Totaal

Voornaamste nationaliteiten in 2024

Marokko	2.829
Algerije	2.456
Tunesië	646
Roemenië	621
Albanië	345
Georgië	271
Libië	238

Gevolgen gegeven aan administratieve aanhoudingen voor openbare orde

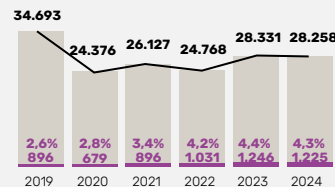


● BGV ● Herbevestiging BGV ● Detentie
● Vrijstelling (meerderjarigen) ● Vrijstelling (minderjarigen)
● Andere Totaal

Aanhoudingen wegens zwartwerk

- 4,3% van de administratieve aanhoudingen in 2024 was wegens zwartwerk (1.225 van de 28.258 administratieve aanhoudingen). Dat aandeel is sinds 2022 stabiel.
- Meer dan de helft daarvan (57%) leidde tot de afgifte van een BGV, 5% tot de herbevestiging van een BGV, 13% tot een vrijstelling (van een meerderjarige persoon) en 24% tot een detentie.
- Het gaat daarbij voornamelijk om de Marokkaanse (21%) en de Braziliaanse nationaliteit (17%).

Aandeel administratieve aanhoudingen voor zwartwerk

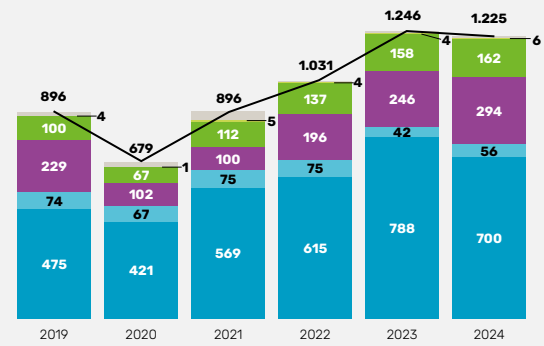


● Zwartwerk ● Andere aanhoudingen
Totaal

Voornaamste nationaliteiten in 2024

Marokko	254
Brazilië	209
Albanië	67
India	53
Turkije	50
Pakistan	47
Oekraïne	36

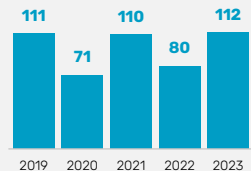
Gevolgen gegeven aan administratieve aanhoudingen voor zwartwerk



● BGV ● Herbevestiging BGV ● Detentie
● Vrijstelling (meerderjarigen) ● Vrijstelling (minderjarigen)
● Andere Totaal

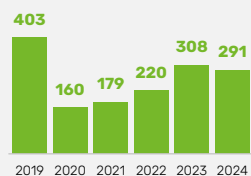
Aanhoudingen voor bilaterale overnames

In 2023 waren er 112 aanhoudingen voor bilaterale overnames (0,4% van het totaal). Deze vinden plaats tijdens de controle van de vreemdeling bij aankomst in België, na een verwijdering door een andere EU-lidstaat. 45% daarvan leidde tot de afgifte van een BGV en 38% tot een vrijstelling (van meerderjarigen).



Aanhoudingen voor opvolging BGV

In 2024 hadden 291 aanhoudingen betrekking op personen die werden aangehouden na een controle in hun woonplaats in het kader van de opvolging van een BGV waaraan ze geen gevolg hadden gegeven (voorheen "Sefor-procedure"). Na een gestage stijging tussen 2020 (160 aanhoudingen) en 2023 (308 aanhoudingen), nam het aantal aanhoudingen licht af in 2024 (291 aanhoudingen). Dat motief vertegenwoordigt 1% van alle administratieve aanhoudingen in 2024, waarvan 92% tot een detentie heeft geleid.





Detentie en de alternatieven

Administratieve detentie (in verband met de verblijfssituatie van een vreemdeling) vindt plaats als de vreemdeling:

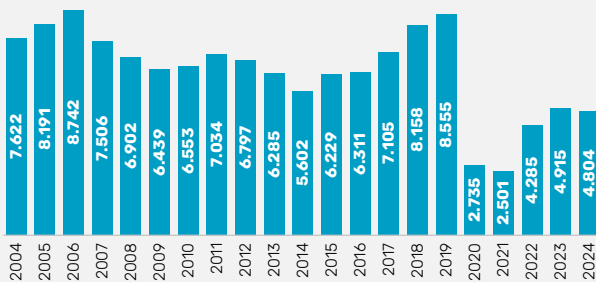
- in irregulier verblijf op het grondgebied is aangehouden;
- het voorwerp uitmaakt van een weigeringsbeslissing van toegang tot het grondgebied aan de grens (terugrijding aan de grens);
- een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend, in sommige gevallen;
- in de gevangenis wordt vastgehouden en niet of niet langer over een verblijfstitel beschikt, en er tegen hem een verwijderingsprocedure loopt.

De vreemdeling kan worden vastgehouden in een gesloten centrum, in een terugkeerwoning (wanneer het om een gezin met minderjarige kinderen gaat) of in een gevangenis (als de vreemdeling al in de gevangenis verbleef bij het afgeven van de beslissing tot opsluiting).

De gegevens over detentie in een gesloten centrum die hier zijn overgenomen zijn heel beperkt beschikbaar in het jaarverslag van DVZ en op een meer gedetailleerde wijze het weinig uniforme manier in de (niet-gepubliceerde) jaarverslagen van de gesloten centra. Sinds 2024 werd er aanzienlijke vooruitgang geboekt: de gesloten centra delen hun gecompileerde bestanden in een uniform formaat met alle essentiële gegevens van alle bewoners, wat een globaal en coherenter beeld van de situatie oplevert.

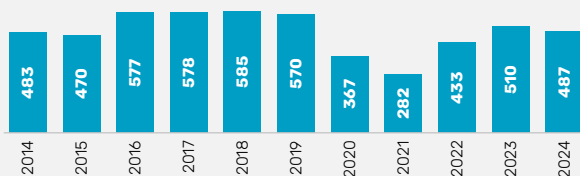
Gesloten centra

Eerste vasthoudingen in gesloten centra



- Na een constante stijging tussen 2014 en 2019 daalde het aantal **eerste vasthoudingen in gesloten centra** in 2020 drastisch, met 68% ten opzichte van het jaar voordien. Die dalende trend zette zich door in 2021, met een afname van 9%, van 2.735 in 2020 tot 2.501 gevallen in 2021. Na de jaren 2020 en 2021 – waarop de pandemie een grote impact had – steeg het aantal eerste vasthoudingen opnieuw in 2022 en in 2023. De aantallen blijven evenwel veel lager dan die voor de pandemie. Tussen 2023 en 2024 wordt er een lichte knik vastgesteld, met een gematigde daling van 2%.

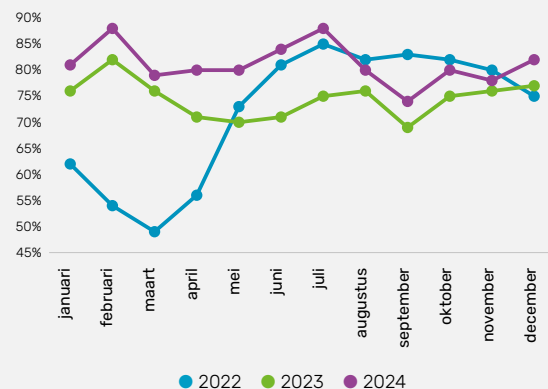
Gemiddelde maximale capaciteit van de gesloten centra



- De COVID-19-pandemie had een aanzienlijke impact op de **capaciteit van de gesloten centra** tussen 2019 en 2021, een periode waarin er een opmerkelijke daling werd vastgesteld. Sinds 2022 is die capaciteit evenwel progressief gestegen, maar die heeft niet de waarden van vóór de gezondheidscrisis bereikt.

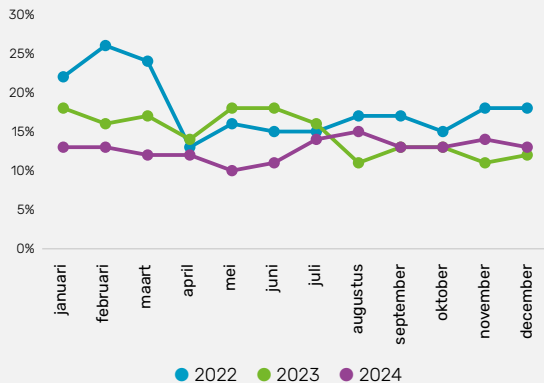
- Zo is de gemiddelde capaciteit gestegen van 282 plaatsen in 2021 naar 487 in 2024. Deze stijging valt hoofdzakelijk toe te schrijven aan de opheffing van de afstandsregels die tijdens de pandemie werden ingevoerd. Het is wel zo dat er tussen 2023 en 2024 een lichte daling met gemiddeld 23 plaatsen werd geregistreerd.

Evolutie van de maandelijkse bezettingsgraad van de gesloten centra in 2022, 2023 en 2024



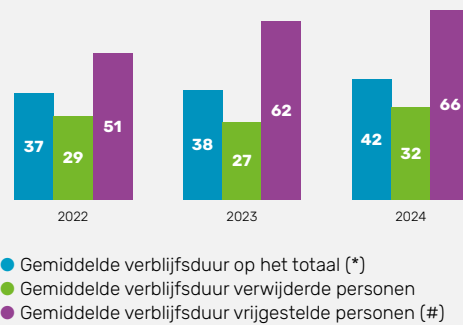
- Uit de analyse van de **bezettingsgraad** blijkt dat de jaren 2023 en 2024 gelijklopende curves kennen, met vergelijkbare fluctuaties, maar dat de bezettingsgraad in 2024 systematisch hoger blijft dan die van het jaar voordien. Volgens het activiteitenverslag van DVZ (2023, p. 90) werd het jaar 2023 gekenmerkt door personeelstekorten in meerdere essentiële sectoren, wat de mogelijkheden heeft beperkt om de beschikbare capaciteit in sommige centra volledig te benutten.
- De quarantainemaatregelen die begin 2022 nog van kracht waren hebben in de eerste vier maanden van dat jaar tot een lagere bezettingsgraad geleid. Die situatie kan worden verklaard door de stijging van de maximale capaciteit na de pandemie, zonder dat het gemiddelde aantal vastgehouden personen een evenredige evolutie kende.

Maandelijkse evolutie van het aandeel personen die van de gevangenis komen in de gesloten centra in 2022, 2023 en 2024



- Het **gemiddelde aandeel personen die van de gevangenis komen** in de gesloten centra, berekend op basis van de ratio tussen het gemiddelde dagelijkse aantal voormalige gedetineerden uit de gevangenis en het gemiddelde dagelijkse aantal van alle vastgehouden personen tijdens de maand in kwestie, kende een gestage daling, van 18,1% in 2022 tot 14,6% in 2023, en vervolgens tot 12,8% in 2024. De sterke vertegenwoordiging van personen die van de gevangenis komen tijdens de eerste maanden van 2022 wordt met name verklaard door de nog geldende quarantaineregels die het aantal nieuwe toelatingen en detenties hebben beperkt. Die specifieke context heeft automatisch geleid tot een oververtegenwoordiging van de voormalige gedetineerden uit de gevangenis in de gesloten centra.

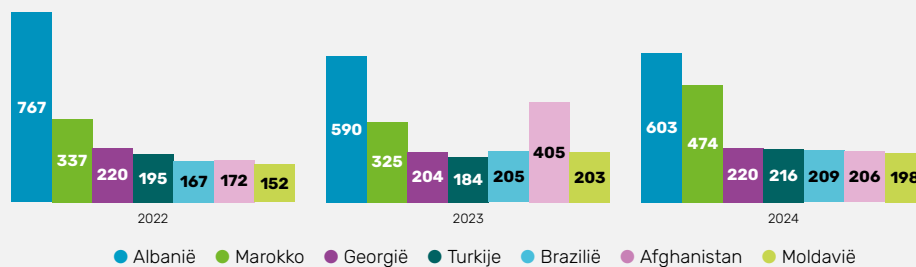
Evolutie van de gemiddelde duur van de administratieve detentie naar het type gevolg



- De **gemiddelde verblijfsduur** van de personen die in gesloten centra worden vastgehouden is globaal gestegen tussen 2022 en 2024, van 37 naar 42 dagen. Die trend geldt ook voor verwijderde personen, hoewel er bij hen een lichte daling werd geregistreerd in 2023, alsook voor de vrijgestelde personen. Het is duidelijk dat vrijgestelde personen er langer verblijven dan de verwijderde personen. Die vaststelling wordt gestaafd door de ratio tussen de twee categorieën, die 1,9 bedraagt in 2022 en stijgt tot 2,3 in 2023, om vervolgens opnieuw licht te dalen tot 2,1 in 2024. Met andere woorden, in de periode 2022-2024 verblijven de vrijgestelde personen gemiddeld twee keer zo lang in gesloten centra als diegenen die het voorwerp uitmaken van een verwijdering.

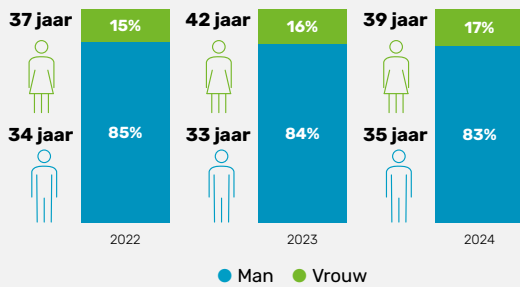
Profiel van de personen die in gesloten centra worden vastgehouden

Evolutie van het aantal vastgehouden personen naar nationaliteit



- In de periode 2022-2024 zijn Albanen en Marokkanen respectievelijk de eerste en de tweede nationaliteiten van de vastgehouden personen, al vertonen zij verschillende tendensen. De twee nationaliteiten kenden een daling tussen 2022 en 2023, maar Albanen zijn goed voor een lichte stijging met 2% in 2024, zonder dat zij opnieuw het niveau van 2022 bereiken. Marokkanen van hun kant laten een stijging met 46% optekenen in vergelijking met 2022. Die stijging kadert in de akkoorden die België en Marokko sloten met het oog op een versterkte samenwerking op verschillende vlakken, in het bijzonder dat van migratie.
- Tussen 2022 en 2024 bereikte het aantal Afghanen een piek van 405 vastgehouden personen in het jaar 2023 (8% van het totale aantal vastgehouden personen). Dat kan worden verklaard door de toename van de Dublin-detenties van Afghanen in de gesloten centra in hetzelfde jaar.
- De andere nationaliteiten kenden een relatieve stagnatie in diezelfde periode. Hun aandelen in verhouding tot het totaal zijn immers nauwelijks gewijzigd.
- Het is nuttig om eraan te herinneren dat Algerijnse en Roemeense onderdanen tot de meest vertegenwoordigde nationaliteiten in de gesloten centra behoorden in 2020 en in 2021, waarbij ze respectievelijk de 4e en 5e plaats en vervolgens de 3e en 4e plaats bekleedden. Die trend nam evenwel af tijdens de daaropvolgende jaren: in 2023 en in 2024 bleven Algerijnen op de 4e plek, om vervolgens te zakken naar de 9e plaats, terwijl Roemenen in 2023 de 11e plaats en in 2024 de 10e plaats bezetten.

Verdeling en gemiddelde leeftijd van de in gesloten centra vastgehouden personen naar geslacht



- In 2024 vertegenwoordigden mannen 83% van de in gesloten centra vastgehouden personen, tegenover 17% vrouwen. De gemiddelde leeftijd van die mannen was 35 jaar, terwijl die van de vrouwen 39 jaar was. In vergelijking met 2022 is er een lichte stijging van het aandeel vrouwen op de vastgehouden personen, samen met een lichte vergrijzing, zowel bij de mannen als bij de vrouwen.

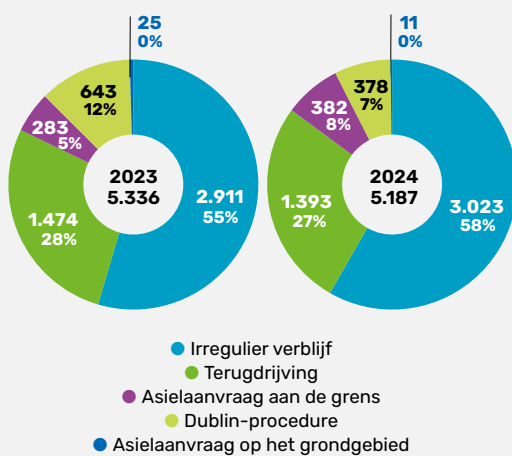
- Het is zo dat vrouwen alleen mogen worden vastgehouden in het gesloten centrum van Brugge, van Holsbeek (kleine structuur) en in Caricole, wat ook een verklaring vormt voor de percentagekloof tussen mannen en vrouwen: de opvangcapaciteit is veel hoger voor mannen.

Evolutie van het aantal personen dat verklaart NBMV te zijn in een gesloten centrum



- Het aantal personen dat verklaart NBMV te zijn is gestaag gedaald tussen 2022 en 2024. Het bevestigingspercentage van die verklaringen is eveneens gedaald, van 50% tot 40% in dezelfde periode.

Profiel van de personen die in gesloten centra worden vastgehouden naar type detentie (nieuwe inschrijvingen in gesloten centra)



In 2024 zat 58% van de in gesloten centra vastgehouden personen vast als gevolg van een irregulier verblijf, iets minder dan 1/3e als gevolg van een terugdrijving, 8% als gevolg van een asielaanvraag aan de grens en 7% als gevolg van een Dublin-procedure. Tot slot werden er 11 personen vastgehouden na een asielaanvraag op het grondgebied.

Tussen 2023 en 2024 was er:

- een lichte toename (4%) van het aantal personen dat werd vastgehouden omwille van een irregulier verblijf;
- een sterke daling (-41%) van het aantal personen dat werd vastgehouden in het kader van een Dublin-procedure;
- een toename van het aantal asielzoekers aan de grens (+35%);
- en een heel lichte daling (-6%) van het aantal personen dat werd vastgehouden na een terugdrijvingsbeslissing.

In 2022 is het schema bijna hetzelfde als dat van 2024, met het enige verschil dat er meer asielzoekers op het grondgebied zijn. Zij zijn goed voor ongeveer 6%.

Klachten

Klachten bij de Klachtencommissie

In 2024 werden er **16** klachten bij de Klachtencommissie ingediend (13 in 2022 en 18 in 2023):

- In 2 gevallen ging het om personen die werden vastgehouden in Vottem, 9 in Merksplas en 5 in het Centrum 127bis.
- De klachten handelden voornamelijk over de medische behandeling van de betrokkene (5), over het personeel van het centrum (2) en over het gebrek aan diensten voor kinderopvang (2).
- 3 van de geregistreeerde klachten hadden betrekking op Algerijnse onderdanen, 3 op Marokkanen, 3 op Albanen en 2 op Turken.

- De andere nationaliteiten werden allemaal maar één keer vermeld: het gaat over Tunesië, Burundi, Brazilië, Irak en Guinee.

- Van deze 16 klachten werden er 8 ontvankelijk verklaard en 8 niet-ontvankelijk. 4 van de ontvankelijke klachten werden verworpen omdat er geen rechtmatig belang meer was om op te treden. 3 werden er door de Commissie ongegrond verklaard, 1 werd er geweigerd wegens een repatriëring.

Klachten bij de directeur van een gesloten centrum

Naast het systeem van klachten bij de Klachtencommissie kunnen de in gesloten centra vastgehouden personen sinds 2014 ook een klacht indienen bij of een brief richten aan de directeur.

In 2024 hebben de directeurs van de gesloten centra **618 klachten en brieven** geregistreerd, waaronder:

- 121 in het centrum van Vottem (71 in 2023 en 88 in 2022);
- 377 in het centrum 127bis (384 in 2023 en 289 in 2022);
- 19 in het centrum van Holsbeek (27 in 2023 en 17 in 2022);

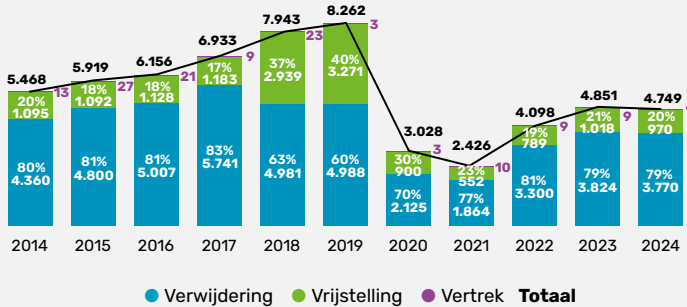
- 91 in het centrum van Merksplas (141 in 2023 en 109 in 2022);
- 1 in het centrum van Brugge (6 in 2023 en 3 in 2022);
- 9 in het centrum Caricole (9 in 2023).

Die klachten en brieven hadden hoofdzakelijk betrekking op het regime van het centrum, op aanvragen voor een andere slaapzaal/kamer en op problemen met andere vastgehouden personen. Myria beschikt niet over informatie rond de opvolging van die klachten.

Bron: Klachtencommissie DVZ

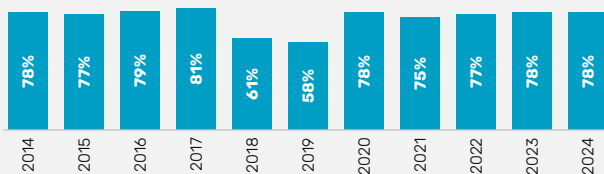
Vertrekken vanuit de gesloten centra

Verdeling per type vertrek vanuit de gesloten centra



Tijdens de jaren 2018 en 2019, die werden gekenmerkt door de detentie van een groot aantal transitmigranten in gesloten centra, lag het aandeel verwijderingen relatief laag: 63% in 2018 en 60% in 2019 tegenover veel hogere niveaus tussen 2014 en 2017 (tussen 80% en 83%). Daarnaast moet er worden benadrukt dat het totale aantal vertrekken vanuit de centra sterk is gedaald in 2020 en in 2021 als rechtstreeks gevolg van de COVID-19-pandemie. Achter die globale daling gaat er evenwel een omgekeerde evolutie schuil van het verwijderingspercentage dat is gestegen naar 70% in 2020 en vervolgens naar 77% in 2021. Dat percentage is blijven stijgen tot 79% in 2024.

Percentage verwijderingen ten opzichte van de eerste vasthoudingen in gesloten centra

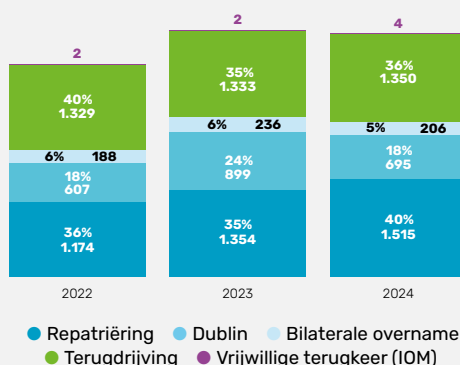


Het percentage verwijderingen ten opzichte van de eerste vasthoudingen heeft een duidelijke stijging gekend, van 58% in 2019 naar 78% in 2020. In 2021 wordt er een lichte daling opgetekend, waarbij het percentage daalt tot 75%. Vanaf 2022 stabiliseert dat aandeel zich tot niveaus die vergelijkbaar zijn met die van vóór 2018. Daarbij moet er worden verduidelijkt dat de statistieken over de vertrekken vanuit de gesloten centra noch de transfers tussen de gesloten centra, noch de transfers naar andere structuren zoals penitentiaire inrichtingen, terugkerwoningen of andere gespecialiseerde instellingen (psychiatrie, Payoke, PAG-ASA, Sürya, ...) omvatten.

Het percentage verwijderingen ten opzichte van de eerste vasthoudingen in gesloten centra wordt berekend door het totale aantal effectieve verwijderingen uit gesloten centra in een bepaald jaar te delen door het aantal eerste vasthoudingen in datzelfde jaar.

Bron: DVZ

Verdeling van de verwijderingen vanuit de gesloten centra per type verwijdering



Uit de analyse van de verdeling van de verwijderingen vanuit de gesloten centra tussen 2022 en 2024 komen er meerdere markante evoluties naar voren:

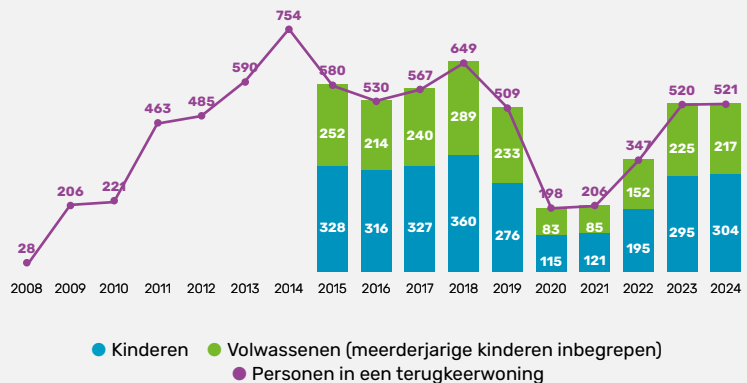
- Het aandeel repatriëringen is gestegen, van 36% in 2022 naar 40% in 2024.
- Dublin-overdrachten vertonen een significante stijging tot 24% in 2023, wat vermoedelijk verband houdt met het toenemende aantal Afghaanse onderdanen die het voorwerp uitmaken van dat type procedure.
- Het aandeel terugrijdingen daalde daarentegen in diezelfde periode en ging van 40% in 2022 naar 36% in 2024. De vrijwillige terugkeer die de OIM organiseert blijft beperkt, met maar twee opgetekende gevallen in 2022 en 2023 en vier in 2024.

Bron: DVZ

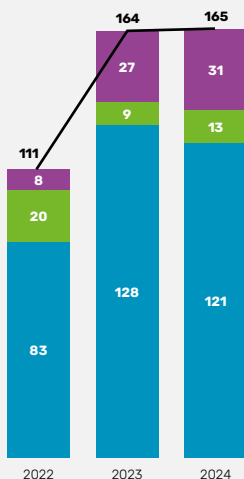
Terugkeewoningen

De terugkeewoningen vormen een minder dwingende alternatieve vorm van detentie voor gezinnen met een of meer minderjarige kinderen in irregulier verblijf die het voorwerp uitmaken van een verwijderingsbeslissing of een beslissing tot teruggrijping aan de grens. Deze gezinnen krijgen een detentietitel.

Aantal personen in terugkeewoningen



Gezinnen die in een terugkeewoning zijn ingetrokken per type procedure

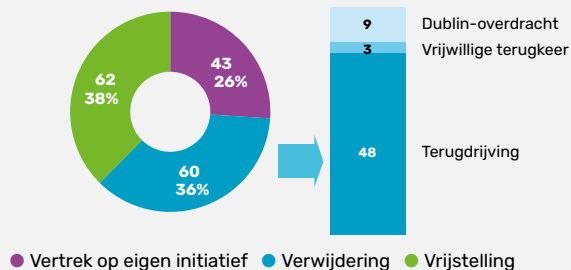


Totaal
 ● Dublin-procedure
 ● Irregulier verblijf
 ● Grensprocedure

In 2024:

- Werden er 165 gezinnen vastgehouden in terugkeewoningen (164 in 2023 en 111 in 2022), goed voor 521 personen onder wie 304 kinderen en 217 volwassenen.
- De meesten onder hen (121) zaten daar na een procedure aan de grens (teruggrijping of asielaanvraag aan de grens), 13 naar aanleiding van een irregulier verblijf en 31 in het kader van een Dublin-procedure.
- Volgens DVZ is het aantal "Dublin"-gezinnen in 2024 toegenomen door de instroom vanuit het centrum van Zaventem.
- Verlieten er 165 gezinnen een terugkeewoning (156 in 2023 en 103 in 2022). Daaronder:
 - Hebben er 43 de terugkeewoningen op eigen initiatief verlaten vóór een terugkeer kon worden georganiseerd (43 in 2023 en 34 in 2022).
 - Werden er 62 vrijgesteld (48 in 2023 en 35 in 2022).
 - Werden er 60 verwijderd (65 in 2023 en 34 in 2022).

Gezinnen die in 2024 een terugkeewoning hebben verlaten



Bron: DVZ

ICAM-opvolging

Sinds 1 juni 2021 begeleidt de afdeling "Alternatieven voor detentie" (ATD) personen in irregulier verblijf door hun alternatieven voor detentie voor te stellen. ICAM-coaches ondersteunen hen in hun zoektocht naar een duurzaam toekomstperspectief, rekening houdend met hun juridische en administratieve situatie. Na de afgifte van een bevel om het grondgebied te verlaten nodigt een ICAM-coach de betrokkene uit op het ICAM-bureau in de buurt van zijn verblijfplaats.

In 2024 werden er in totaal 7.205 uitnodigingen verstuurd, waarvan 2.990 uitnodigingen aan personen die de politie op het Belgische grondgebied heeft onderschept.

In hetzelfde jaar hebben 2.403 verschillende personen deelgenomen aan een intakegesprek, terwijl 5.388 indi-

viduen werden uitgenodigd voor één of meerdere opvolgingsgesprekken of een uitnodiging hebben ontvangen naar aanleiding van een bezoek thuis. 539 van de 2.403 personen die aanwezig waren op het intakegesprek waren Marokkanen. Daarnaast waren er 313 Albanezen en 232 Kameroeners.

Volgens DVZ heeft de afdeling ICAM in 2024 607 personen aan een duurzaam toekomstperspectief geholpen. 326 van hen zijn teruggekeerd naar hun land van herkomst of een land waar zij een wettelijk verblijfsrecht genieten, terwijl 281 van hen een verblijfsrecht in België hebben gekregen. De coaching werd daarentegen stopgezet voor 4.792 personen wegens een gebrek aan medewerking en voor 513 anderen omdat ze niet langer op het gekende adres verbleven.

Bron: DVZ

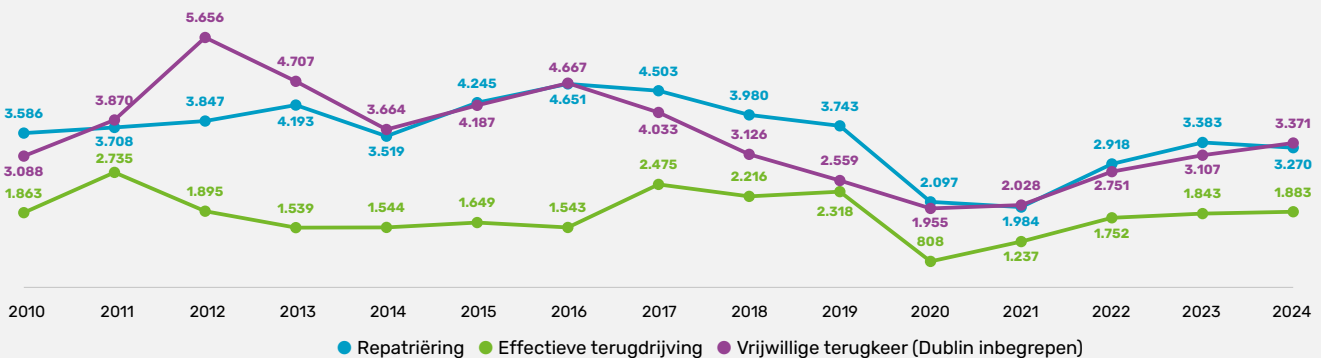
Terugkeer en verwijderingen

Er bestaan verschillende soorten terugkeer:

Men heeft het over

- **terugdrijving**, wanneer iemand aan de grens de toegang wordt geweigerd;
- **vrijwillige terugkeer** of
- **repatriëringen**.

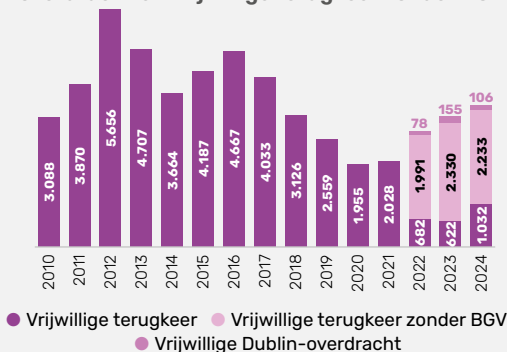
In tegenstelling tot een vrijwillige terugkeer gaat het bij terugdrijvingen en repatriëringen om **verwijderingen**.



Begeleide vrijwillige terugkeer

- Bij **begeleide vrijwillige terugkeer** betreft het vreemdelingen die beslissen om het grondgebied te verlaten na een terugkeerbesluit en die daarbij ondersteuning wensen te krijgen. Die ondersteuning bij de terugkeer omvat hulp bij het verkrijgen van de benodigde documenten voor de reis, de terugbetaling van de kosten, de betaling van het vliegtuigbiljet en soms ook steun bij de re-integratie in het terugkeerland.
- Sinds 2022 volgt DVZ een nieuwe methodologie om te voldoen aan de definitie van terugkeer in de terugkeerrichtlijn (2008/115/EG) en de Europese verordening betreffende statistieken (EG) 862/2007. Bijgevolg werd er een nieuwe categorie ingevoerd, "vertrek zonder BGV". De term "vrijwillige terugkeer zonder BGV" wordt hier gebruikt om die categorie aan te duiden. Die omvat:
 - personen die niet gekend zijn bij DVZ en die geen BGV hebben ontvangen;
 - personen die gekend zijn bij DVZ maar van wie het dossier geen informatie bevat over een bevel om het grondgebied te verlaten;
 - personen in wettig verblijf;
 - personen die het voorwerp uitmaakten van een terugkeerbesluit na hun terugkeer.

Vrijwillige terugkeer, vrijwillige Dublin-overdracht en vrijwillige terugkeer zonder BGV



- Aangezien vrijwillige terugkeer tegenwoordig alleen betrekking heeft op personen die het voorwerp hebben uitgemaakt van een terugkeerbesluit en teneinde een pertinente vergelijking met de cijfers van vóór 2022 mogelijk te maken, wordt er bij de analyse rekening gehouden met elk geval van vrijwillige terugkeer, vrijwillige terugkeer zonder BGV en vrijwillige Dublin-overdracht. Na een sterke daling tijdens de COVID-19-pandemie kende het aantal gevallen van terugkeer een gestage toename tot 3.371 in 2024, goed voor een toename met 66% ten opzichte van 2021 en met 8% ten opzichte van 2023.
- De verdeling van die terugkeer per type toont aan dat de meerderheid overeenstemt met een vrijwillige terugkeer zonder BGV. Hun aandeel bedraagt 72% in 2022, 75% in 2023 en 66% in 2024.

* Ter verduidelijking: de term "hulp" betekent de begeleiding van een vreemdeling die het grondgebied op eigen initiatief verlaat, met de steun van DVZ, Fedasil of de IOM.

Voornaamste nationaliteiten bij vrijwillige terugkeer met BGV (Fedasil-DVZ) 2022-2024

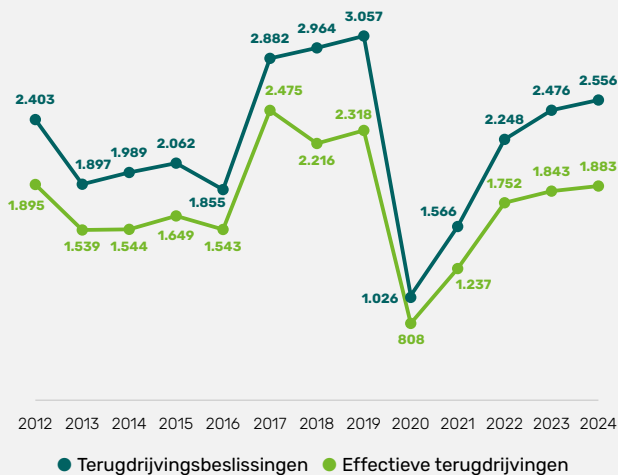
Nationaliteit	2022	2023	2024
Moldavië	131	102	273
Brazilië	54	50	86
Georgië	36	56	83
Turkije	7	12	66
Rusland	3	24	59
Colombia	23	19	44
El Salvador	89	47	35
Irak	17	19	32
Albanië	33	31	25
Wit-Rusland	35	27	20
Andere	254	235	309
Totaal	682	622	1.032

- In 2024 behoren Moldavische, Braziliaanse en Georgische onderdanen tot de voornaamste nationaliteiten die hebben geopteerd voor een vrijwillige terugkeer naar hun land van herkomst – via Fedasil en DVZ – naar aanleiding van een BGV.
- In vergelijking met 2022 hebben de meeste nationaliteiten een aanzienlijke toename gekend in 2024. De sterkste toenames werden opgetekend bij Turken en Russen, van wie de aantallen respectievelijk toenamen met een factor 9,4 en 19,7 tussen 2022 en 2024.
- Salvadoranen en Wit-Russen lieten daarentegen een tegengestelde trend optekenen, met een sterke daling van respectievelijk 61% en 43% in vergelijking met 2022.

Vrijwillige Dublin-overdracht

In 2024 maakten 106 personen het voorwerp uit van een vrijwillige Dublin-overdracht, 155 in 2023 en 78 in 2022. In 2024 waren de vijf voornaamste nationaliteiten bij de vrijwillige Dublin-overdrachten Moldaviërs (10%), Angolezen (9%), Congolezen (8%), Palestijnen (7%) en Turken (7%). In de periode 2022-2024 vertoonden Afghaanse onderdanen de meest opvallende evolutie: ze bekleedden de eerste plaats in 2022 met 12 gevallen van terugkeer, maar hun aantal is gedaald naar 6 in 2024. Dat is ook het geval voor Turkse onderdanen: zij waren afwezig in deze lijst in 2022 maar bereikten de top van het klassement in 2023 met 23 gevallen van vrijwillige terugkeer, om vervolgens terug te vallen tot 7 in 2024.

Terugdrijvingen



2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023 2024

● Terugrijvingsbeslissingen ● Effectieve terugdrijvingen

- Na een spectaculaire terugval van het aantal effectieve terugdrijvingen in 2020 – 3x minder door de sluiting van de grenzen en de vertraging van de internationale mobiliteit – zijn ze in 2021 opnieuw beginnen te stijgen. Die stijgende trend heeft zich doorgezet tot in 2024, toen er 1.883 terugdrijvingen werden opgetekend. Dat aantal ligt evenwel nog altijd lager dan de niveaus die vóór de pandemie werden waargenomen.
- In 2024 werden er 2.556 terugrijvingsbeslissingen genomen, waarvan er 1.883 effectief werden uitgevoerd, goed voor een uitvoeringsgraad van 74 terugdrijvingen op 100 beslissingen.

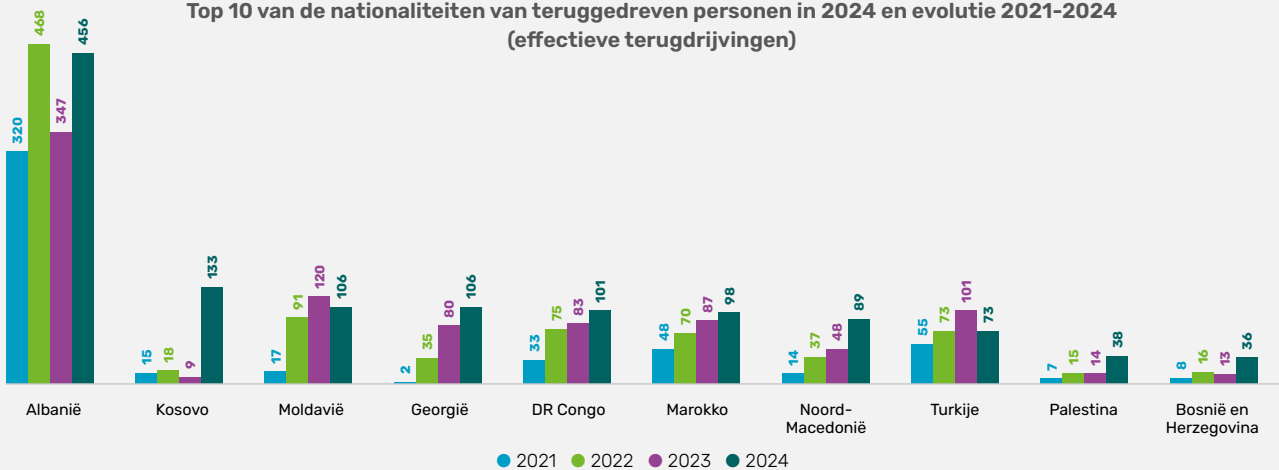
- Een **terugrijvingsbeslissing** is een beslissing om de toegang tot het Belgische grondgebied te weigeren die aan een buitengrens wordt afgeleverd aan een vreemdeling omdat hij niet aan de voorwaarden voldoet voor toegang tot het grondgebied. Een vreemdeling kan zelfs worden teruggedreven wanneer hij in het bezit is van de vereiste reisdocumenten (bijvoorbeeld als hij zijn reismotief niet voldoende rechtvaardigt of als hij niet kan bewijzen dat hij over voldoende financiële middelen beschikt voor zijn verblijf).
- Een **effectieve terugrijving** betekent dat een persoon effectief is teruggedreven, dat wil zeggen teruggestuurd naar het land van vertrek van het vliegtuig dat hem bracht. Sommige vreemdelingen aan wie een terugrijvingsbeslissing werd afgegeven kunnen daarna toch de toestemming hebben gekregen om het grondgebied te betreden (de terugrijvingsbeslissing wordt dan ingetrokken). Dat is bijvoorbeeld het geval bij de personen die aan de grens een verzoek tot internationale bescherming indienen en aan wie dat wordt toegestaan.

- Dat is de laagste ratio die werd vastgesteld in de periode 2012-2024. Over die hele periode bedraagt het gemiddelde percentage 79%, met een piek in 2017, een jaar waarin er 86 terugrijvingen op 100 beslissingen werden uitgevoerd.

Albanezen, Kosovaren, Moldaviërs en Georgiërs: de meest teruggedreven nationaliteiten in 2024

- In 2024 blijven **Albanezen** onderdanen met stip de meest vertegenwoordigde nationaliteit bij de teruggedreven personen, met 24% van het totale aantal effectieve terugdrijvingen, een percentage dat relatief stabiel blijft ten opzichte van de jaren voordien.
- Hoewel die vóór 2024 verwaarloosbaar waren, hebben de effectieve terugdrijvingen van **Kosovaarse** onderdanen een spectaculaire toename gekend, waarbij hun aantal quasi met een factor negen is toegenomen tussen 2021 en 2024. Door die toename bekleden ze de tweede plaats van de teruggedreven nationaliteiten in 2024, met een aandeel van 7% van alle effectieve terugdrijvingen.
- Moldaviërs** en **Georgiërs** bezetten samen de derde plaats van de teruggedreven nationaliteiten en vertegenwoordigen elk 6% van de effectieve terugdrijvingen. Hoewel de beide nationaliteiten in vergelijking met 2021 een forse toename kennen, steken Georgiërs de Moldaviërs niet voorbij wat het totale aantal terugdrijvingen betreft.

Top 10 van de nationaliteiten van teruggedreven personen in 2024 en evolutie 2021-2024 (effectieve terugdrijvingen)



Aandachtspunten

- Amerikaanse** en **Britse** onderdanen bekleedden respectievelijk de 2e en de 3e plaats in het klassement van de effectieve terugdrijvingen per nationaliteit in 2021, met aandelen van respectievelijk 8% en 7%. In 2024 kenden ze evenwel een sterke daling en tegenwoordig vertegenwoordigen ze elk nog maar 1%.
- Bij **Colombianen**, die de 3e plaats bekleedden in 2023 met een aandeel van 6% van alle effectieve terugdrijvingen, is het aantal terugdrijvingen gedaald van 113 in 2023 naar 18 in 2024 (-84%).
- Het klassement van de terugdrijvingsbeslissingen per nationaliteit stemt niet noodzakelijk overeen met het klassement van de effectieve terugdrijvingen per nationaliteit. De onderstaande tabel illustreert die vaststelling:

Terugdrijvingsbeslissingen in 2024		Effectieve terugdrijvingen in 2024	
Rang	Nationaliteit	Rang	Nationaliteit
1	Albanië	1	Albanië
2	Palestina	2	Kosovo
3	Turkije	3	Moldavië/Georgië
4	Kosovo	4	DR Congo
5	DR Congo	5	Marokko
6	Marokko	6	Noord-Macedonië
7	Moldavië	7	Turkije
8	Georgië	8	Palestina
9	Noord-Macedonië	9	Bosnië en Herzegovina
10	Syrië	10	Kameroen

Repatriëringen

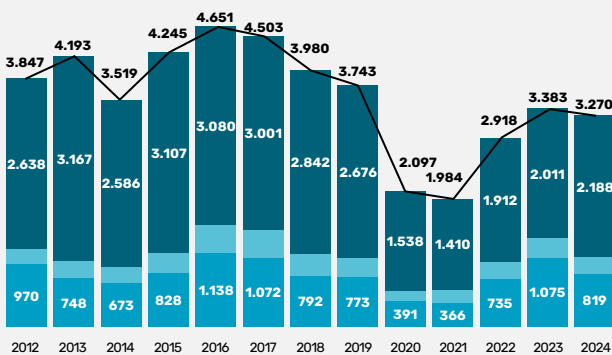
Een repatriëring is een verwijdering naar:

- het **land van herkomst**;
- een andere lidstaat van de EU die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming (**Dublin-overdracht**);

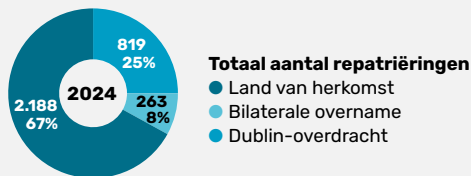
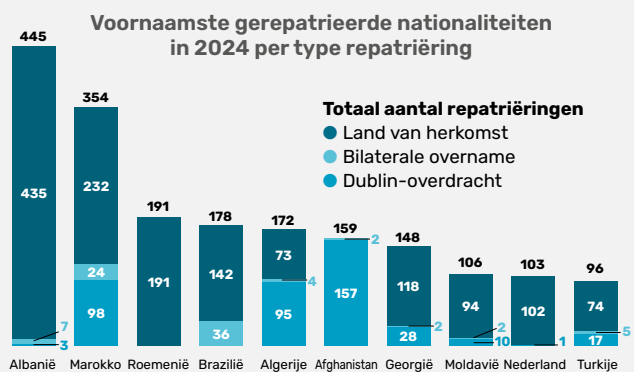
- een ander EU-land dat ermee instemt om de persoon terug te nemen, bijvoorbeeld op basis van het feit dat de persoon er een verblijfsrecht heeft (of heeft gehad), maar dat niet zijn land van herkomst is (**bilaterale overname**).

In 2024 werden er vanuit België 3.270 repatriëringen uitgevoerd, waaronder 2.188 naar het land van herkomst (67%), 819 Dublin-overdrachten (25%) en 263 bilaterale overnames (8%).

Na een bijzonder sterke daling tussen 2019 en 2021 door de COVID-19-pandemie hebben de repatriëringen een aanzienlijke toename met 65% gekend tussen 2021 en 2024. Toch werd er een lichte daling met 3% waargenomen tussen 2023 en 2024.



In 2024 vertegenwoordigden Albanezen 14% van de repatriëringen en vormden zij zo de voornaamste nationaliteit. Ze worden gevolgd door Marokkanen (11%) en Roemenen (6%). Die laatsten werden hoofdzakelijk naar hun land van herkomst gerepatriëerd. Afghanen, die goed zijn voor 5% van de repatriëringen, maakten voornamelijk het voorwerp uit van Dublin-overdrachten.



Sterke daling van de repatriëringen van Oekraïners en terugval van Fransen in het klassement tussen 2021 en 2024

Hoewel de repatriëring van Fransen toegenomen is tussen 2021 (74) en 2024 (91) (6e plaats in 2021), staan ze niet langer in de top tien van de nationaliteiten die daarmee het meest te maken krijgen in 2024. De repatriëringen van Oekraïners zijn daarentegen sterk afgenomen, van 72 in 2021 tot amper 6 in 2024. Die daling valt hoofdzakelijk toe te schrijven aan de toekenning van tijdelijke bescherming aan die nationaliteit.

Iets minder dan een derde van de Dublin-overdrachten gaat naar Duitsland



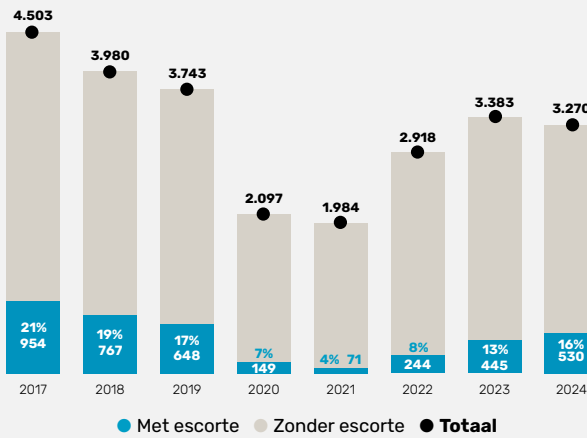
- Duitsland (239 Dublin-overdrachten, 29%), Nederland (144, 18%) en Frankrijk (142, 17%) zijn de drie voornaamste landen van bestemming voor Dublin-overdrachten in 2024. Daarna volgen Kroatië (92, 11%) en Oostenrijk (48, 6%).
- De voornaamste via Dublin-overdrachten gerepatriëerde nationaliteiten in 2024 zijn **Afghanen** (157 Dublin-overdrachten, 19%) en **Marokkanen** (98, 12%) gevolgd door Algerijnen (95, 12%), Eritreeërs (47, 6%) en Syriërs (38, 5%).
- Tussen 2021 en 2024 doen er zich heel opvallende evoluties voor. De Dublin-overdrachten van Russen en Syriërs zijn gestegen van respectievelijk 1 en 3 in 2021 naar 21 en 38 in 2024. Ook overdrachten van Afghanen hebben een sterke toename gekend (8 in 2021 en 157 in 2024).

Portugal, Spanje en Italië, de voornaamste bestemmingen voor bilaterale overnames

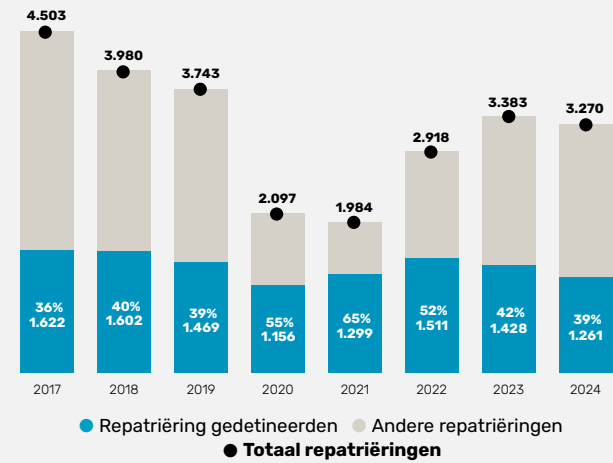


- 59 van de 263 bilaterale overnames in 2024 gingen naar Portugal (22%), 51 naar Spanje (19%), 45 naar Italië (17%), 28 naar Frankrijk (11%) en 22 naar Duitsland (8%).
- De voornaamste nationaliteiten zijn **Brazilianen** (14%, 36 overnames), **Marokkanen** (9%, 24) en **Pakistanen** (6%, 16).
 - In vergelijking met 2021 zijn de bilaterale overnames van Indiërs gehalveerd, terwijl die van Nigerianen gestegen zijn van 3 in 2021 naar 11 in 2024.

Hervatting van repatriëringen onder politie-escorte



39% gedetineerden in de gevangenis



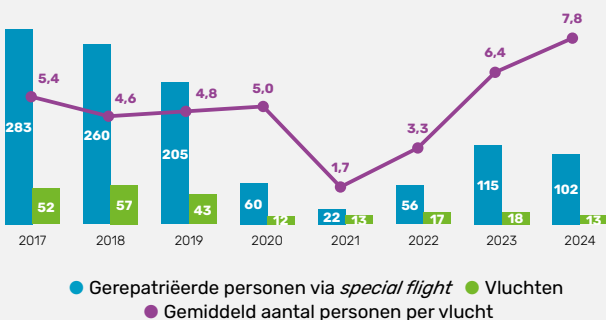
- Na een sterke daling in 2021 en in 2022, die hoofdzakelijk te wijten valt aan de moeilijkheden om verwijderingen met escorte te organiseren door gezondheidsmaatregelen als gevolg van de COVID-19-pandemie (PCR-test, quarantaine, ...) werd er een progressieve toename ingezet sinds 2022. Die stijgende trend zette zich door, om in 2024 een percentage te bereiken van **16%**, goed voor 530 repatriëringen onder politie-escorte op een totaal van 3.270. Dat niveau benadert de cijfers die vóór de gezondheidscrisis werden opgetekend.
- Repatriëringen lukken niet altijd, wegens het verzet van de betrokken personen. In 2024 mislukten 484 (416 in 2023 en 427 in 2022) pogingen tot repatriëring, waarvan 90% zonder escorte. 22% van de in 2024 afgebroken repatriëringen had Marokko als bestemming.

- In 2024 hadden 1.261 van de 3.270 repatriëringen betrekking op gedetineerden in gevangnissen, dat is **39% van het totale aantal repatriëringen**.
- Repatriëringen van gedetineerden uit de gevangenis werden eveneens getroffen door de pandemie, zij het in mindere mate dan de andere types repatriëringen. Sinds 2022 is hun aandeel gedaald om vervolgens in 2024 een relatief stabiel peil te bereiken dat aansluit bij dat van vóór de gezondheidscrisis: vier op de tien repatriëringen hadden betrekking op een gedetineerde uit de gevangenis.
- De voornaamste nationaliteiten van uit de gevangenis gerepatriëerde gedetineerden zijn Albanezen (17%) en Marokkanen (17%), gevolgd door Algerijnen (11%), Nederlanders (7%) en Roemenen (7%). Tussen 2022 en 2024 bestaat de top 5 uit diezelfde nationaliteiten, met enkele wijzigingen van rang.
- In 2024 werd 33% van de gedetineerden in de gevangenis gerepatriëerd vanuit een gesloten centrum, terwijl 67% rechtstreeks vanuit de gevangenis werd gerepatriëerd. In 2023 waren dat er respectievelijk 39% en 61%, en in 2022 37% en 63%.

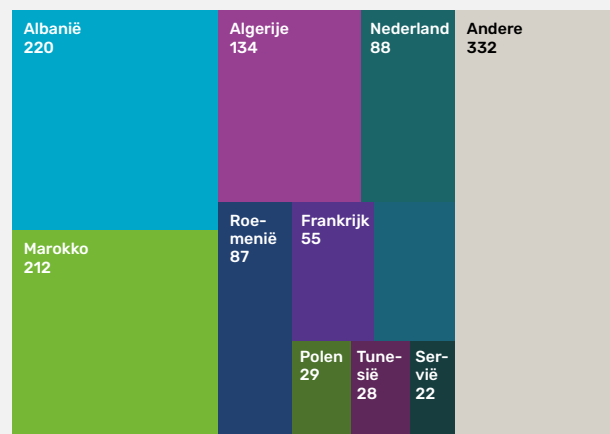
Special flights



- In 2024 werden 102 van de 530 met escorte gerepatriëerde personen via **13 special flights** gerepatriëerd. Na een opvallende daling in de jaren van de COVID-19-pandemie is het aantal personen dat per *special flight* werd verwijderd voortdurend gestegen, zonder dat het aantal vluchten diezelfde trend volgde. Daardoor steeg het gemiddelde aantal per *special flight* gerepatriëerde personen aanzienlijk van 1,7 in 2021 tot 7,8 in 2024.

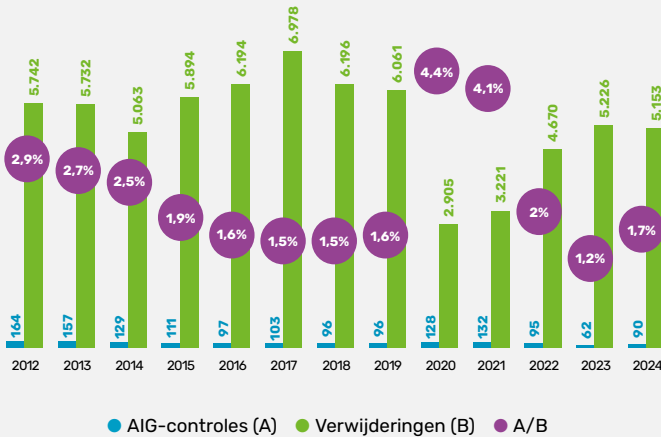


Voornaamste nationaliteiten van gerepatriëerde gedetineerden in 2024



Controles op verwijderingen door de AIG

Controles door de AIG en aantal verwijderingen (repatriëringen + terugdrijvingen)



Opmerking: Verwijderingen hebben betrekking op het aantal effectief verwijderde personen (repatriëringen + terugdrijvingen), terwijl controles betrekking hebben op het aantal door de AIG uitgevoerde controles en niet op het aantal personen waarop die controles betrekking hebben.

- Het aantal AIG-controles is afgenomen, van 132 in 2021 tot 62 in 2023 (of -53% ten opzichte van 2021) en tot 90 in 2024. Dat zijn nog altijd minder controles dan vóór de COVID-19-pandemie en zeker in vergelijking met de periode vóór 2018.
- Tegelijk zijn de verwijderingen (waaronder de terugdrijvingen en repatriëringen vallen) tussen 2021 en 2024 toegenomen met 60%.
- Als gevolg daarvan zijn er in 2022, 2023 en 2024 minder controles ten opzichte van de verwijderingen (respectievelijk 2%, 1,2% en 1,7%) dan in de jaren van de gezondheidscrisis, met waarden van 4,4% in 2020 en 4,1% in 2021.
- De grote meerderheid van de in 2024 uitgevoerde controles (89) had betrekking op de luchtvaartpolitie van Zaventem. In 2024 werd er geen enkele controle uitgevoerd door de luchtvaartpolitie van Gosselies, maar werd er één controle uitgevoerd door de spoorwegpolitie.
- Van de 90 door de AIG uitgevoerde controles waren er 81 op een lijnvlucht tot aan het inschepen, 3 op een lijnvlucht tot op de plaats van bestemming, 5 op een beveiligde vlucht tot op de plaats van bestemming en 1 op een Eurostar-trein.

- De **Algemene Inspectie van de Federale Politie en van de Lokale Politie** (AIG) is belast met het toezicht op de gedwongen verwijderingen. Op basis van een risicoanalyse van elke verwijderingspoging (gepland met of zonder politie-escorte) beslist zij al dan niet om de verwijderingsprocedure van een persoon volledig (tot aan de bestemming) of gedeeltelijk (tot aan het inschepen) te controleren. De controle kan plaatsvinden tijdens een verwijdering op een lijnvlucht (commerciële vlucht) of met een *special flight* (militaire vlucht waarbij er meerdere personen worden verwijderd).
- In principe heeft de controle betrekking op de poging tot verwijdering van één persoon, maar het kan ook om meerdere personen gaan als zij via dezelfde vlucht worden verwijderd.

- De verwijderingspogingen waren in 17 van de door de AIG onderzochte gevallen mislukt.
- De 90 controles hadden betrekking op de pogingen tot verwijdering van 173 personen, onder wie:
 - 61 derdelanders die zonder escorte werden gerepatriëerd (**DEPU's**), waarbij 60 controles een lijnvlucht betroffen tot aan het inschepen en 1 controle tot het instappen in de trein.
 - 112 personen die met escorte werden gerepatriëerd (**DEPA's**), van wie er 38 het voorwerp hebben uitgemaakt van een controle tot het inschepen op een lijnvlucht, 13 tot aan de bestemming en 61 tot aan de bestemming op een beveiligde vlucht.

In 2024 had 65% van de AIG-controles betrekking op personen die met escorte werden gerepatriëerd. Dat niveau komt in de buurt van dat vóór de COVID-19-pandemie, toen de meeste controles al betrekking hadden op dat type verwijdering, in tegenstelling tot de jaren van de gezondheidscrisis.

In haar jaarverslag 2024 wijst de AIG erop dat het wettelijke kader van de controles op de gedwongen terugkeer is geëvolueerd (wet van 18 april 2024). De impact daarvan op de controle-activiteiten van de AIG zal in 2025 worden geëvalueerd.



Recente wetgevende evoluties inzake het terugkeerbeleid die tot een toenemend gebruik van geweld en dwang kunnen leiden

In de lente van 2024 werden er meerdere wetswijzigingen op het vlak van het terugkeerbeleid aangenomen. Het betreft meer bepaald de “aanklampende terugkeerwet”¹¹ en de “Frontexwet”¹². In deze focus wordt eerst en vooral de wet betreffende het aanklampend terugkeerbeleid in detail besproken en wordt er een toelichting gegeven bij de uitdagingen inzake de naleving van de grondrechten van de betrokken personen (1). Hoewel er op bepaalde punten vooruitgang werd geboekt, lijken andere wetswijzigingen zorgwekkender te zijn: de invoering van een strikte medewerkingsplicht van vreemdelingen in irregulier verblijf of die worden teruggedreven aan de grenzen; de invoering van de mogelijkheid om onder dwang medische onderzoeken uit te voeren in het kader van een verwijderingsprocedure; het risico dat er vaker een beroep wordt gedaan op vasthouding. Tot slot verdient een punt bijzondere aandacht: de forse toename van de autoriteiten die gemachtigd zijn om geweld en dwang te gebruiken in het kader van grenscontroles en de verwijderingsprocedure (2).

Wet houdende een “aanklampend” terugkeerbeleid, analyse vanuit het perspectief van de naleving van de grondrechten

Inhoud van de wet

Overeenkomstig hetgeen er in het regeerakkoord-De Croo¹³ aangekondigd was, wordt in de wet houdende het aanklampend terugkeerbeleid (hierna: terugkeerwet) de ontwikkeling nagestreefd van “een nieuwe aanpak van het terugkeerbeleid waarin er wordt ingezet op een intensieve

en individuele begeleiding van terugkeer met als leidraad: vrijwillig als het kan, gedwongen als het moet”¹⁴. De wet kondigt aan alternatieven voor detentie maximaal te ontplooiën en de periode van vasthouding zo kort mogelijk te houden.¹⁵

Een van de voornaamste wijzigingen is dat de wet het verbod bekrachtigt om gezinnen met minstens één minderjarig kind in een gesloten centrum vast te houden. Een ander speerpunt van de wet is de invoering van een medewerkingsplicht voor meerdere categorieën van vreemdelingen die geen verblijfstitel hebben of die aan de grenzen worden teruggedreven. Een van de toepassingen van die medewerkingsplicht is het uitvoeren van medische onderzoeken, indien nodig onder dwang, met het oog op het uitvoeren van de verwijdering. Tot slot verankert de wet meerdere alternatieven voor detentie: preventieve maatregelen, de minder dwingende maatregelen voor vasthouding en de ICAM-begeleiding (*Individual case management*).

Daarbij valt er aan te stippen dat meerdere verenigingen uit het maatschappelijke middenveld een beroep hebben ingediend bij het Grondwettelijk Hof tegen verschillende bepalingen van de terugkeerwet. Die zaken zijn op het moment van redactie nog hangende.¹⁶

Wettelijk verbod om minderjarige kinderen in gesloten centra vast te houden

Myria is verheugd over een aanzienlijke stap vooruit inzake de naleving van de rechten van kinderen en hun familie. De artikelen 74/8 en 74/9 van de wet van 15 december 1980 betreffende vreemdelingen¹⁷ (hieronder: verblijfs-wet) werden gewijzigd teneinde het verbod om gezinnen

11 [Wet van 12 mei 2024 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 inzake het aanklampend terugkeerbeleid](#), BS, 20 juli 2024.

12 [Wet van 16 mei 2024 betreffende de bevoegdheden op het nationale grondgebied van de leden van de Europese grens- en kustwacht](#), BS, 10 juni 2024.

13 Het regeerakkoord-De Croo liet ruimte voor een werkelijke reflectie-oefening over de ontwikkeling van alternatieven voor detentie. Zo werd het feit benadrukt dat “alternatieven voor detentie ten volle worden ontwikkeld (terugkeerhuizen, regelmatige administratieve en/of politieële controles, huisarrest, borg, elektronisch toezicht, ...). Die worden op een systematische manier geëvalueerd om ze indien nodig bij te sturen” (Regeerakkoord-De Croo, p. 95, beschikbaar op: www.belgium.be).

14 [Wetsontwerp van 29 september 2023 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 inzake het aanklampend terugkeerbeleid](#), *Doc. parl.*, Kamer, nr. 55-3599/001, p. 3.

15 *Ibidem*.

16 Rolnummers 8411 en 8412.

17 [Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen](#), BS, 31 december 1980.

met minderjarige kinderen in centra vast te houden in de wet te verankeren.¹⁸ De “gezinsunits” van centrum 127bis, die in 2018 in gebruik zijn genomen en waarin maar enkele gezinnen werden ondergebracht vóór de Raad van State bepaalde van de detentieregels daar als ongepast bestempelde,¹⁹ zullen dus nog leeg blijven. Myria pleit er al jaren voor om dat verbod in de wet te verankeren.²⁰ Ook het middenveld ijverde hier in grote mate voor.²¹ Het is zo dat gezinnen met minderjarige kinderen evenwel nog altijd het voorwerp kunnen uitmaken van vrijheidsbeperkende maatregelen aangezien de wet de mogelijkheid behoudt dat zij in terugkerwoningen (“FITT”) worden geplaatst en dat niet-begeleide minderjarigen van wie de minderjarigheid in vraag wordt gesteld eveneens in gesloten centra kunnen worden vastgehouden tijdens de procedure om hun leeftijd te bepalen.²²

Kort na de goedkeuring werd de wet al in vraag gesteld. In december 2024 werd een voorstel ingediend om het verbod op het opsluiten van minderjarigen in gesloten centra in te trekken.²³ Het regeerakkoord–De Wever voorziet in de handhaving van het verbod in de wet, maar voegt eraan toe dat “de wet na twee jaar zal worden geëvalueerd”.²⁴ In het Europees Migratie- en Asielpact zijn er overigens mogelijkheden behouden om kinderen voor migratiedoeleinden vast te houden.²⁵ Het voorstel van een nieuwe “terugkeerverordening” van de Europese Commissie verbiedt het vasthouden van gezinnen evenmin.²⁶ Er moet dus worden gewaakt over het behoud van die fundamentele verworvenheden.

Verankering van meerdere alternatieven voor detentie in de wet

De terugkeerwet heeft toegelaten om meerdere alternatieven voor detentie in de wet te verankeren. Tot dan waren de terugkeerhuizen voor gezinnen en de thuisopvolging voor gezinnen zonder verblijfstitel de enige effectief toegepaste alternatieven.²⁷ Myria, dat er lang voor heeft gepleit om voorrang te geven aan minder dwingende maatregelen en alternatieven,²⁸ schuift die wetswijzigingen naar voren die toelaten om andere wegen te bewandelen waarbij de rechten van de betrokken personen beter worden nageleefd.

Een wijziging die de terugkeerwet doorvoert is de invoering van een lijst preventieve maatregelen en minder dwingende maatregelen dan vasthouding in de verblijfswet.²⁹ Die maatregelen worden onderworpen aan een voorafgaande evaluatie van hun doeltreffendheid door de DVZ. In een reeks hypothesen wordt een minder dwingende maatregel voor vasthouding bij voorbaat ondoeltreffend geacht. Bijvoorbeeld wanneer een persoon niet op de afspraak met zijn ICAM-coach (zie hieronder) is verschenen, wanneer de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid of wanneer de persoon in irregulier verblijf nooit stappen heeft ondernomen om zijn verblijf te regulariseren.³⁰ Die, ruim gedefinieerde, hypothesen kunnen op een groot aantal personen zonder verblijfstitel in België worden toegepast. **Myria moedigt de autoriteiten aan om de doeltreffendheidsvoorwaarde zo restrictief mogelijk te interpreteren om een concrete toepassing van die nieuwe alternatieven mogelijk te maken.**

18 Artikelen 74/8 §2 en 74/9 van de verblijfswet. Artikel 1, §1, 33° van diezelfde wet definieert het detentiecentrum als de plaats bedoeld in artikel 74/8, §§1 en 2, beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken en gericht op de opvang van vreemdelingen die het voorwerp uitmaken van een administratieve vasthoudingsmaatregel en artikel 74/9 verduidelijkt het volgende: “het gezin, waarvan minstens een van de gezinsleden minderjarig is, dat het rijk is binnengekomen zonder te voldoen aan de in artikelen 2 of 3 gestelde voorwaarden of wiens verblijf heeft opgehouden regelmatig te zijn of wiens verblijf onregelmatig is, kan niet worden vastgehouden in een gesloten centrum”.

19 Myria, MyriaDoc 11, *Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België. Een blik op de monitoring van verwijderingen*, 2021, p. 33.

20 Zie met name het advies van Myria over het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen inzake het verbod op opsluiting van al dan niet begeleide minderjarigen (DOC 54 3045/001) en Myria, MyriaDoc 8, *Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België. Recht op gezinsleven in het gedrang*, 2018, pp. 36-44.

21 Zie de campagne “Een kind sluit je niet op. Punt”.

22 Volgens artikel 41 §1 van de wet betreffende de opvang van asielzoekers moet de leeftijdsbepaling plaatsvinden binnen de drie werkdagen na zijn aankomst aan de grens en kan die termijn uitzonderlijk worden verlengd met drie werkdagen. Myria stelt in de praktijk vast dat tal van niet-begeleide minderjarigen gedurende een relatief lange termijn in gesloten centra verblijven (Myria, *Advies rond het wetsvoorstel van Ecolo van 17 december 2019 wat betreft het verbod op het opsluiten van minderjarigen* (DOC 55 0892/001)). Zie ook de aanbevelingen van Myria ter zake in *Bijdrage Myria – Voorbereidingen voor het Migratiewetboek*, pp. 69-70.

23 Wetsvoorstel van 3 december 2024 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen voor wat betreft het vasthouden van gezinnen met minderjarige kinderen in gesloten centra met het oog op terugkeer, ingediend door Maaïke De Vreese (N-VA) c.s., *Parl. St.*, Kamer, nr. 56 0562/001.

24 *Regeerakkoord 2025-2029*, p. 180.

25 Zie International Commission of Jurists (ICJ), *Never in the best interests of the child: Risk of child detention in the screening and border procedures under the 2024 EU Migration Pact*.

26 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijk systeem voor de terugkeer van illegaal in de Unie verblijvende onderdanen van derde landen en tot intrekking van Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijn 2001/40/EG van de Raad en Beschikking 2004/191/EG van de Raad, 11 maart 2025.

27 Myria, *Nota over het eindverslag van de Commissie voor de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen verwijdering van de vreemdelingen* (commissie-Bossuyt), 2021, p. 53.

28 *Ibid.*, p. 13 e.v.

29 De “preventieve maatregelen” zijn: 1° het overhandigen of in bewaring geven van identiteits- of reisdocumenten aan de bevoegde autoriteit; 2° de plicht om zich op bepaalde momenten te melden bij de politiediensten of de Dienst Vreemdelingenzaken; 3° het aanwijzen van een verplichte verblijfplaats (artikel 74/27 verblijfswet). De “minder dwingende maatregelen voor vasthouding” zijn: 1° de plicht om zich op bepaalde momenten te melden bij de politiediensten of de Dienst Vreemdelingenzaken; 2° het aanwijzen van een verplichte verblijfplaats (artikel 74/28 verblijfswet).

30 Artikel 74/28 verblijfswet.

Parallel daarmee verankert de wet ook wettelijk de mogelijkheid om een intensief begeleidingstraject door een ICAM-coach op te zetten voor elke vreemdeling die een bevel om het grondgebied te verlaten heeft gekregen. Die opvolging beoogt om “duurzame toekomstperspectieven” te vinden, zowel in België als in het buitenland. Zo formaliseert de wet een praktijk die bestaat sinds juni 2021, namelijk een opvolging van personen in irregulier verblijf door ICAM-coaches van de afdeling Alternatieven voor detentie van de DVZ.³¹ Het middenveld staat vrij kritisch ten overstaan van die ICAM-opvolging, met name door het gebrek aan onafhankelijkheid van die coaches en de dwingende aard van de procedure.³² Er bestaan cijfers over de toepassing van de ICAM-procedure,³³ maar informatie over de resultaten van die begeleiding is schaars. **Myria beveelt aan om de ICAM-opvolging geregeld te evalueren, ook op basis van de kwalitatieve analyse van de resultaten van de ICAM-procedures.** Myria herinnert aan zijn aanbevelingen die het al heeft geformuleerd met betrekking tot de evaluatie van de alternatieven voor detentie.³⁴

Ruim gedefinieerde medewerkingsplicht en gebrek aan procedurele waarborgen

Het fundamentele principe achter de wet op het aanklappend terugkeerbeleid is de medewerkingsplicht die geldt voor “elke vreemdeling die het voorwerp uitmaakt van een overdrachts-, terugdrijvings-, terugkeer- of verwijderingsprocedure”.³⁵ Dat principe wordt in verschillende stadia van de procedure vertaald (identificatie, verkrijgen van de vereiste documenten, afspraak met de autoriteiten, in bewaring geven van identiteitsdocumenten).³⁶

Het **gebrek aan medewerking** heeft verregaande **gevolgen**. *In concreto* wordt de ontstentenis of het gebrek aan medewerking in rekening genomen bij de beoordeling van: het opleggen van preventieve maatregelen (1°); de beslissing betreffende de verlenging van de termijn om het grondgebied te verlaten (2°); het overgaan tot verwijdering (3°); de vasthouding in een gesloten centrum of het opleggen van een minder dwingende maatregel voor vasthouding die doeltreffend kan worden toegepast (4°) en de duur van het inreisverbod (5°).

Terwijl de hypothesen van niet-medewerking ruim worden gedefinieerd en de vaststelling van niet-medewerking zware gevolgen heeft voor de betrokkene, is Myria van mening dat de garanties die de rechten evenredig moeten beschermen niet volstaan.

Zo bepaalt artikel 74/22 dat de autoriteiten de vreemdeling moeten informeren over zijn medewerkingsplicht en de gevolgen daarvan. Noch in de wet noch in de memorie van toelichting wordt er uitgeweid over de manier waarop die informatieplicht concreet moet worden nageleefd. Op de website van de DVZ staat nu een pagina over die medewerkingsplicht en een brochure “Informatieplicht” die in 4 talen kan worden geraadpleegd (Frans, Nederlands, Engels en Duits).³⁷ Het is evenwel een vrij restrictieve invulling van de informatieplicht, die niet garandeert dat alle aspecten van die plicht goed worden begrepen. Deze brochure (die in achttien andere talen bestaat) wordt normaliter overhandigd en uitgelegd aan de personen tijdens hun ICAM-afspraak.³⁸ Myria moedigt de autoriteiten aan om hun informatieplicht proactief en telkens opnieuw te interpreteren (in elke fase van de procedure of bij elk nieuw element³⁹) en zich niet te beperken tot de overhandiging van een informatieve brochure.

Myria is ook van mening dat het nuttig zou zijn geweest om een mechanisme in te voeren dat de vreemdeling toelaat om zowel *a priori* als *a posteriori* uitleg te geven over de niet-naleving van die medewerkingsplicht om de systematische toepassing van dwangmaatregelen of zelfs detentie te voorkomen. Ook zou het goed zijn om te bepalen dat de vaststelling door de autoriteiten van de niet-naleving van die medewerkingsplicht schriftelijk wordt meegedeeld aan de vreemdeling en dat hij een recht van antwoord heeft zodat hij uitleg kan geven en de DVZ de individuele situatie van de persoon kan begrijpen om zijn beslissingen op basis daarvan eventueel te herzien of aan te passen. Het zou ook mogelijk moeten zijn om tegen die gemotiveerde beslissing beroep aan te tekenen bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (hierna: RvV), gelet op de verregaande gevolgen die ze heeft voor de persoon.

Vervolgens valt het te betreuren dat het **toepassingsgebied *ratione personae* van de medewerkingsplicht zo ruim werd gedefinieerd.**

31 DVZ, *Activiteitenverslag 2022*, p. 65.

32 CIRÉ, *Les alternatives à la détention: la pratique ICAM de l'État belge*.

33 DVZ, *Activiteitenverslag*, p. 63 e.v.

34 Myria, *Nota eindverslag-Bossuyt*, p. 13.

35 Artikel 74/22 verblijfwet.

36 *Wetsontwerp van 29 september 2023*, *op. cit.*, p. 8.

37 Zie brochure getiteld “U dient mee te werken als u een beslissing krijgt die u verplicht het grondgebied te verlaten”, beschikbaar op de site van de DVZ.

38 Ontmoetingsdag “Alternatieven voor detentie”, georganiseerd door de DVZ, 24 juni 2025.

39 Wat de alternatieven voor detentie betreft, heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens al kunnen aandrigen op het regelmatig herbekijken van de situatie aangezien individuele omstandigheden kunnen evolueren (EHRM, *Popov t. Frankrijk*, 19 januari 2012, nr. 39472/07 en 39474/07, §146). Die rechtspraak kan de sleutel vormen om de informatieplicht van de autoriteiten te interpreteren.

De medewerkingsplicht geldt ongedifferentieerd voor alle vreemdelingen,⁴⁰ zonder onderscheid tussen eventuele hangende beroepen, terwijl sommige beroepen een opschortend effect hebben. Dat is bijvoorbeeld het geval, in toepassing van de *Abdida*-rechtspraak,⁴¹ voor een vreemdeling die ernstig ziek is en van wie het verzoek tot nietigverklaring tegen de beslissing om de medische regularisatie te weigeren nog zou lopen.

Tot slot zou het nuttig zijn geweest om bepaalde categorieën van vreemdelingen uit te sluiten uit het toepassingsgebied van die medewerkingsplicht, omdat sommige situaties automatisch een medewerkingsplicht voor de terugkeer of de identificatie met de autoriteiten van het land van herkomst uitsluiten. Dat is volgens Myria het geval voor de persoon die, om redenen buiten zijn wil om, niet naar zijn land van verblijf of herkomst kan terugkeren en derhalve niet in staat is om gevolg te geven aan de plicht om mee te werken aan zijn terugkeer. In de memorie van toelichting wordt nochtans de kwestie aangekaart van de “onverwijderbare” personen⁴², maar de voor hen voorziene bakens werden niet in de wet vertaald.

Het opleggen van een medewerkingsplicht lijkt moeilijk te betwisten, maar de interpretatie ervan dient voorzichtig te gebeuren. Zo kunnen legitieme redenen een afwezigheid op een ICAM-afpraak of het gebrek aan medewerking bij iemands identificatie rechtvaardigen, met name om medische (hospitalisatie) of administratieve redenen (lopend beroep). **Myria roept de autoriteiten op tot een redelijke en voorzichtige toepassing van het medewerkingsprincipe, gebaseerd op een bundel overeenstemmende elementen en niet op alleenstaande elementen om te besluiten dat er een gebrek aan medewerking is van een persoon.** Dat ligt ook in lijn met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens inzake het risico op onderduiken.⁴³

AANBEVELINGEN

Myria roept de autoriteiten op tot een redelijke en voorzichtige interpretatie van de medewerkingsplicht.

Myria pleit ervoor om personen meer procedurele garanties te bieden, gaande van een versterkte informatieplicht tot het nemen van een schriftelijke beslissing die *a posteriori* kan worden aangevochten, met een recht van antwoord, vóór er definitief wordt besloten dat er een gebrek aan medewerking is.



Risico van verhoogd gebruik van detentie

Met de terugkeerwet laat het Belgische juridische kader de autoriteiten nu toe om de vasthouding louter te stoelen op de vaststelling dat de persoon een risico op onderduiken zou vertonen omdat hij zijn medewerkingsplicht niet zou naleven. Zoals hierboven uitgelegd werd, waren de hypothesen die tot de vaststelling van een gebrek aan medewerking kunnen leiden evenwel ruim gedefinieerd en was ook het toepassingsgebied *ratione personae* vrij uitgebreid. Hoewel de wet voorziet in de mogelijkheid om minder dwingende maatregelen dan vasthouding op te leggen,⁴⁴ bestaat het risico dat die maatregelen dadelijk ondoeltreffend worden geacht⁴⁵ ten gevolge van de handelingsruimte van de autoriteiten om te oordelen of een maatregel doeltreffend kan worden opgelegd aan de vreemdeling.

Al die elementen samen leiden tot het risico van een quasi automatisch gebruik van detentie, terwijl het pas mogelijk zou mogen zijn om die te bevelen als laatste middel en na een individueel en gewogen onderzoek van de belangen

40 De memorie van toelichting bepaalt immers het volgende: “Er wordt geen onderscheid gemaakt op basis van de hoedanigheid van de vreemdeling: zowel derdelanders als Unieburgers, zowel vreemdelingen die zich op het grondgebied bevinden als vreemdelingen die worden vastgehouden aan de grens met het oog op hun terugdrijving vallen onder deze verplichting. Evenmin wordt er een onderscheid gemaakt naar de manier waarop de vreemdeling terugkeert.”

41 HvJ, *Abdida Moussa t. Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn van Ottignies-Louvain-la-Neuve*, 18 december 2014, Zaak C-562/13.

42 In de memorie van toelichting wordt ook het volgende bepaald: “De medewerking dient dus te worden beoordeeld op basis van het gedrag van de betrokkene, en niet op basis van het behaalde resultaat. Voor elke situatie moet er worden beoordeeld of het feit dat de vreemdeling zijn vertrekverplichting niet heeft uitgevoerd te wijten is aan zijn gedrag en of andere elementen, die losstaan van het gedrag of de houding van de vreemdeling, in aanmerking moeten worden genomen” (wetsontwerp van 29 september 2023, *op. cit.*, p. 10).

43 In het arrest *R.M., A.M. en anderen t. Frankrijk* heeft het Hof het bestaan erkend van een reëel risico op onderduiken wanneer een geheel van elementen verenigd is, met name de weigering om zich bij de politie aan te bieden om zijn terugkeer voor te bereiden, de afwezigheid van identiteitsdocumenten en een onstabiele huisvesting. (*EHRM, A.M. en anderen t. Frankrijk*, 12 juli 2016, nr. 24587/12, § 95).

44 Zie het nieuwe artikel 74/28 van de wet van 15 december 1980.

45 Zie het nieuwe artikel 74/28, §3 van de wet van 15 december 1980 dat het volgende verduidelijkt: “Een vasthoudingsmaatregel kan alleen worden genomen wanneer er wordt geoordeeld dat er geen andere afdoende maar minder dwingende maatregel doeltreffend kan worden toegepast”.

die in het geding zijn. Bij het gebruik van administratieve detentie moeten immers het evenredigheidsbeginsel en het subsidiariteitsbeginsel worden nageleefd.⁴⁶ De rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in meerdere zaken elementen aangebracht voor de interpretatie van die grondbeginselen.⁴⁷ Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens⁴⁸ en het Hof van Cassatie⁴⁹ hebben die beginselen bekrachtigd.

De bevoegdheid om een medisch onderzoek onder dwang te bevelen

De nieuwe wet bepaalt dat een vreemdeling kan worden onderworpen aan een medisch onderzoek, desgevallend met gebruik van dwang, met het oog op de gedwongen tenuitvoerlegging van een overdrachts-, teruggedrijvings-, terugkeer- of verwijderingsmaatregel.⁵⁰ Een koninklijk besluit moet de medische onderzoeken vastleggen die aan de vreemdeling kunnen worden opgelegd. Op het moment van de redactie van deze katern werd er nog geen koninklijk besluit aangenomen.

De uitvoering van die bepaling houdt een aanzienlijk risico in op een schending van de grondrechten en de patiëntenrechten.⁵¹ Een medisch onderzoek onder dwang kan immers afbreuk doen aan het recht op fysieke integriteit van de betrokken persoon,⁵² en vormt eveneens een inmenging in het fundamentele recht op eerbiediging van het privéleven.⁵³

Om de medische test onder dwang te rechtvaardigen, wordt er verwezen naar de talrijke schrappingen van vluchten ten gevolge van de weigering van een vreemdeling om zich aan een PCR-test te onderwerpen tijdens de jaren van de COVID-19-pandemie. Uit de memorie van toelichting blijkt evenwel dat 369 verwijderingen daardoor moesten worden geannuleerd,⁵⁴ terwijl er in diezelfde periode (2021-2023) 11.117 verwijderingen konden worden uitgevoerd,⁵⁵ wat betekent dat 3,32% van de vluchten werd geannuleerd. Die

cijfers plaatsen de absolute noodzaak van de maatregel in perspectief en stellen die in vraag.

De wet zet enkele bakens uit voor het gebruik van dwang. Zo moet dwang worden gebruikt door een medewerker die een specifieke opleiding ter zake heeft gekregen (te definiëren in een koninklijk besluit). Het gebruik van dwang bij medische onderzoeken is uitgesloten voor minderjarigen en mag niet in hun aanwezigheid gebeuren. Het gebruik van dwang moet aangepast zijn aan de kwetsbaarheid van de persoon. Daarnaast moet het gebruik van dwang worden onderworpen aan de voorwaarden van artikel 37 van de wet van 5 augustus 1992⁵⁶ (hierna: wet op het politieambt) die het gebruik ervan onderwerpt aan voorwaarden inzake subsidiariteit en evenredigheid. De dwangmiddelen die mogen worden toegepast zijn de fysieke aansporing, de houdgreep, en de hand- en/of voetboeien. Het gebruik van dwang bij een medisch onderzoek moet trouwens onverwijld in een gedetailleerd verslag worden opgetekend. De werknemer van de DVZ vermeldt in het verslag de gebruikte dwangmiddelen, de duur van het gebruik van dwang en de verantwoording ervan.⁵⁷

Deze bakens en uitzonderingen waarin de tekst voorziet lijken niet te volstaan om de rechten van de betrokken personen te garanderen.

Myria juicht de uitzondering voor minderjarigen toe, maar betreurt het ontbreken van een systematisch onderzoek van de kwetsbaarheid vooraleer er een invasief onderzoek onder dwang op een persoon wordt uitgevoerd. Zoals Dokters van de Wereld benadrukt, “verhoogt [dit soort geweld] de kans op hertraumatisering in het geval van eerdere geweldservaringen, waardoor de kans op een posttraumatische stressstoornis of andere psychische stoornissen toeneemt”.⁵⁸ Dergelijke risico’s werden niet in aanmerking genomen binnen het nieuwe wetgevende arsenaal. Zo zou het nuttig geweest zijn om de uitvoering van een onderzoek onder dwang te onderwerpen aan het advies van een onafhankelijke arts van de DVZ rond de gepastheid en de evenredigheid van de maatregel in het licht van alle re-

46 Zie met name de volgende artikelen: artikel 5 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden, 8.2 van richtlijn EU 2013/33/EU en 15 van richtlijn 2008/115/EC.

47 HvJ (G.K.), *Kadzoev*, 30 november 2009, zaak C-357/09; HvJ, *Direktor na Direktsia "Migratsia" pri Ministerstvo na vatreshnite raboti t. Bashir Mohamed Ali Mahdi*, 5 juni 2014, zaak C-146/14; HvJ, *Hassen El Dridi, alias Soufi Karim*, 28 april 2011, zaak C61/11, punt 41.

48 *Ibid.*, §74.

49 *Cass., arrest van 13 maart 2024, P.24.0224.F.*

50 Zie het nieuwe artikel 74/23 van de wet van 15 december 1980.

51 Zie verschillende analyses van die bepaling door het middenveld: Medimmigrant, Nota wetsontwerp 3599 – verplicht medisch onderzoek (onder dwang) bij terugkeermaatregel, beschikbaar op <https://medimmigrant.be>; Dokters van de Wereld, Wetsontwerp terugkeer – Advies Dokters van de Wereld, beschikbaar op <https://doktersvandewereld.be>; Move, Wetsontwerp “aanklampend terugkeerbeleid”: technische nota, november 2023, beschikbaar op www.movecoalition.be; CMG, *Pour le CMG, un médecin n'a pas à examiner quelqu'un contre sa volonté*, beschikbaar op www.lecmg.be.

52 EHRM, *Bouyid t. België*, 28 september 2015, §§ 88-89 en 100-101.

53 EHRM, *Jalloh t. Duitsland*, 11 juli 2006, §71; EHRM, *Güngör t. Turkije*, 15 november 2022, §53.

54 Het gaat om 306 vluchten in 2021 en 63 vluchten voor de eerste maanden van 2023 (wetsontwerp van 29 september 2023, *op. cit.*, p. 54).

55 Het aantal gevallen van gedwongen terugkeer en teruggedrijvingen in 2021 bedraagt 3.221; in 2022 4.670 en in 2023 5.226 (Jaarverslagen DVZ 2021, 2022, 2023, beschikbaar op: <https://dofi.ibz.be>).

56 Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, BS, 22 december 1992.

57 Zie het nieuwe artikel 74/23 van de verblijfwet.

58 Dokters van de Wereld, Wetsontwerp terugkeer – Advies Dokters van de Wereld, beschikbaar op: <https://doktersvandewereld.be>.

levante elementen van het dossier en in het bijzonder de kwetsbaarheid van de persoon.

De wet vertoont trouwens ook grote hiaten op het vlak van de procedurele waarborgen. Vermits een dergelijke handeling de grondrechten aanzienlijk schendt, zou er voor de vreemdeling *a minima* een controle *a priori* op de noodzaak van de handeling moeten zijn. Die controle vereist de kennisgeving van een gemotiveerde beslissing aan de vreemdeling, een rechtshandeling die bij de RvV zou kunnen worden aangevochten. Ondanks kritiek van de Raad van State op dat punt,⁵⁹ voorziet de wet niet in een beroep tegen de beslissing om een medisch onderzoek onder dwang uit te voeren. De memorie van toelichting roept daarvoor praktische en operationele redenen in⁶⁰ die amper overtuigend zijn, gelet op de inzet. Ter vergelijking: in het kader van een strafrechtelijk onderzoek naar feiten waarop een gevangenisstraf staat van minstens vijf jaar, kan er een DNA-afname onder dwang worden uitgevoerd.⁶¹ In dat kader wordt er in een dubbele rechterlijke controle door de onderzoeksgerechten en bodemgerechten voorzien. Een vreemdeling in een procedure van gedwongen verwijdering kan daarentegen worden onderworpen aan een medische handeling onder dwang zonder over een voorafgaand rechtsmiddel te beschikken.

De vreemdeling die wordt onderworpen aan een medische handeling onder dwang moet in elk geval *a posteriori* de mogelijkheid hebben om elk onrechtmatig gebruik van geweld in het kader van een klacht bij de politie, de controleorganen (Comité P of de Algemene Inspectie van de Federale Politie en van de Lokale Politie, hierna: AIG) of het parket van de procureur des Konings te betwisten. De vreemdeling kan eventueel ook een vordering in burgerlijke aansprakelijkheid tegen de Belgische staat instellen om een schadevergoeding te eisen. Myria heeft al gewaarschuwd voor de hiaten in die verschillende klachtensystemen in het kader van de gedwongen verwijderingen⁶² en herinnert aan de aanbevelingen die het ter zake formuleerde.⁶³ Een manier om de doeltreffendheid van de klachtenprocedures te vergroten zou zijn om het gedetailleerde verslag over het gebruik van geweld waarnaar artikel 74/23 van de verblijfswet verwijst automatisch mee te delen aan de vreemdeling en aan zijn advocaat (als de persoon effectief werd verwijderd).

AANBEVELINGEN

Gelet op de onvoldoende bewezen noodzaak en de ontoereikende procedurele waarborgen beveelt Myria aan om artikel 74/23 van de verblijfswet dat een te groot risico op schending van grondrechten inhoudt af te schaffen.

In subsidiaire orde, als die bepaling toch in de praktijk zou worden toegepast, beveelt Myria aan om:

- De uitvoering van een onderzoek onder dwang te onderwerpen aan het advies van een onafhankelijke arts van de DVZ rond de gepastheid en de evenredigheid van een dergelijk onderzoek in het licht van de situatie van de betrokken persoon;
- De beslissing om dwang te gebruiken teneinde een medische handeling te stellen te formaliseren in een administratieve beslissing die individueel met redenen omkleed is en waartegen er een beroep kan worden ingesteld;
- *A priori* in de mogelijkheid te voorzien om bij de RvV een beroep in te dienen, indien nodig bij hoogdringendheid, tegen een beslissing om een medisch onderzoek onder dwang uit te voeren;
- De documenten die nuttig zijn voor de vreemdeling om klacht neer te leggen systematisch en onverwijld te delen, inclusief het verslag over het gebruik van geweld.



Forse toename van de actoren die gemachtigd zijn om dwang te gebruiken

Het monopolie op het gebruik van dwang door medewerkers van de staat, die het algemeen belang vertegenwoordigen,

59 Wetsontwerp van 29 september 2023, *op. cit.*, 3599/001, p. 102.

60 *Ibid.*, p. 15.

61 Zie artikel 90undecies van het Wetboek van Strafvordering.

62 Myria, *MyriaDoc 5*, *Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België. Terugkeer, tegen welke prijs?*, 2017, pp. 80-82.

63 Myria, *MyriaDoc 11*, pp. 123-124.

is een kernprincipe van het democratische rechtssysteem. Dat monopolie houdt risico's op uitwassen in wanneer de juridische omkadering ontoereikend is of de vertegenwoordigers van de staat in een context van straffeloosheid handelen. Om de rechten en de vrijheden van eenieder te garanderen, moet de uitoefening van dat monopolie duidelijk worden afgebakend. In termen van impact op de grondrechten nemen de risico's inherent aan het gebruik van dwangmaatregelen door de autoriteiten fors toe als het monopolie op het gebruik van dwang wordt toegekend aan nieuwe actoren, zoals dat het geval is met de besproken wetten. Hieronder analyseert Myria die uitbreidingen en de bakens die werden ingevoerd om die risico's te beheersen.

Inhoud van de besproken wetten

De verblijfswet bepaalt dat er kan worden overgegaan tot de gedwongen tenuitvoerlegging van de maatregel onder escorte wanneer de vreemdeling zich tegen de tenuitvoerlegging van een verwijderingsmaatregel verzet.⁶⁴ De DVZ is de opdrachtgever van de verwijdering maar de gedwongen tenuitvoerlegging van de verwijderingen is de bevoegdheid van de federale politie (luchtvaartpolitie, hieronder: LPA) of de vervoerder bij terugdrijvingen. De twee besproken wetten breiden het aanbod escorteurs voor verwijderingen uit door werknemers van Frontex en ambtenaren van de DVZ te machtigen om die rol te vervullen.⁶⁵

Enerzijds breidt de wet op het aanklampend terugkeerbeleid het aanbod escorteurs, bevoegd voor gedwongen terugkeer, uit tot de personeelsleden van de DVZ.⁶⁶ Anderzijds machtigt de wet van 16 mei 2024, "Frontexwet"⁶⁷ genoemd, die de tenuitvoerlegging vormt van een Europese verordening⁶⁸, gedetacheerde werknemers van het permanent korps van Frontex om politiediensten bij te staan en te versterken bij de volgende opdrachten: grenscontroles,⁶⁹

grenstoezicht en grensbewaking⁷⁰ en terugkeer van derdelanders die het voorwerp uitmaken van een terugkeerbesluit.⁷¹ Die uitbreiding valt dus buiten het kader van de gedwongen verwijderingen.⁷² Op 15 mei 2025 werd er een koninklijk besluit aangenomen om te bepalen binnen welke geografische gebieden van het nationale grondgebied de leden van het permanent korps die opdrachten mogen vervullen.⁷³ In het koninklijk besluit worden de luchthavens, de havens en het station Brussel-Zuid vermeld, maar ook de penitentiaire inrichtingen en de gesloten centra.

Zowel de terugkeerwet als de Frontexwet bepaalt dat de escorteurs van de DVZ en de werknemers van Frontex hun opdrachten uitvoeren onder het operationele gezag, de leiding en de coördinatie van een politieambtenaar.⁷⁴ In principe is die politieambtenaar altijd aanwezig bij de uitvoering van die opdrachten. Die vereiste is evenwel vaag omschreven wat de werknemers van Frontex betreft.⁷⁵

Uitbreiding van het aanbod escorteurs, hoe doeltreffend is dat?

De terugkeerwet rechtvaardigt de noodzaak om het aanbod escorteurs uit te breiden "om het tekort aan personeel bij de LPA (luchtvaartpolitie) op te lossen en de verwijdering met escorte niet in het gedrang te brengen." Dat vloeit eveneens voort uit een aanbeveling van de commissie-Bossuyt.⁷⁶ Ook in de voorbereidende werkzaamheden van de Frontexwet wordt de noodzaak vermeld om de capaciteit van de Belgische politiediensten te versterken.⁷⁷

De tenuitvoerlegging van die regel, waarbij de begeleidingsopdrachten onder toezicht staan van politieambtenaren, zou in het gedrang kunnen komen door het aanhoudende personeelstekort bij de LPA. Tijdens de besprekingen voorafgaand aan de goedkeuring van de terugkeerwet,

64 Artikel 28/1 verblijfswet.

65 Voor de terugdrijvingen blijven de luchtvaartmaatschappijen als enige verantwoordelijk voor de escortes (Conventie van 7 december 1944 inzake de internationale burgerluchtvaart, getekend in Chicago op 7 december 1944, bijlage 9 "Facilitatie", artikel 5.5).

66 Artikel 28/1 § 2, 2° verblijfswet.

67 [Wet van 16 mei 2024 betreffende de bevoegdheden op het nationale grondgebied van de leden van de Europese grens- en kustwacht](#), *op. cit.*

68 Verordening (EU) 2019/1896 van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van verordeningen (EU) nr. 1052/2013 en 2016/1624, *PB* L 295, 14 november 2019.

69 Artikel 4 §1, 1 van de "Frontexwet".

70 Artikel 4 §1, 2 van de "Frontexwet".

71 Artikel 4 §1, 3 van de "Frontexwet".

72 Het is zo dat de gedetacheerde werknemers van de "Frontexpool" al werden ingezet op het Belgische grondgebied als "escort leader" voor escorteopdrachten die België organiseert in het kader van de *Joint Return Operations* (JRO's). Zie artikelen 48 e.v. Frontexverordening, Gedragscode Frontex voor de gezamenlijke terugkeeroperaties gecoördineerd door het agentschap, 7 oktober 2013 & Gids voor de gezamenlijke terugkeeroperaties gecoördineerd door Frontex, 12 mei 2016.

73 Koninklijk besluit van 15 mei 2025 houdende uitvoering van artikel 4 §3 van de wet van 16 mei 2024 betreffende de bevoegdheden op het nationale grondgebied van de leden van de Europese grens- en kustwacht, *BS*, 30 mei 2025.

74 Artikel 28/1 verblijfswet en artikel 5 "Frontexwet".

75 De voorbereidende werkzaamheden van de wet voorzien enerzijds in de "onmiddellijke fysieke aanwezigheid" van een Belgische politieagent maar verduidelijken anderzijds dat de werknemers van Frontex "waar en wanneer nodig de eerste noodzakelijke maatregelen kunnen treffen" (wetsontwerp van 2 april 2024, *op. cit.*, p. 10).

76 De commissie-Bossuyt was belast met de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen verwijdering van vreemdelingen onder het voorzitterschap van emeritus professor Marc Bossuyt. De commissie stelde haar eindverslag op 22 februari 2019 voor aan de minister van Asiel en Migratie. In dat eindverslag uitte de commissie-Bossuyt haar bezorgdheid over het feit dat verwijderingen vertraging zouden oplopen door een gebrek aan personeel bij de federale politie en was zij van mening dat "rekening houdend met de uitbreiding van de gesloten centra, er een grote bijkomende nood zal zijn aan 'escorteurs' om de gedwongen verwijderingen binnen korte tijd te organiseren en uit te voeren" (Eindverslag commissie-Bossuyt, p. 98).

77 Wetsontwerp van 2 april 2024, *op. cit.*, p. 19.

verklaarde de staatssecretaris voor Asiel en Migratie nog het volgende: "Sowieso kan de LPA maar om de drie à tien weken escortes uitvoeren, waarbij de frequentie afhankelijk is van het feit of het om korte dan wel om lange vluchten gaat. De LPA heeft immers nog heel wat andere prioriteiten".⁷⁸ Trouwens, wanneer een werknemer van Frontex een van de landstalen niet zou spreken,⁷⁹ bestaat de kans dat de Belgische agenten een grotere werklast krijgen omdat zij de enigen zijn die in een van die talen met de persoon kunnen communiceren. In een dergelijke context vraagt Myria zich af hoe de autoriteiten die uitbreiding van de pool escorteurs werkbaar willen maken en of die uitbreiding van de pool escorteurs haar doelen kan bereiken.

Omkadering van het gebruik van geweld en grenzen

De escorteurs van de DVZ mogen alleen dwang uitoefenen ten aanzien van de vreemdeling wanneer zij de vereiste opleiding hebben gekregen.⁸⁰ De modaliteiten en de inhoud van die opleiding moeten in een koninklijk besluit worden vastgelegd. De dwangmogelijkheden van die medewerkers zijn de veiligheidsfouillering, het gebruik van geweld en het boeien. De wet bepaalt dat het gebruik van geweld door die medewerkers maar is toegestaan met inachtneming van de wet op het politieambt, die dat gebruik onderwerpt aan voorwaarden inzake evenredigheid en subsidiariteit.⁸¹ Volgens artikel 37bis van de wet op het politieambt mag het boeien van een persoon die het voorwerp uitmaakt van een administratieve aanhouding niet systematisch zijn en moet zoets altijd steunen op een individuele analyse van de noodzaak van de maatregel.

De Frontexwet⁸² laat de leden van het permanent korps toe om geweld te gebruiken, dwang te gebruiken en over te gaan tot een vrijheidsbeneming voor de noden van hun opdrachten.⁸³ Er zij aan herinnerd dat hun opdrachten verder gaan dan de gedwongen tenuitvoerlegging van de terugkeer en ook het grenstoezicht en de grensbewaking

omvatten. Met uitzondering van de opdrachten inzake de gedwongen terugkeer die noodzakelijkerwijs zonder wapens worden uitgevoerd,⁸⁴ kunnen ze in sommige gevallen, limitatief opgesomd in bijlage V⁸⁵ van de Frontexverordening,⁸⁶ wapens gebruiken. Het gebruik van wapens wordt overigens onderworpen aan de voorwaarde dat de medewerkers een opleiding hebben gevolgd en het type wapens dat die medewerkers kunnen gebruiken wordt limitatief opgesomd in de wet.⁸⁷

In het Belgisch recht wordt het gebruik van geweld door escorteurs geregeld door de ministeriële richtlijn van 16 maart 2022.⁸⁸ Dat is een interne richtlijn van de minister van Binnenlandse Zaken waarin het verloop van de verwijdering met of zonder escorte wordt beschreven, er uitleg wordt gegeven over de voorwaarden voor het gebruik van dwangmiddelen en er een lijst wordt gegeven van wat er niet is toegestaan. In tegenstelling tot de ministeriële richtlijn van 16 maart 2022 is de voornoemde bijlage V van de Frontexverordening openbaar, wat de transparantie verhoogt. **Noch op Europees niveau noch op Belgisch niveau is er een lijst gepubliceerd van de dwangmiddelen die toegestaan zijn in het kader van de gedwongen terugkeer.** Als er een lijst werd opgesteld op basis van artikel 5 van het ministerieel besluit van 11 april 2000 houdende regeling van de voorwaarden inzake het vervoer aan boord van burgerlijke luchtvaartuigen, van [ontoelaatbare passagiers en te verwijderen personen], werd die niet openbaar gemaakt. De afwezigheid van een limitatieve lijst van toegestane dwangmiddelen bemoeilijkt de uitoefening van het klachtrecht door de slachtoffers. Myria heeft al de aanbeveling geformuleerd om de politierichtlijnen over de verwijdering van vreemdelingen openbaar te maken en de volledige lijst van toegestane dwangmiddelen zowel op de website van de AIG als op de website van de politie te publiceren.⁸⁹ De aangenomen wetten lossen dat gebrek aan transparantie niet op.

Noch de terugkeerwet noch de Frontexwet biedt **opheldering van het wettelijke juridische kader voor naakt-**

78 [Wetsontwerp van 29 september 2023](#), op. cit., Parl. St., Kamer, nr. 55/3599/001, Parl. St., Kamer, nr. 55-3515/005, p. 51.

79 Die hypothese werd aangekaart tijdens de voorbereidende werkzaamheden en de bepaling die leden van het permanent korps toeliet om in alle omstandigheden Engels te gebruiken in hun contacten met buitenlandse onderdanen werd geschrapt. Alleen derdelanders zonder verblijfstitel kunnen in een andere taal dan een van de landstalen worden aangesproken (wetsontwerp van 2 april 2024, op. cit., p. 19).

80 Art. 28/2 van de wet van 15 december 1980.

81 Artikel 28/2 van de wet van 15 december 1980 (werknemers DVZ) en artikel 8 van de Frontexwet.

82 [Wet van 16 mei 2024 betreffende de bevoegdheden op het nationale grondgebied van de leden van de Europese grens- en kustwacht](#), op. cit.

83 Artikel 9 Frontexwet. In zijn advies over het wetsontwerp drong de Raad van State erop aan dat de tekst zo moest worden herzien "dat het duidelijker tot uiting [zou komen] onder welke voorwaarden de leden van het permanent korps tot een bestuurlijke aanhouding kunnen overgaan". Dat advies van de Raad van State werd niet gevolgd en de bepaling is als dusdanig behouden.

84 Art. 8, §3 van de Frontexwet.

85 Bijlage V van de Frontexverordening legt de regels betreffende het gebruik van geweld, met inbegrip van de opleiding en de uitrusting, de controle en het gebruik van dienstwapens en niet-dodelijke uitrusting door de leden van het Frontexkorps in een twintigtal pagina's vast.

86 De statutaire personeelsleden die worden ingezet als teamleden mogen alleen in de onderstaande omstandigheden vuurwapens gebruiken tegen personen: (1) wanneer er een kans bestaat dat omstanders in gevaar worden gebracht; (2) om zichzelf of anderen te verdedigen tegen een onmiddellijke dreiging van overlijden of ernstig letsel; (3) om een onmiddellijke dreiging van overlijden of ernstig letsel te voorkomen; (4) om een daadwerkelijke aanval af te weren of een ophanden zijnde gevaarlijke aanslag op essentiële instellingen, diensten of faciliteiten te voorkomen.

87 De medewerkers van Frontex mogen alleen de volgende wapens gebruiken: 1° korte vuurwapens, type halfautomatisch pistool, met een kaliber van maximaal negen millimeter; 2° rechte uitschuifbare slagwapens; 3° neutraliserende middelen.

88 Ministeriële richtlijn inzake de organisatie van de verwijderingen van vreemdelingen per vliegtuig van 16 maart 2022 (niet-gepubliceerd).

89 Myria, [MyriaDoc 11](#), p. 123; Myria, [Bijdrage Myria – Voorbereidingen voor het Migratiewetboek](#), p. 80.

fouilles in het kader van gedwongen terugkeer. In het jaarverslag van de AIG voor het jaar 2023 werd er al gewezen op “de recurrente praktijk van het fouilleren met naaktstelling van DEPO’s [verwijderde personen] voorafgaand aan de plaatsing in de cel, het gebruik van heel algemene verantwoording en het ontbreken van verantwoordingen voor die praktijk”.⁹⁰ De ministeriële richtlijn inzake de organisatie van de verwijderingen van vreemdelingen per vliegtuig van 16 maart 2022 laat evenwel alleen de “veiligheidsfouillering” toe. De wet op het politieambt laat dan weer de “fouillering met volledige ontkleding” toe onder bepaalde voorwaarden en volgens een duidelijk vastgelegde procedure.⁹¹ Zoals hiervoor vermeld werd, laat de nieuwe wet ook de veiligheidsagenten van de DVZ toe om veiligheidsfouilleringen uit te voeren. Noch in de Frontexverordening (inclusief Bijlage V) noch in de Frontexwet worden de fouilleringen behandeld. Daaruit moet er worden afgeleid dat de leden van het korps dergelijke fouilleringen niet mogen uitvoeren. Dat alles leidt tot een juridische vaagheid die had moeten worden opgehelderd, vooral omdat die maatregelen een ernstige schending vormen van het recht op menselijke waardigheid. Hoe dan ook, **een fouillering met naaktstelling in het kader van een verwijdering kan alleen worden uitgevoerd door agenten van de LPA die de wet daartoe uitdrukkelijk machtigt en mag niet systematisch zijn. De fouillering moet worden opgetekend in een procesverbaal en in het register van de vrijheidsberovingen bedoeld in artikel 33bis van de wet op het politieambt.**

Noch in de terugkeerwet noch in de Frontexwet wordt de kwestie van het **geweld of de psychologische druk** behandeld **die werknemers van de Dienst of van Frontex kunnen uitoefenen** in het kader van een gedwongen terugkeer. In 2017 had de “zaak van de Soedanezen”⁹² aangetoond dat dwangmiddelen fysiek, maar ook psychologisch kunnen zijn. De AIG heeft er opnieuw op gewezen dat haar controles ook betrekking hebben op eventuele psychische, morele of psychologische dwang die aan het individu wordt opgelegd.⁹³ Er is bijzondere waakzaamheid ter zake nodig, gelet op het verborgen karakter van dat soort geweld en de schadelijke effecten ervan. Het gebrek aan materiële bewijzen mag er niet toe leiden dat toezichthoudende instanties geen belang hechten aan eventuele aantijgingen inzake druk of psychologisch geweld.

90 AIG, *Jaarverslag 2023 over de gedwongen terugkeer*, p. 34.

91 Artikel 28, §5 van de wet op het politieambt. De wet werd herzien in 2023 om systematische fouilleringen te verbieden en de politie te onderwerpen aan een individuele motiverings- en registratieplicht (Wet tot wijziging van de wet op het politieambt met het oog op het invoeren van een registratie- en motiveringsplicht bij naaktfouilleringen, *BS*, 24 november 2023). Zie ter zake met name Advies nr. 8/2022 van 15 juni 2022 van het Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens (FIRM) over het wetsvoorstel tot wijziging van de wet op het politieambt met het oog op het invoeren van een registratie- en motiveringsplicht bij naaktfouilleringen, beschikbaar op: www.federaalinstituutmensrechten.be/nl/home.

92 EHRM, *M.A. t. België*, 27 oktober 2020.

93 AIG, *Jaarverslag 2019 over de gedwongen terugkeer*.

94 Myria, *Nota eindverslag-Bossuyt*, p. 27.

AANBEVELINGEN

Myria roept op om alleen geweld en dwang te gebruiken wanneer dat absoluut noodzakelijk is en om het gebruik van geweld en dwang in elk geval te omkaderen met strikte procedurele waarborgen.

Myria beveelt aan om de politierichtlijnen over de verwijdering van vreemdelingen openbaar te maken en de exhaustieve lijst van toegestane dwangmiddelen zowel op de website van de AIG als op de website van de politie te publiceren.

Myria beveelt aan om het wettelijke juridische kader te verduidelijken wat de naaktfouilleringen in het kader van gedwongen terugkeer betreft, te bepalen welke autoriteiten daarvoor bevoegd zijn en met welke procedurele waarborgen.



De noodzakelijke invoering van versterkte controles op de opdrachten van de escorteurs

De middelen die een aanzienlijke schending van de grondrechten vormen en die ter beschikking worden gesteld van de ambtenaren van de DVZ en de werknemers van Frontex vereisen de parallele invoering van een bijzonder strikte controle op hun tussenkomsten.

In zijn advies over de conclusies van de commissie-Bossuyt heeft Myria opgeroepen tot een strikte omkadering van de escorteurs en het heeft daarbij aan het volgende herinnerd: “de gedwongen terugkeer is een bijzonder riskant moment, omdat daarbij het gebruik van dwang is vereist en de vreemdeling in een kwetsbare situatie wordt geplaatst.”⁹⁴ Daarom moet “erop worden toegezien dat deze actoren

op correcte wijze gebruikmaken van dwang, met volledige inachtneming van de geldende normen en verplichtingen, en met het oog op het vermijden van onmenselijke of vernederende behandelingen". Myria heeft daartoe de aanbeveling geformuleerd om de politie (de met het toezicht op de verwijdering belaste kaderleden) de middelen te geven om toezicht uit te oefenen op de andere begeleiders, alsook om de bevoegdheden en het budget van de AIG uit te breiden.⁹⁵ Die aanbevelingen worden herhaald: **de uitbreiding van het aanbod escorteurs moet hand in hand gaan met een versterking van het toezicht op die laatsten.**

De AIG controleert maar een klein percentage van alle operaties van gedwongen verwijdering vanuit België.⁹⁶ Daarom **is het proces-verbaal van de operaties dat daarna wordt opgesteld uiterst belangrijk voor een controle a minima.** De LPA is onderworpen aan een rapportageplicht waarbij de verwijderingsoperatie en alle eventueel gebruikte dwangmiddelen worden beschreven.⁹⁷ Op basis van de analyse van die verslagen somt de AIG in haar jaarverslag de dwangmiddelen op die werden gebruikt en het aantal keer dat de LPA die gebruikte.⁹⁸ Omdat er geen uitleg of context rond de incidenten gegeven wordt, kunnen eventuele inbreuken tegen de geldende regelgeving niet worden geïdentificeerd. Ondanks een aanbeveling in die zin van Myria worden de individuele (geanonimiseerde) controleverslagen niet gepubliceerd.⁹⁹ Bij het Frontexmechanisme moet elk gebruik van geweld het voorwerp uitmaken van een proces-verbaal dat wordt opgesteld door enerzijds de politieambtenaar die de leden van het permanent korps op het terrein vergezelt¹⁰⁰ en, anderzijds, de leden van het permanent korps aan hun hiërarchie en aan de grondrechtenfunctionaris van Frontex (hieronder: FRO).¹⁰¹ Wanneer acties of tekortkomingen van het Frontexpersoneel tot schendingen van de grondrechten zouden hebben geleid, kan de uitvoerend directeur interne maatregelen of tuchtsancties tegen hen nemen. Het jaarverslag van de FRO bevat helaas geen informatie ter zake. De terugkerwet voorziet er niet in dat de werknemer van de DVZ die als escorteur optreedt is onderworpen aan een rapportageplicht aan zijn hiërarchie, wat een gemiste kans is. **Myria is verheugd over de uiteenlopende rapportage-**

plichten van het Frontexkorps en de werknemers van de LPA en beveelt een grotere transparantie aan rond het gevolg dat er wordt gegeven aan die verslagen en de eventuele aantijgingen rond slechte behandelingen die ze bevatten. Die verslagen zouden in elk geval en gelet op het gedeeltelijke toezicht dat ze mogelijk maken, moeten worden aangevuld met een bewakingsstelsel via video-opname van alle verwijderingspogingen.¹⁰²

De Frontexverordening bepaalt dat **toezichthouders voor de grondrechten en terugkeerwaarnemers van Frontex** ook kunnen worden ingezet om ervoor te zorgen dat de grondrechten bij de operationele activiteiten van Frontex aan de buitengrenzen of in het kader van de gedwongen terugkeer worden nageleefd.¹⁰³ Als ze aanwezig zijn in een operationeel gebied dragen zij een insigne op grond waarvan ze kunnen worden geïdentificeerd als toezichthouders voor de grondrechten en waarnemers. De toezichthouders moeten informatie over de verwijderingen verzamelen, verslag uitbrengen over de bescherming van de grondrechten en aanbevelingen voor de lidstaten formuleren. In 2024 hebben die waarnemers van Frontex 45 terugkeeroperaties (waaronder één vanuit België) gecontroleerd van de 288 vluchten¹⁰⁴ waarbij Frontex technische en operationele bijstand heeft verleend.¹⁰⁵ Deze waarnemers formuleren een reeks aanbevelingen voor de lidstaten, met name om niet preventief dwangmiddelen te gebruiken tijdens terugkeeroperaties en om erover te waken dat alle deelnemers aan een terugkeeroperatie identificeerbaar zijn. Wat de doeltreffendheid van het werk van de toezichthouders voor de grondrechten betreft, rijzen er vragen inzake hun onafhankelijkheid, aangezien zij organiek deel uitmaken van de instantie die ze dienen te controleren. In lijn met de aanbevelingen van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, **beveelt Myria aan om de leiding van die toezichthouders voor de grondrechten en terugkeerwaarnemers toe te wijzen aan een onafhankelijke actor.**¹⁰⁶

95 Myria, *MyriaDoc 11*, p. 125.

96 In 2024 heeft de AIG 90 controles op gedwongen terugkeer uitgevoerd voor een totaal van 173 betrokken personen. Dat is een toename ten opzichte van het jaar voordien (2023: 62; 2022: 95; 2021: 132; 2020: 128; 2019: 96) maar dat aantal blijft relatief laag in vergelijking met het totale aantal gedwongen verwijderingen vanuit België. Volgens de cijfers van de AIG is het totale aantal gedwongen verwijderingen (inclusief terugdrijvingen) 5.153 voor het jaar 2024. Het aantal terugkeeroperaties waarbij de AIG in 2024 aanwezig was vormt derhalve maar een minieme minderheid van alle terugkeeroperaties. Acht controles werden er gedaan tot aan de plaats van bestemming, de rest van de controles gebeurde tot de *boarding*. Er gebeurde geen enkele controle op terugdrijvingen (zie AIG, *Jaarverslag AIG 2024: controle van de gedwongen terugkeer*).

97 Ministeriële richtlijn inzake de organisatie van de verwijderingen van vreemdelingen per vliegtuig van 16 maart 2022 (niet-gepubliceerd).

98 AIG, *Jaarverslag 2023 over de gedwongen terugkeer*.

99 Myria, *MyriaDoc 11*, p. 88.

100 Artikel 8 §2 Frontexwet.

101 Bijlage V van de Frontexverordening.

102 Myria, *MyriaDoc 5*, pp. 82-83; Myria, *Analyse van het interimverslag van de commissie-Bossuyt*, 2019, p. 20; Myria, *MyriaDoc 11*, p. 78. Zie ook richtsnoer 20 Raad van Europa, Twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer 2005, pp. 56-57.

103 Artikel 110 van de Frontexverordening.

104 Frontex, *Fundamental Rights Officer annual report 2024*, p. 23, beschikbaar op: www.frontex.europa.eu.

105 Dat omvat gezamenlijke terugkeeroperaties, nationale terugkeeroperaties en collectieve terugkeeroperaties, die door Frontex worden gecoördineerd of georganiseerd.

106 FRA, *The revised European Border and Coast Guard Regulation and its fundamental rights implications – Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights*, 27 november 2018, p. 22.

AANBEVELINGEN

Myria beveelt het gebruik van video-opnames aan om de gevallen van gedwongen terugkeer te controleren.

Myria raadt aan om de politie (de met het toezicht op de verwijdering belaste kaderleden) middelen te geven om de werknemers van de DVZ en Frontex te controleren, alsook om de controle van de AIG uit te breiden.

Myria raadt aan om die controlemechanismen voldoende middelen te geven om hun opdrachten goed uit te voeren.

Myria beveelt aan om de leiding van die toezichthouders voor de grondrechten en terugkeerwaarnemers toe te wijzen aan een onafhankelijke actor.



kelijkheid betreft.¹⁰⁷ Dit betekent dat die werknemers strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld wanneer zij een misdrijf begaan op het Belgische grondgebied. De staat kan trouwens burgerlijk aansprakelijk worden gesteld overeenkomstig de wet op het politieambt voor handelingen die ze in het kader van hun opdrachten stellen. De werknemers kunnen evenwel alleen aansprakelijk worden gesteld wanneer zij een opzettelijke fout, een zware fout, of een lichte fout die bij hen gewoonlijk voorkomt begaan.¹⁰⁸ Aangezien de lichte fout niet wordt bestraft en de opzettelijke, zware of gewoontelijke aard moet worden aangetoond, bestaat het risico dat er een vorm van straffeloosheid bij die werknemers ontstaat.

De werknemers van Frontex kunnen ook niet-contractueel aansprakelijk worden gesteld krachtens het Europees recht.¹⁰⁹ De Europese rechtspraak heeft de voorwaarden voor die aansprakelijkheid verduidelijkt.¹¹⁰



Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ) heeft op 18 december 2025 twee arresten gewezen die toelaten om de niet-contractuele aansprakelijkheid van Frontex preciezer te schetsen. In een eerste arrest¹¹¹ vernietigt het Hof de beschikking van het Gerecht van de Europese Unie die door tal van auteurs werd bekritiseerd¹¹² waarbij er werd beschouwd dat de aanwezigheid van Frontexpersoneelsleden bij gezamenlijke terugkeeroperaties er uitsluitend uit bestond om technische en operationele bijstand te verlenen aan de lidstaten, zonder op de gegrondheid van de terugkeerbesluiten in te kunnen gaan. Het Hof ontkracht die redenering en verduidelijkt dat in het kader van de coördinatie van gezamenlijke terugkeeroperaties Frontex moet verifiëren of er terugkeerbesluiten bestaan voor alle betrokken personen en moet verifiëren dat bij die operaties de grondrechten van de betrokken personen en met name het beginsel van *non-refoulement* wor-

Verantwoordelijkheid van de werknemers van Frontex

De kwestie van de verantwoordelijkheid van de werknemers van Frontex verdient bijzondere aandacht in die zin dat het buitenlandse werknemers zijn die op het Belgische grondgebied optreden. De mechanismen voor controle *a posteriori* in de Frontexverordening en -wet vertonen evenwel enkele zwakke punten.

De leden van het permanent korps die op het nationale grondgebied optreden worden gelijkgesteld met politieambtenaren voor wat de toepassing van de strafwetgeving en de toepassing van de regels inzake burgerlijke aanspra-

¹⁰⁷ Zie artikel 7 van de Frontexwet.

¹⁰⁸ Zie artikel 48 van de wet op het politieambt.

¹⁰⁹ Artikel 340 §2 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU).

¹¹⁰ Volgens vaste rechtspraak van het Hof is de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie in de zin van artikel 340, tweede alinea, VwEU afhankelijk van de vervulling van een aantal voorwaarden, namelijk het bestaan van een voldoende gekwalificeerde schending van een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel, de realiteit van de schade en het bestaan van een direct oorzakelijk verband tussen de schending van de op diegene die de gedraging heeft gesteld rustende verplichting en de door de benadeelde personen geleden schade (arresten van 5 maart 1996, *Brasserie du Pêcheur en Factortame*, C46/93 en C48/93, EU:C:1996:79, punt 51, en van 5 maart 2024, *Koçner/Europoi*, C755/21 P, EU:C:2024:202, punt 117 en geciteerde rechtspraak).

¹¹¹ HvJ, *WS t. Frontex*, 18 december 2025, Zaak C679/23 P.

¹¹² G. Davies, "The General Court finds Frontex not liable for helping with illegal pushbacks: it was just following orders", *European Law Blog*, 11 september 2023; J. De Coninck, "Shielding Frontex: On the EU General Court's 'WS and others v Frontex'", *VerfBlog*, 9 september 2023.

den geëerbiedigd.¹¹³ In een tweede arrest¹¹⁴ past het Hof de bewijslast aan voor personen die verklaren het slachtoffer te zijn van *pushbacks* en stelt het dat teneinde het recht op een doeltreffende voorziening in rechte na te leven het voor die personen volstaat om een begin van bewijs te leveren dat deze operatie heeft plaatsgevonden waaraan Frontex heeft deelgenomen en dat zij daarbij aanwezig waren. Een schriftelijke getuigenis die voldoende gedetailleerd, specifiek en onderling overeenstemmend is kan een dergelijk begin van bewijs vormen. Hoewel deze arresten relatief oude feiten (2016 en 2020) betreffen en hoewel er sindsdien veranderingen hebben plaatsgevonden bij het Agentschap, zijn die van fundamenteel belang om de straffeloosheid te verminderen en de schending van grondrechten tegen te gaan aan de buitengrenzen of bij terugkeeroperaties. Het Hof spreekt zich in die arresten evenwel niet uit over het oorzakelijke verband dat moet worden aangetoond, wat een van de grote struikelblokken vormt om het Europese agentschap niet-contractueel aansprakelijk te stellen.¹¹⁵

Naast de mogelijkheid inzake de strafrechtelijke aansprakelijkheid kan de persoon die wordt benadeeld door de handelingen van een werknemer van Frontex via een klachtensysteem klacht neerleggen bij een grondrechtenfunctionaris.¹¹⁶ Het aantal ontvankelijk verklaarde klachten voor alle lidstaten is bijzonder laag,¹¹⁷ wat duidelijk in contrast staat met de incidenten aan de buitengrenzen, zoals benadrukt door het middenveld de afgelopen jaren.¹¹⁸ Die cijfers wijzen dus niet op de afwezigheid van incidenten, maar illustreren veeleer dat de doelgroep het klachtenmechanisme grotendeels niet kent of niet begrijpt. Het Europees comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (hieronder: CPT) had trouwens het gebrek aan afdoende informatie over het klachtenmechanisme benadrukt.¹¹⁹ De uitkomst van de klachtenprocedure en het gevolg dat eraan wordt gegeven zijn trouwens ondergeschikt aan de *goodwill* van de

lidstaten en de medewerking waartoe zij bereid zijn, wat de doeltreffendheid van het systeem beperkt.

Conclusie: migratie wordt alsmear meer vanuit een veiligheidsoogpunt benaderd

De besproken wetswijzigingen steunen op een benadering van migratie die wordt gevreesd vanuit een veiligheidsoogpunt. Voor Myria lijkt de terugkeerwet in die logica te passen aangezien ze het gebruik van geweld en dwang in het kader van de verwijderingsprocedures uitbreidt en geen reële alternatieven voor detentie voorstelt. De wet voorziet dan wel in preventieve en minder dwingende maatregelen, maar die schrijven zich eveneens in die veiligheidslogica in. De omstandigheden waarin de bestuurlijke overheden de tenuitvoerlegging ervan kunnen weigeren zijn van dien aard dat ze maar in heel beperkte gevallen een reël alternatief voor detentie vormen. De goedkeuring van de Frontexwet past in een context waarin de nadruk wordt gelegd op de beveiliging van de grenzen en het gebruik van meer repressieve middelen om ze te beveiligen en voor de gedwongen terugkeer van personen zonder verblijfsrecht. De actiemiddelen van de grenspolitie versterken is ook het pad effenen voor de nieuwe regelgeving waarin het Migratiepact van de EU voorziet en die eveneens past in een aanpak die voorrang geeft aan veiligheid en de kans op schending van de grondrechten vergroot.¹²⁰

113 HvJ, *WS t. Frontex*, 18 december 2025, Zaak C679/23 P, §102.

114 HvJ, *Hamoudi t. Frontex*, 18 december 2025, Zaak C136/24 P.

115 Zie B. Muhamba, "L'incertaine responsabilité civile de Frontex et la responsabilité partagée: la nécessité des mécanismes de réparation effective des dommages pour les victimes demandeurs d'asile", *Cahiers de l'EDEM*, oktober 2023; Zie over deze kwestie ook: N. Forster, *La querelle autour de la responsabilité civile de Frontex – EU Immigration and Asylum Law and Policy*, *blog Odysseus Network*, 26 februari 2021; M. Gkliati, *The first steps of Frontex accountability: Implications for its Legal Responsibility for Fundamental Rights Violations – EU Immigration and Asylum Law and Policy*, *blog Odysseus Network*, 13 februari 2021; C. Billet, "Quelle(s) responsabilité(s) pour l'agence Frontex?", in P. Chaumette, *Richesses et misères des océans: Conservation, Ressources et Frontières*, GOMILEX, 2018.

116 Artikel 111 van de Frontexverordening.

117 In 2023 heeft de grondrechtenfunctionaris 64 klachten ontvangen, waarvan er maar vier ontvankelijk werden verklaard en werden overgemaakt aan de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten voor verdere behandeling, alsook aan de uitvoerend directeur van Frontex ter informatie. In 2022 werden er 69 klachten ontvangen, waarvan er tien ontvankelijk werden verklaard. Zie Frontex, *Fundamental Rights Officer annual report 2023*.

118 *Human Rights Watch* en *Border Forensic*, *Complicité dans le ciel: La surveillance aérienne par Frontex facilite les abus*, december 2022; *Enquête Le Monde*, *Des appareils de surveillance de Frontex sont utilisés par les garde-côtes libyens pour intercepter illégalement des migrants*, 23 november 2022; La Cimade, *Frontex dans la tempête: Chronologie des accusations ciblant l'agence Frontex d'octobre 2020 à mai 2022*.

119 CPT, Verslag aan de Belgische regering naar aanleiding van het bezoek aan België van 7 tot 10 november 2022, §73, beschikbaar op: [rm.coe.int](https://www.coe.int).

120 E. Guild & V. Apatzidou, *EU Pact Instruments on Asylum and Minimum Human Rights Standards*, *Odysseus blog on the Pact on migration & asylum*, 21 oktober 2024.

Wat is het lot van gedetineerden zonder verblijfsrecht in de gevangenis?

Inleiding

België laat recordcijfers optekenen inzake overbevolking in de gevangenis.¹²¹ Een derde van die gedetineerden is niet in orde met zijn verblijf. In die context heeft de politiek verscheidene voorstellen geformuleerd om gedetineerden zonder verblijfsrecht rechtstreeks vanuit de gevangenis te verwijderen of naar het buitenland of gesloten centra over te brengen. Die politieke wil om prioriteit te geven aan de verwijdering van gedetineerden zonder verblijfsrecht vanuit onze gevangenissen is niet nieuw. Deze categorie van gedetineerden maakt vanuit die optiek al jarenlang het voorwerp uit van een specifieke behandeling in het strafuitvoeringsrecht.

Gelet op het grote aantal dergelijke gedetineerden binnen onze gevangenissen is het legitiem om die categorie van gedetineerden in het bijzonder te bestuderen. Het lijkt even essentieel om zich vragen te stellen rond de impact die de huidige of overwogen maatregelen op die populatie kunnen hebben.¹²²

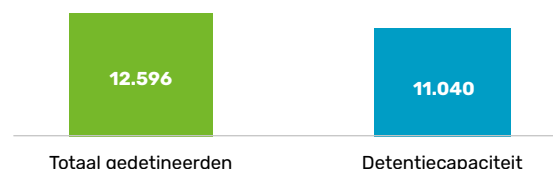
In deze focus wordt er een grondige analyse gemaakt van de situatie van die gedetineerden en van de maatregelen die jegens hen worden toegepast of worden overwogen. **In het eerste deel** wordt de context geschetst, door terug te komen op het aandeel gedetineerden zonder verblijfsrecht in onze gevangenissen en op het profiel van die gedetineerden. In een **tweede deel** wordt er herinnerd aan het belang om het recht op re-integratie van elke gedetineerde te garanderen, ongeacht zijn verblijfsstatus. Aan die gedetineerden moeten er, net als aan alle andere gedetineerden, maatregelen worden aangeboden om hun re-integratie in de maatschappij voor te bereiden. **In een derde deel** van deze focus worden de perspectieven besproken die op politiek niveau worden overwogen en op gerechtelijk niveau worden aangeboden ten aanzien van die gedetineerden. Op politiek niveau wordt de nadruk gelegd op de noodzaak om de verwijdering van die gedetineerden zonder verblijfsrecht vanuit onze gevangenissen op te voeren. Op gerechtelijk niveau wordt voorrang gegeven aan vrijheidsbenemende

maatregelen ten aanzien van die gedetineerden, ten koste van maatregelen om hun re-integratie in de maatschappij voor te bereiden. Deze logica's die de politieke macht en de rechterlijke macht volgen leiden tot een aantal negatieve effecten, niet alleen voor de gedetineerde zonder verblijfsrecht, maar ook voor de maatschappij in haar geheel. **In een vierde deel** bespreekt Myria die ongewenste neveneffecten. In een **vijfde en laatste deel** worden – op basis van deze vaststellingen – diverse pistes voorgesteld om die gedetineerden opnieuw toegang te geven tot de maatregelen en middelen die hen moeten voorbereiden op hun re-integratie in de maatschappij.

Een groot aantal gedetineerden zonder verblijfsrecht in onze gevangenissen

België is een slechte leerling wat de gevangenispopulatie betreft. Het land wordt alsmat opnieuw geconfronteerd met overbevolking in de gevangenissen. Op 1 januari 2025 zaten 12.596 gedetineerden in de gevangenis of in gewoon penitentiair verlop.¹²³ Op dezelfde datum hadden de gevangenissen een capaciteit van 11.040 personen. In een beslissing van 5 december 2024 betreurde het Comité van ministers van de Raad van Europa het dat België geen afdoende maatregelen had genomen om het structurele probleem van de overbevolking in de gevangenissen en de door die overbevolking onaanvaardbare detentievoorzaken op te lossen.¹²⁴ Die overbevolking in de gevangenissen is sindsdien nog erger geworden.

Vergelijking tussen het aantal gedetineerden en de gevangenis capaciteit op 1 januari 2025



¹²¹ Zie de cijfers hieronder.

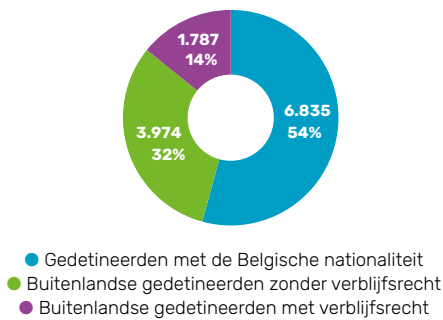
¹²² Myria heeft als gespecialiseerde instantie, lid van het Nationaal Preventiemechanisme, een nota geschreven waarin het zijn zorgen uit over de maatregelen die de regering stelt te willen nemen ten aanzien van die populatie: Zie nota van het Nationaal Preventiemechanisme in samenwerking met de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen, het Federaal Migratiecentrum (Myria) en Ellen Vandennieuwenhuysen: Nationaal Preventiemechanisme, *Uitstroom buitenlandse gedetineerden zonder wettig verblijf: oplossing voor overbevolking in de gevangenissen? – Bezorgdheden en aandachtspunten van het Nationaal Preventiemechanisme*.

¹²³ Zie het antwoord op de parlementaire vraag nr. 56-2-00145 van volksvertegenwoordiger Werner Somers van 2 april 2025, over "De gevangenisbevolking – Evolutie en samenstelling", *Parl. St.*, Kamer, gewone zitting, 2024-2025.

¹²⁴ Beslissing van de Raad van Ministers van 5 december 2024, 1.514e vergadering (3-5 december 2024) (DH)-H46-12- Vasilescu t. België (Verzoekschrift nr. 64682/12).

Een groot deel van de gedetineerden in onze gevangenissen heeft evenwel een vreemde nationaliteit en de overgrote meerderheid van hen heeft geen verblijfsrecht. Zo hadden op 1 januari 2025 5.761 gedetineerden in onze gevangenissen een vreemde nationaliteit.¹²⁵ Ze vertegenwoordigen daarmee ongeveer 45% van de totale gevangenispopulatie. 3.974 van die gedetineerden hadden geen verblijfsrecht. Ongeveer 31,5% van de gevangenispopulatie bestond zo uit gedetineerden zonder verblijfsrecht. Voor de jaren 2016 tot 2024 schommelt het percentage gedetineerden zonder verblijfsrecht vrij stabiel rond de 30% van de gevangenispopulatie. Dat is bijzonder hoog in vergelijking met dat in andere Europese landen waar de buitenlandse populatie in de gevangenissen meestal minder dan 25% bedraagt.¹²⁶

Verdeling van de gedetineerden volgens nationaliteit en type verblijf



Gedetineerden zonder verblijfsrecht met gevarieerde profielen

Onder het begrip gedetineerde zonder verblijfsrecht vallen er uiteenlopende profielen.

Sommige van die gedetineerden hebben geen enkele band met het grondgebied en zullen nooit voldoen aan de voorwaarden voor het recht op een verblijf. Anderen zouden daarentegen kunnen voldoen aan de voorwaarden voor het recht op een verblijf.

Niet alle gedetineerden zonder verblijfsrecht kunnen het voorwerp uitmaken van een verwijdering of een overdracht naar een ander land om redenen die verband houden met de naleving van hun grondrechten, om diplomatieke redenen of bij gebrek aan identificatie.

Gedetineerden zonder verblijfsrecht met sterke banden met het Belgische grondgebied

Sommige gedetineerden zonder verblijfsrecht **hebben nooit een verblijfstitel gehad maar hebben wel sterke banden met België** of verkeren in een situatie waarin **humanitaire motieven de regularisatie van hun situatie zouden kunnen rechtvaardigen**. Sommigen hebben stappen in die richting gezet, maar hebben tijdens het onderzoek van hun situatie geen recht op verblijf en komen daardoor in een “grijze zone” terecht¹²⁷. De termen “grijze zones” of “grijze situaties” verwijzen naar alle administratieve verblijfsituaties tussen enerzijds de vreemdeling die gemachtigd is om op het grondgebied te verblijven en een kaart heeft die dat recht materialiseert en anderzijds de vreemdeling zonder verblijfsrecht of verblijfstitel.

Sommige van die gedetineerden **verbleven wettig op het Belgisch grondgebied maar hebben geen verblijfstitel meer** omdat die werd ingetrokken ten gevolge van hun strafrechtelijke veroordeling(en). De verblijfswet biedt de mogelijkheid om het verblijfsrecht in te trekken van personen die een bedreiging vormen voor de openbare orde of om hen uit te sluiten van de vluchtelingenstatus of het voordeel van de subsidiaire bescherming.¹²⁸ Een strafrechtelijke veroordeling kan de grondslag voor dat soort beslissingen vormen. Sommige van de gedetineerden van wie het verblijfsrecht wordt ingetrokken na een strafrechtelijke veroordeling zijn in België geboren of hebben er bijna altijd geleefd. De verblijfswet die deze profielen uit het toepassingsgebied van die bepalingen uitsloot werd immers in die zin herzien in 2017.¹²⁹

In december 2023 stipte een vertegenwoordiger van het gevangeniswezen aan dat 459 beslissingen tot intrekking van verblijf werden genomen ten aanzien van gedetineerde vreemdelingen in de periode tussen de inwerkingtreding van die wijzigingen in 2017 en begin mei 2022.¹³⁰ In het jaarrapport over 2024 van de Dienst Vreemdelingenzaken (hierna: DVZ) wordt verduidelijkt dat het verblijf van vreemdelingen die in de strafinstellingen verblijven in 2022 om redenen van openbare orde werd beëindigd voor 85 van hen, in 2023 voor 91 van hen en in 2024 voor 99 van hen.¹³¹ Vervolgens wordt verduidelijkt “dat er ook beslissingen tot beëindiging van verblijf worden genomen voor geradicaliseerde personen en voor personen van wie de beschermingsstatus werd in-

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ M. F. Aebi, E. Cocco, *SPACE_I_2023*, p. 60.

¹²⁷ Voor de grijze zones inzake de verblijfsituatie, zie: LDH, Move, *Vade mecum pour la défense juridique des étrangers détenus en prison*, p. 63 e.v.

¹²⁸ Zie met name de artikelen 20 e.v.; 40 e.v.; 55/2, 55/3/1, 55/4, 55/5/1 van de wet van 15 december 1980 die toelaten om het verblijfsrecht in te trekken om redenen van openbare orde, om de vluchtelingenstatus of de subsidiaire bescherming in te trekken of de persoon ervan uit te sluiten. Voor die bepalingen, zie: Myria, *Jaarverslag Migratie in cijfers en in rechten 2022*, *Katern “Terugkeer, detentie en verwijdering”*, p. 27 e.v.

¹²⁹ Bij wet van 24 februari 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, met het doel de bescherming van de openbare orde en de nationale veiligheid te versterken, *BS*, 19 april 2017, p. 51890 en wet van 15 maart 2017 tot wijziging van artikel 39/79 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, *BS*, 29 april 2017, p. 51900, de zogeheten wetten van “openbare orde”. Zie ook de voormelde katern *Detentie 2022* van Myria ter zake: Myria, *MyriaDoc 5*, 2017 en C. Macq, “Le point sur le retrait du droit au séjour et l'éloignement pour motifs d'ordre public des étrangers en séjour légal”, *Rev. dr. étr.*, nr. 198, pp. 179-219.

¹³⁰ FOD Justitie, *Rondetafelgesprek, Gedetineerden zonder recht op verblijf*, december 2023.

¹³¹ DVZ, *Activiteitenverslag 2024*, p. 57.

getrokken” en dat “deze cijfers hierin niet vervat zijn”.¹³² Het aantal gedetineerde vreemdelingen van wie het verblijfsrecht werd ingetrokken is derhalve nog groter. Het is zo dat vooral het verblijfsrecht van personen met de Nederlandse en de Marokkaanse nationaliteit werd ingetrokken.

Gedetineerden die van de nationaliteit vervallen zijn verklaard zijn overigens niet opgenomen in deze cijfers. De vervallenverklaring van de nationaliteit voor personen met een dubbele nationaliteit, waarmee de Belgische nationaliteit kan worden ingetrokken van personen die zijn veroordeeld voor met name terrorisme, kent al enkele jaren een toename binnen de Belgische rechtsorde.¹³³ Volgens de rechtspraak plaatst de vervallenverklaring van de nationaliteit de persoon niet opnieuw in de verblijfssituatie waarin die zich bevond vóór hij de nationaliteit kreeg.¹³⁴ De persoon van wie de nationaliteit vervallen is verklaard heeft op de dag van uitvoering van die beslissing derhalve geen verblijfsrecht meer. Sommige van de personen die van de nationaliteit vervallen zijn verklaard hebben (bijna) heel hun leven op het Belgische grondgebied gewoond. Een voorbeeld daarvan is Malika El Aroud, een Belgisch-Marokkaanse, op vijfjarige leeftijd aangekomen in België, vervallen verklaard van de Belgische nationaliteit op de leeftijd van 58 jaar en na jaren leven in de illegaliteit overleden op het Belgische grondgebied omdat ze nooit naar Marokko kon worden verwijderd.¹³⁵

Myria heeft meldingen ontvangen over soortgelijke situaties van personen die hun verblijfsrecht verloren hebben ten gevolge van een strafrechtelijke veroordeling, terwijl zij op jonge leeftijd op het Belgische grondgebied zijn aangekomen en er altijd geleefd hebben.



Een melding uitgelicht

De heer K. heeft de Congolesse nationaliteit en is een jaar of veertig. Hij was negen jaar toen hij met zijn ouders en zussen in België is aangekomen en verbleef er sindsdien wettelijk.

De heer K. werd meermaals veroordeeld voor diefstal, computerfraude en handel in verdovende middelen.

Naar aanleiding van die veroordelingen heeft de DVZ een beslissing tot intrekking van zijn verblijfsrecht genomen. Die beslissing werd vervolgens vernietigd door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV). Die vernietiging werd gevolgd door een nieuwe beslissing tot intrekking van het verblijfsrecht door de DVZ. De heer K. heeft opnieuw beroep ingesteld tegen die beslissing bij de RvV. Omdat dat beroep niet opschortend werkt, heeft hij op dit moment geen verblijfstitel.

De heer K. heeft geen enkele band meer met Congo, zijn land van herkomst, maar heeft daarentegen sterke banden met zijn familie in België. Voor zijn aanhouding woonde hij bij zijn moeder. Hij verklaart ook onmisbare steun te verlenen aan zijn zus die onlangs ernstige gezondheidsproblemen had. Toch neemt de DVZ hem zijn verblijfsrecht af, vanuit de overweging dat het risico voor de openbare orde dat hij vertegenwoordigt moet primeren op zijn recht op een privé- en gezinsleven.

Meneer is gedetineerd en zijn straf loopt af in 2028. Hij komt binnenkort in aanmerking voor een straf-aanpassing, maar weet dat hij die moeilijk zal krijgen omdat hij geen verblijfsrecht in België heeft. Meneer wil niet terugkeren naar Congo omdat het een politiek onstabiel land is waarmee hij geen enkele band meer heeft.

Onverwijderbare gedetineerden zonder verblijfsrecht

De verwijdering van sommige van die gedetineerden kan trouwens onmogelijk zijn door de risico's op schending van hun grondrechten bij terugkeer naar hun land van herkomst,¹³⁶ om diplomatieke redenen of door een gebrek aan identificatie.

Hoewel ze geen verblijfsrecht hebben, zullen die gedetineerden na afloop van hun straf of hun vrijlating op het Belgische grondgebied moeten blijven en er zich dus moe-

¹³² *Ibid.*, p. 58.

¹³³ Zie de artikelen 23, 23/1 en 23/2 van het Wetboek van de Belgische nationaliteit. Voor commentaar op die artikelen, zie: C. Macq, “Contours et enjeux de la déchéance de la nationalité”, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, Vol. 2021, nrs. 2515-2516.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 14 e.v.

¹³⁵ Zie ter zake: “België krijgt ‘zwarte weduwe’ Malika El Aroud het land niet uit: waarom is mensen zonder papieren uitwijzen zo moeilijk?”, Interview van 1 maart 2021 met staatssecretaris S. Mahdi, in *De Afspraak*, 2 maart 2021.

¹³⁶ De beslissing tot terugwijzing naar het land van herkomst van de betrokken persoon kan onder bepaalde omstandigheden een inbreuk vormen op het recht op een privé- en gezinsleven van de betrokken individuen, beschermd door artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (zie onder meer het arrest van het EHRM, *Sharafane t. Denemarken*, 12 november 2024; EHRM, *I.M. t. Zwitserland*, 19 april 2019) of de betrokken persoon blootstellen aan onmenselijke of vernederende behandelingen of foltering in overtreding met artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dat bepaalt dat “niemand mag worden onderworpen aan foltering, of aan onmenselijke of vernederende behandeling”. De vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens stelt dat artikel 3 de plicht impliceert om de persoon in kwestie niet te verwijderen naar een land wanneer er ernstige en bewezen redenen zijn om aan te nemen dat de vreemdeling die het voorwerp uitmaakt van een beslissing tot verwijdering een reëel risico loopt om in het land van bestemming te worden onderworpen aan een behandeling die indruist tegen artikel 3 van het Verdrag (zie onder meer EHRM (GK), *F.G. t. Zweden*, 23 maart 2016, § 111; EHRM, *M.A. t. Frankrijk*, 1 februari 2018, §§ 51 tot 57).

ten re-integreren. Ze kunnen bovendien noch het voorwerp uitmaken van een verwijdering noch van een overdracht naar een vreemd land tijdens hun straf.



Open brief aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

In mei 2025 heeft Myria, samen met een reeks andere instellingen,¹³⁷ gereageerd op het initiatief van meerdere regeringen om een open brief te richten aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens om het aan te sporen de verplichtingen inzake de naleving van de grondrechten van bepaalde bevolkingscategorieën soepeler te interpreteren.¹³⁸ Die oproep had duidelijk betrekking op gedetineerden zonder verblijfsrecht. Bart De Wever heeft dat betoog verklaard: "Bij heel wat Europese leiders leeft er frustratie over de hindernissen waarop we telkens opnieuw stoten bij de aanpak van illegale criminelen die misbruik maken van de openheid van onze samenlevingen. Dat leidt ook tot heel wat ongenoegen bij de Europese bevolking." (...) "Deze brief is een oproep om die problematiek ernstig te nemen en eindelijk daadkracht te tonen. Ons land is helaas maar al te goed vertrouwd met deze problematiek. Als premier van dit land ondersteun ik deze oproep dan ook voor de volle 100 procent".¹³⁹

Myria heeft op basis van die brief, in samenwerking met andere instellingen, herinnerd aan de noodzaak dat "in een internationale context waarin mensenrechten en gerechtigheid steeds vaker onder druk staan (...) België trouw blijft aan zijn verplichtingen. De aansluiting bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het respect voor de uitspraken van het Hof zijn" in die context "meer dan ooit noodzakelijk".¹⁴⁰ Er is geen sprake van om de standaarden in termen van naleving van grondrechten te negeren in naam van andere vereisten. De zogenaamde democratische staten moeten die rechten, sokkels van elke democratie voor iedereen, inclusief de gedetineerden zonder verblijfsrecht, naleven.

Recht op re-integratie: een grondrecht dat voor iedereen toegankelijk moet zijn, ongeacht de verblijfsstatus

Het strafuitvoeringsrecht bepaalt uitdrukkelijk dat de vrijheidsstraf *in fine* de re-integratie van de veroordeelde in de samenleving moet toelaten, ongeacht of dat in België is of in het buitenland.¹⁴¹ In een aanbeveling betreffende buitenlandse gedetineerden verduidelijkt het Comité van ministers van de Raad van Europa¹⁴² dat die vereiste ook geldt voor gedetineerden zonder verblijfsrecht. Het beveelt aan om "de voorbereiding op de invrijheidsstelling van buitenlandse gedetineerden" te starten "op het gepaste moment en om hun re-integratie in de samenleving te faciliteren".

De wet betreffende de externe rechtspositie¹⁴³ biedt gedetineerde veroordeelden de mogelijkheid om strafuitvoeringsmodaliteiten te genieten die hun toelaten de gevangenis te verlaten vóór het einde van hun straf om hun sociale re-integratie voor te bereiden, mits er voorwaarden worden nageleefd. Het gaat onder meer om uitgaansvergunningen, penitentiair verlof, voorwaardelijke invrijheidstelling, voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering van het grondgebied of met het oog op overlevering, de vervroegde invrijheidstelling of nog beperkte detentie.¹⁴⁴

Veroordeelden zonder verblijfsrecht werden – tijdelijk – uitgesloten van de meeste strafuitvoeringsmodaliteiten die uitvoerbaar zijn op het Belgische grondgebied door een wet van 5 februari 2016,¹⁴⁵ die het jaar daarop werd vernietigd. Die bepalingen werden aangenomen nadat de toenmalige minister van Justitie had aangekondigd "de wetgeving zo te hervormen dat zoveel als mogelijk complementariteit wordt bereikt met het migratie- en terugkeerbeleid en de beslissingen van de Dienst Vreemdelingenzaken".¹⁴⁶ De minister was van mening dat "indien er opnieuw werk zou worden gemaakt van resocialisatie en rehabilitatie bij de uitvoering van de gevangenisstraffen dat niet geldt voor gedetineerden zonder verblijfstitel die absoluut België moe-

137 Zie het gezamenlijke *persbericht* van Myria, het Federaal Instituut voor de rechten van de mens (FIRM), de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen (CTRG), het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen (IVGM), het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting en Unia: *Oproep om de onafhankelijkheid van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens te respecteren*, 27 mei 2025.

138 Zie VRT NWS, *Negen Europese landen, waaronder ook België, vragen EU om makkelijkere uitzetting van buitenlandse misdadigers*, 23 mei 2025 alsook een samenvatting van die brief op *Avocats.be*, *Les droits humains en danger*: "In een open brief, gepubliceerd op 22 mei 2025, verzekeren de leiders van negen Europese landen, België en Oostenrijk, Denemarken, Estland, Italië, Letland, Litouwen, Polen en Tsjechië eerst dat ze "een rotsvast geloof in onze Europese waarden, in de rechtsstaat en in de rechten van de mens" delen, maar vragen ze zich vervolgens af of het Europees Hof voor de Rechten van de Mens "het toepassingsgebied van het Verdrag in sommige gevallen niet te ruim interpreteert in verhouding tot de initiële bedoeling ervan en daardoor het evenwicht tussen de te beschermen belangen verandert".

139 *Ibid.*

140 *Oproep om de onafhankelijkheid van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens te respecteren*, 27 mei 2025, *op. cit.*

141 Zie artikel 9, §2, van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, *BS*, 1 februari 2005, p. 2815.

142 *CM/Rec(2012)12*, aangenomen op 10 oktober 2012.

143 Zie de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, *BS*, 15 juni 2006, hierna "wet betreffende de externe rechtspositie".

144 Zie *infra* voor meer uitleg.

145 Wet van 5 februari 2016 tot wijziging van het strafrecht en de strafvordering en houdende diverse bepalingen inzake justitie, *BS*, 19 februari 2016, p. 13130.

146 Justitieplan van de minister van Justitie (p. 50), *Parl. St.*, Kamer, gewone zitting 2014-2015, nr. 54-1019/001, p. 244.

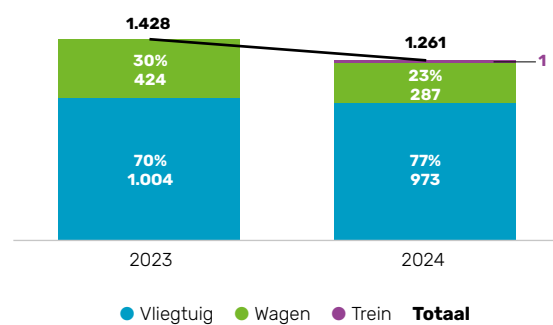
ten verlaten".¹⁴⁷ Het Belgische Grondwettelijk Hof heeft die wet het jaar daarop vernietigd.¹⁴⁸ Het Hof oordeelde dat die absolute uitsluiting van de toegang tot strafuitvoeringsmodaliteiten voor veroordeelden zonder verblijfsrecht discriminerend was. Het Hof bekritiseerde het feit dat die absolute uitsluiting de toekenning verhindert van die modaliteiten aan die gedetineerden "ongeacht de feiten die zij hebben begaan, de straf die tegen hen is uitgesproken, hun gedrag sinds hun opsluiting, de historiek van hun administratieve verblijfssituatie, hun familiebanden in België en de mogelijkheid tot verwijdering wat hen betreft".¹⁴⁹ Het Hof herhaalde vervolgens de noodzaak om de naleving van een fundamenteel principe te garanderen in het kader van de strafuitvoering: het principe van de individualisering van de bestraffing. Een straf moet worden uitgevoerd, niet alleen rekening houdend met de administratieve situatie van de gedetineerde, maar ook met zijn persoonlijkheid en zijn sociale, professionele en familiale situatie. Elke gedetineerde moet toegang hebben tot de modaliteiten die toelaten om zijn re-integratie voor te bereiden. Het Grondwettelijk Hof heeft in een ander arrest van september 2023 de noodzaak herhaald om gedetineerden zonder verblijfsrecht toegang te verlenen tot de voorzieningen die de voorbereiding van hun re-integratie toelaten.¹⁵⁰

Overwogen perspectieven voor gedetineerden zonder verblijfsrecht: verwijdering en, in afwachting, opsluiting

Verwijdering of – bij ontstentenis – opsluiting, het blijven in de praktijk en in de meeste gevallen de enige perspectieven die de politieke en gerechtelijke machten overwegen voor gedetineerden zonder verblijfsrecht na hun veroordeling. Ondertussen hebben zij maar beperkt toegang tot de voorzieningen die de voorbereiding van hun re-integratie in de maatschappij toelaten. En dat ondanks een terechtwijzing van het Grondwettelijk Hof en de vereiste van internationale instanties dat elke gedetineerde daadwerkelijk toegang moet hebben tot de voorzieningen die de voorbereiding van de re-integratie in de maatschappij toelaten.

Uit het activiteitenverslag van de DVZ over 2023 blijkt dat 1.428 gedetineerden vanuit de gevangenissen werden verwijderd in 2023¹⁵¹: 1.004 via de lucht en 424 per wagen, wat laat veronderstellen dat ze naar een buurland of op zijn minst een geografisch nabijgelegen land werden verwijderd. Uit het activiteitenverslag van de DVZ over 2024 blijkt dat 1.261 gedetineerden vanuit de gevangenissen werden verwijderd in 2024: 973 via de lucht en 287 per wagen.¹⁵² De meest vertegenwoordigde nationaliteit bij die gedetineerden in 2024 is de Albanese, gevolgd door de Marokkaanse, de Algerijnse en de Nederlandse nationaliteit.

Verdeling van de verwijderingen vanuit de gevangenissen volgens het type vertrek



De DVZ wijst erop dat het lagere aantal verwijderingen vanuit de gevangenissen tussen 2023 en 2024 te verklaren valt door de recente wijzigingen aan het stelsel van de strafuitvoering.¹⁵³ Sinds september 2023 hangen alle veroordeelden tot een straf van drie jaar of minder die voordien nog gedeeltelijk afhingen van het gevangeniswezen voor een voorlopige invrijheidstelling af van de strafuitvoeringsrechter.¹⁵⁴ In zijn verslag verduidelijkt de DVZ dat gedetineerden zonder verblijfsrecht die niet afhingen van de strafuitvoeringsrechter "vóór 1 september 2023 konden genieten van een bijna automatische voorlopige invrijheidstelling toegekend door de gevangenisdirecteur, zodat een verwijdering mogelijk was vanaf vier maanden voor deze datum op voorwaarde dat er een identificatie was". Nu "moeten ze dat uitdrukkelijk vragen aan de strafuitvoeringsrechter."¹⁵⁵ Zoals hieronder toegelicht werd, brengt een wet overbevolking,¹⁵⁶ die aangenomen werd in juli 2025, enkele wijzigingen aan het bestaande stelsel aan om de toegang van die veroordeelden tot korte straffen tot strafuitvoering

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ GwH, 21 december 2017, arrest nr. 148/2017, B. 90.2., J.T., 2018, p. 97, *Rev.dr.pén.*, 2018, p. 455, nota E. Delhaise, O. Nederlandt, "Légiférer coûte que coûte?", pp. 541-566; Zie ook: M.-A. Beernaert, D. Vandermeersch, "La Cour constitutionnelle recadre le législateur 'pot-pourri II'", J.T., 2018, pp. 81-96.

¹⁴⁹ Ibid., B.90.3.

¹⁵⁰ GwH, 14 september 2023, nr. 120/2023.

¹⁵¹ DVZ, *Activiteitenverslag 2023*, p. 87.

¹⁵² DVZ, *Activiteitenverslag 2024*, p. 83.

¹⁵³ Zie DVZ, *Activiteitenverslag 2024*, p. 56.

¹⁵⁴ Zie *infra*. Voor meer details over die hervorming, in werking getreden in september 2022 en september 2023: zie O. Nederlandt en M.-A. Beernaert, *L'exécution des peines d'emprisonnement jusqu'à trois ans. Réformer en temps de surpopulation carcérale?*, Brussel, Larcier, 2025.

¹⁵⁵ Zie DVZ, *Activiteitenverslag 2024*, p. 56.

¹⁵⁶ Wet van 18 juli 2025 houdende maatregelen met het oog op de vermindering van de overbevolking in de gevangenissen en tot invoering van de principiële onmogelijkheid om het elektronisch toezicht uit te voeren op de plaats waar het slachtoffer verblijft (1), BS, 4 augustus 2025.

ringsmodaliteiten te faciliteren.¹⁵⁷ Die wet werd net vóór het afsluiten van deze focus aangenomen zodat de impact ervan nog niet kan worden gemeten.

Op politiek vlak: de wil om voorrang te geven aan de verwijdering van gedetineerden zonder verblijfsrecht

De wil om voorrang te geven aan de verwijdering van gedetineerden zonder verblijfsrecht en om de mechanismen te versterken die de verwijdering vanuit de gevangenis faciliteren werd het afgelopen decennium geregeld bekrachtigd op politiek vlak,¹⁵⁸ in die mate dat er werd opgeroepen tot de niet-naleving van de grondrechten van die gedetineerden in naam van hun noodzakelijke verwijdering.¹⁵⁹

Vanuit die logica werden die gedetineerden zonder verblijfsrecht in het verleden door de wet de toegang ontzegd tot uitvoeringsmodaliteiten voor de straf die ze op het Belgische grondgebied moeten uitvoeren.¹⁶⁰ Zoals hoger uitgelegd werd, heeft het Grondwettelijk Hof die wettelijke bepalingen vernietigd en er bij die gelegenheid op gewezen dat het recht op re-integratie voor iedereen toegankelijk moet zijn, ongeacht de verblijfsstatus.¹⁶¹

Verscheidene strafuitvoeringsmodaliteiten die de verwijdering van het Belgische grondgebied beogen van gedetineerden zonder verblijfsrecht rechtstreeks vanuit de gevangenis werden trouwens in de wet ingevoegd.

Dat is bijvoorbeeld het geval van de voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering die de strafuitvoeringsrechtbank of -rechter toelaat om de veroordeelde die niet is toegelaten tot verblijf vervoegd in vrijheid te stellen met het oog op de verwijdering van het grondgebied.¹⁶² De invrijheidstelling met het oog op verwijdering is toegankelijk

voor de veroordeelde die volgens een advies van de Dienst Vreemdelingenzaken in irregulier verblijf is. De invrijheidstelling met het oog op verwijdering wordt pas toegekend nadat een deel van de vrijheidsstraf werd ondergaan (een derde van de straf voor de veroordeelden tot een vrijheidsstraf van meer dan drie jaar en, sinds kort,¹⁶³ zes maanden vóór het derde van de straf voor de veroordeelden tot een vrijheidsstraf van drie jaar of minder)¹⁶⁴. De invrijheidstelling met het oog op verwijdering wordt trouwens onderworpen aan het onderzoek van tegenaanwijzingen betreffende het risico inzake het plegen van nieuwe ernstige strafbare feiten, het feit dat de veroordeelde de slachtoffers zou lastigvallen, alsook de door de veroordeelde geleverde inspanningen om de burgerlijke partijen te vergoeden. Voor de veroordeelden tot een vrijheidsstraf van drie jaar of minder werden de toekenningsvoorwaarden beperkt tot de afwezigheid van een direct waarneembaar risico voor de fysieke integriteit van derden.¹⁶⁵ Het ontbreken van perspectieven voor de sociale re-integratie van de veroordeelde is geen tegenaanwijzing voor de toekenning van die modaliteit. In dat geval wordt er evenmin een sociaal re-integratieplan geëist.

Daarnaast werden er maatregelen in de wet ingeschreven om de uitwisseling van informatie tussen de DVZ en de strafinrichtingen te versterken teneinde de kansen te verhogen om de vreemdeling snel te identificeren, zijn verblijfsstatus vast te stellen en de stappen te zetten voor zijn verwijdering. In de verblijfswet wordt bepaald dat de directeur van de strafinrichting de DVZ inlicht zodra er een buitenlandse verdachte of veroordeelde in irregulier verblijf in hechtenis wordt genomen.¹⁶⁶ Na ontvangst van die informatie gaat de DVZ over tot de identificatie van de betrokkene.¹⁶⁷ Een ministeriële omzendbrief van 2017 preciseert de voorwaarden voor de uitwisseling van informatie tijdens de detentie.¹⁶⁸ Het is zo dat medewerkers van de DVZ geregeld naar de strafinrichtingen gaan voor de snellere identificatie en de

157 Zie hieronder voor meer uitleg over deze wet "overbevolking".

158 Zie hieronder. In het regeerakkoord wordt voorgesteld om de terugkeer van buitenlandse gedetineerden op te voeren teneinde de uitstroom uit de gevangnissen te verhogen. Er is sprake van "om de snelle terugkeer van buitenlandse gevangenen naar hun land van herkomst aan te moedigen" en van "terugkeer naar EU-landen of landen met terugkeerovereenkomsten". In de beleidsverklaring en de beleidsnota gaat het over de "terugkeer van niet-Belgen en gedetineerden zonder verblijfsrecht" en over de "terugkeer van gedetineerden naar hun land van herkomst". *Regeerakkoord 2025-2029*, pp. 160 en 161. Daarnaast wordt er in de algemene beleidsverklaring en de beleidsnota verduidelijkt dat de terugkeer naar EU-landen of landen met terugkeerovereenkomsten wordt opgedreven (*Beleidsverklaring, Justitie Doc.*, Kamer, nr. 56/0767/017, 13 maart 2025, p. 44 e.v.; *Beleidsverklaring, Asiel en migratie, Doc.*, Kamer, nr. 56/0767/037, 13 maart 2025, p. 9 e.v.). De vorige minister van Justitie had de wil om de verwijdering van gedetineerden zonder verblijfsrecht of hun overbrenging naar het buitenland tijdens of op het einde van de uitvoering van de straf op te voeren al uitgesproken in zijn beleidsnota. Zie *Beleidsverklaring, Justitie, Doc.*, Kamer, gewone sessie 2020-21, nr. 55-1610/15. In het Justitieplan 2015 had de minister van Justitie al een punt betreffende de veroordeelden zonder verblijfsrecht. Hij was van mening dat die laatste niet in aanmerking moesten kunnen komen voor alternatieve strafuitvoeringsmodaliteiten gericht op integratie in de Belgische maatschappij (Plan J Justitie van de minister van Justitie, *Doc.*, Kamer, gewone sessie, 2014-2015, nr. 54 1019/001, pp. 243-244).

159 Zie hierboven, en ter herinnering het persbericht dat Myria publiceerde in samenwerking met andere instellingen: *Oproep om de onafhankelijkheid van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens te respecteren, Reactie op de open brief van 22 mei 2025 van meerdere Europese staatshoofden over het Europees Hof voor de Rechten van de Mens*, 27 mei 2025.

160 Bij voornoemde wet van 5 februari 2016 tot wijziging van het strafrecht en de strafvordering en houdende diverse bepalingen inzake justitie. Die strafuitvoeringsbepalingen worden hieronder uitgediept.

161 GwH, 21 december 2017, nr. 148/2017 en GwH, 14 september 2023, nr. 120/2023.

162 Zie met name de artikelen 26, §2, 28, §2 en 98/11 van de wet betreffende de externe rechtspositie.

163 Sinds de inwerkingtreding van een wet van 18 juli 2025 houdende maatregelen met het oog op de vermindering van de overbevolking in de gevangnissen en tot invoering van de principiële onmogelijkheid om het elektronisch toezicht uit te voeren op de plaats waar het slachtoffer verblijft (1), *BS*, 4 augustus 2025.

164 Zie artikel 98/11 van de wet betreffende de externe rechtspositie zoals gewijzigd bij de wet van 18 juli 2025, *op. cit.*

165 Zie artikel 98/13 van de wet betreffende de externe rechtspositie zoals gewijzigd bij wet van 18 juli 2025, *op. cit.*

166 Art. 74/8 van de wet van 15 december 1980.

167 *Ibid.*

168 Omzendbrief 1815bis van 27 november 2017 (Officiële coördinatie d.d. 21 december 2017).

opvolging van de verblijfssituatie van de gedetineerden en om, in voorkomend geval, hun verwijdering te faciliteren.¹⁶⁹

In het regeerakkoord 2025–2029¹⁷⁰ en in de beleidsnota's Justitie en Asiel en Migratie¹⁷¹ wordt er aangekondigd om de inspanningen voort te zetten om die doelstellingen te verhogen. In tegenspraak met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof voorzien die er immers in om gedetineerden zonder verblijfsrecht uit te sluiten van de toegang tot de voorwaardelijke invrijheidstelling.¹⁷² De nadruk wordt trouwens opnieuw gelegd op de verwijdering van gedetineerden zonder verblijfsrecht naar hun land van herkomst. Bij ontstentenis wordt vasthouding in andere landen overwogen als alternatief voor diegenen die niet kunnen worden verwijderd.¹⁷³ De enige Belgische ervaring met de "huur" van een gevangenis is met de gevangenis van Tilburg, waar gedetineerden uit Belgische gevangnissen tussen 2009 en 2011 naar werden overgebracht om hun straf daar te ondergaan. Onderzoekers hebben aangetoond dat een dergelijke detentie tot verschillen in behandeling leidt.¹⁷⁴ Een detentie in het buitenland in een land waarmee de gedetineerde geen band zou hebben en waarvan hij de codes en de taal niet kent houdt het risico in dat de modaliteiten voor de progressieve re-integratie van de veroordeelde in de maatschappij moeilijker kunnen worden ingevoerd.¹⁷⁵

Volgens diezelfde logica waarbij er voorrang moet worden gegeven aan de verwijdering van gedetineerden zonder verblijfsrecht hebben de politici geregeld bevestigd de mogelijkheden voor overbrenging tussen staten naar hun land van herkomst maximaal uit te willen breiden. Dat wordt opnieuw bevestigd in de jongste beleidsverklaringen van

de huidige regering.¹⁷⁶ Krachtens het EU-recht¹⁷⁷ en internationale verdragen¹⁷⁸ kunnen gedetineerden zonder verblijfsrecht (al dan niet vrijwillig) worden overgedragen naar de staat waarvan ze onderdaan zijn om daar de rest van hun straf te ondergaan. In die gevallen wordt er een bevel om het grondgebied te verlaten, eventueel samen met een inreisverbod, afgeleverd met het oog op een overbrenging tussen staten. Dergelijke overbrengingen zijn evenwel aan strikte voorwaarden onderworpen, wat verklaart waarom er zo weinig gedetineerden het voorwerp uitmaken van dat type procedures.¹⁷⁹ Een overbrenging buiten de EU is immers onderworpen, behoudens afwijking,¹⁸⁰ aan de instemming van de betrokken persoon en vereist een akkoord tussen de staten over de overbrenging.¹⁸¹ De voorwaarden voor een overbrenging naar een andere lidstaat van de EU zijn soepeler, maar de instemming van de betrokken persoon blijft vereist in een reeks gevallen.¹⁸²

Volgens het activiteitenverslag over 2023 van de DVZ werden er maar 96 personen tussen staten overgebracht in 2023 van wie de meerderheid onderdaan is van een EU-staat.¹⁸³ Volgens het activiteitenverslag over 2024 werden er 90 gedetineerden tussen staten overgebracht in 2024.¹⁸⁴ In reactie op een parlementaire vraag erkende de minister van Justitie in 2021 de moeilijkheden door die strikte voorwaarden en meer bepaald de moeilijkheden om het akkoord van het betrokken land met een overbrenging te krijgen.¹⁸⁵ Er mag trouwens niet worden vergeten dat die overbrengingen in de beide richtingen plaatsvinden en alleen een positieve impact op de overbevolking in de gevangnissen kunnen hebben als het aantal uitgaande overbrengingen (van België naar het land van herkomst) groter is dan het aantal inkomende overbrengingen (van

169 *Ibid.*, p. 69 e.v.

170 Zie *Regeerakkoord 2025–2029*, pp. 160–161.

171 *Beleidsverklaring, Justitie, Doc.*, Kamer, nr. 56/0767/017, 13 maart 2025, p. 44 e.v.; *Beleidsverklaring, Asiel en Migratie, Doc.*, Kamer, nr. 56/0767/037, 13 maart 2025, p. 9 e.v.

172 *Regeerakkoord 2025–2029*, p. 157.

173 In augustus 2025 schreef de pers: *La Libre Belgique*, "Francken conclut discrètement un accord militaire avec le Kosovo: une prison pour accueillir les criminels illégaux de Belgique en ligne de mire", 15 augustus 2025.

174 K. Beyens, M. Boone, "Zeg maar Henk tegen de chef", *Ervaringen met het Belgische detentieregime in de PI Tilburg*, Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, Utrecht en Vrije Universiteit Brussel in samenwerking met Boom Lemma uitgevers, Den Haag, 2013; Norwegian National Preventive Mechanism, *Visit report Norgerhaven Prison*, 19–22 september 2016, p. 20 e.v.

175 *Ibid.*

176 Zie met name: *Regeerakkoord 2025–2029*, pp. 160–161; *Beleidsverklaring, Justitie, Doc.*, Kamer, nr. 56/0767/017, 13 maart 2025, p. 44 e.v.; *Beleidsverklaring, Asiel en Migratie, Doc.*, Kamer, nr. 56/0767/037, 13 maart 2025, p. 9.

177 Dergelijke overbrengingen tussen staten kunnen worden georganiseerd met een andere lidstaat van de Europese Unie op basis van het Kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad van 27 november 2008.

178 Dergelijke overbrengingen tussen staten kunnen worden georganiseerd met een andere lidstaat van de Raad van Europa op basis van het Verdrag inzake de overbrenging van geconvinceerde personen van 21 maart 1983 (vrijwillige overbrengingen) en zijn Aanvullend Protocol van 18 december 1997 (onvrijwillige overbrengingen).

179 In het Belgisch recht worden de overbrengingen naar derde landen geregeld door de wet van 23 mei 1990 inzake de overbrenging tussen staten van de geconvinceerde personen, de overname en de overdracht van het toezicht op voorwaardelijk veroordeelde of voorwaardelijk in vrijheid gestelde personen, en de overname en de overdracht van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen, *BS*, 20 juli 1990, terwijl de overbrengingen naar landen van de Europese Unie worden geregeld door de wet van 15 mei 2012 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op de vrijheidsbenemende straffen of maatregelen uitgesproken in een lidstaat van de Europese Unie, *BS*, 8 juni 2012. Voor de gedetailleerde voorwaarden van die overbrengingen, zie M.-A. Beernaert, D. Vandermeersch, M. Giacometti, *Droit de la procédure pénale*, Brussel, Larcier, 10e ed., 2025, p. 2.549 e.v.

180 Zo heeft België een verdrag gesloten met Marokko voor de overbrenging van gedetineerden met de Marokkaanse nationaliteit naar Marokko zonder hun instemming.

181 Zie art. 3 van het Europees Verdrag van 21 maart 1983 inzake de overbrenging van geconvinceerde personen en artikel 3 van de wet van 23 mei 1990, *op. cit.*

182 Zie artikel 6 van de wet van 15 mei 2012, *op. cit.*

183 Zie DVZ, *Activiteitenverslag 2023*, p. 58.

184 Zie DVZ, *Activiteitenverslag 2024*, p. 57.

185 Vraag en schriftelijk antwoord nr.: 0511 – Zittingsperiode: 55.

het buitenland naar België).¹⁸⁶ Tot slot moet er worden herhaald dat die overbrenging tussen staten alleen mogelijk is voor veroordeelde personen (en dus niet voor personen in voorlopige hechtenis). Omdat de procedure log is, kan ze alleen worden toegepast voor veroordeelden tot een straf van een bepaalde duur.¹⁸⁷

In april 2025 bracht de pers verslag uit over een voorstel van minister Van Bossuyt om gedetineerden zonder verblijfsrecht massaal over te brengen naar gesloten centra¹⁸⁸ om hun verwijdering te maximaliseren. De DVZ heeft gereageerd en herhaald dat er absoluut een onderscheid moet worden gemaakt tussen administratieve en strafrechtelijke hechtenis.¹⁸⁹ Een administratieve hechtenis kan alleen worden gelast voor de tijd die nodig is voor de verwijdering en mag niet in de plaats van een strafrechtelijke hechtenis komen. Dat voorstel past opnieuw in die logica om gedetineerden zonder verblijfsrecht tegen elke prijs te verwijderen, zonder zich vragen te stellen rond de doeltreffendheid van de overwogen maatregelen, noch rond de bijkomende kosten waartoe ze leiden.

In juli 2025 werd er een wet aangenomen die de overbevolking in de gevangenissen moet beperken.¹⁹⁰ Die wet herzielt de toegangsvoorwaarden tot de strafuitvoeringsmodaliteiten, voor beperkte duur, ten aanzien van gedetineerden die veroordeeld zijn tot een vrijheidsbenemende straf van drie jaar of minder en voert de mogelijkheid in, eveneens voor beperkte duur, om die gedetineerden enkele maanden vóór het einde van hun straf een vervroegde invrijheidstelling toe te kennen.¹⁹¹ In dat kader werd er bijzondere aandacht besteed aan gedetineerden zonder verblijfsrecht: ze komen alleen in aanmerking voor een vervroegde invrijheidstelling voor zover de Dienst Vreemdelingenzaken meedeelt dat hij in de onmogelijkheid verkeert om onmiddellijk over te gaan tot de verwijdering van het grondgebied of tot overbrenging naar een gesloten centrum.¹⁹² In die context werd er een nieuw akkoord gesloten tussen het gevangeniswezen en de DVZ om de uitwisseling van informatie tussen de beide instanties over de verblijfssituatie van veroordeelden met een vreemde nationaliteit en de evaluatie van de haalbaarheid van hun verwijdering van het grondgebied of hun overbrenging naar een gesloten centrum te maximaliseren.

Op juridisch vlak een strafrechtelijk systeem dat gedetineerden zonder verblijfsrecht in de praktijk weinig alternatieven biedt voor de vrijheidsberoving

In de praktijk hebben de gerechtelijke autoriteiten, net als de politieke overheden, de neiging om de gevangenisstraf of de verwijdering als de enige mogelijke opties voor gedetineerden zonder verblijfsrecht te beschouwen, zodat die laatsten maar beperkt toegang hebben tot de alternatieven voor een vrijheidsbenemende straf.¹⁹³

Een vreemdeling zonder verblijfsrecht die ervan wordt verdacht een misdrijf te hebben gepleegd dat kan leiden tot de afgifte van een aanhoudingsbevel heeft derhalve meer kans om voorlopig van zijn vrijheid te worden beroofd in afwachting van zijn verschijning voor een rechter. Het risico dat de persoon zich aan het optreden van het gerecht zou onttrekken,¹⁹⁴ een reden die een voorlopige hechtenis rechtvaardigt, wordt in de praktijk bijna systematisch ingeroepen voor vreemdelingen zonder verblijfsrecht.

Vervolgens heeft hij minder kans dan een vreemdeling met een verblijfsrecht of een staatsburger om alternatieve maatregelen of alternatieve straffen zoals een werkstraf of een probatiestraf te genieten. De correctionele rechtscolleges hebben de neiging om de afwezigheid van een verblijfstitel te beschouwen als een obstakel voor de toekenning van alternatieve straffen, terwijl de wet dat in theorie niet verhindert. Sommige beslissingen gaan tegen de stroom in wanneer er bijvoorbeeld werkstraffen worden toegekend aan vreemdelingen zonder verblijfsrecht,¹⁹⁵ maar dat zijn geïsoleerde beslissingen.¹⁹⁶

Tot slot, zoals hierboven al toegelicht werd, kunnen gedetineerden die een gevangenisstraf ondergaan na hun veroordeling door een strafgerecht strafuitvoeringsmodaliteiten genieten die hun toelaten om een deel van hun straf buiten de gevangenis te ondergaan. Daartoe moet er aan tijdsvoorwaarden en voorwaarden ten gronde worden voldaan. Die strafuitvoeringsmodaliteiten moeten hen op hun re-integratie voorbereiden. De wet houdende de ex-

186 *Advies 1 – Overbevolking in de gevangenissen met afwijkende mening, op. cit.*, pp. 10-11.

187 Zie interview van O. Nederlandt in *Matin première* van 11 februari 2024.

188 *La Libre Belgique*, Annelies Verlinden veut placer les détenus en situation irrégulière en centres fermés: "Ils n'ont pas leur place dans les prisons belges", 9 april 2025.

189 *Le Soir*, "Transfert des détenus en séjour irrégulier: une solution efficace ou un casse-tête juridique ?", 9 april 2025.

190 Wet van 18 juli 2025 houdende maatregelen met het oog op de vermindering van de overbevolking in de gevangenissen en tot invoering van de principiële onmogelijkheid om het elektronisch toezicht uit te voeren op de plaats waar het slachtoffer verblijft (1), *op. cit.*

191 Zie artikel 36 van de wet van 18 juli 2025, *op. cit.*, dat een artikel 98/28 in de wet houdende de externe rechtspositie invoegt.

192 *Ibid.*

193 E. Vandennieuwenhuysen, *De (rechts)positie van de vreemdeling in de strafrechtssketen*, doctoraatproefschrift, 2025; C. Macq, "Réinsertion des étrangers condamnés ou internés sans droit de séjour: l'impossible équation?", *J.T.*, september 2022, p. 497.

194 Zie artikel 16 van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis, *BS*, 14 augustus 1990.

195 Zie *Corr. Brussel (47e k.)*, 2 juni 2021, *Cahiers de l'EDEM*, mei 2022; *Corr. Brussel (90e k.)*, 1 maart 2022, *Cahiers de l'EDEM*, mei 2022.

196 M. de Nanteuil, "Peines de travail pour les étrangers en séjour illégal: vers une application plus égalitaire des dispositions en matière de peines alternatives?", *Cahiers de l'EDEM*, mei 2022.

terne rechtspositie¹⁹⁷ bepaalt de voorwaarden waaronder die strafuitvoeringsmodaliteiten aan gedetineerde veroordeelden kunnen worden toegekend.

Het gaat meer bepaald over de uitgaansvergunningen,¹⁹⁸ het penitentiair verlof,¹⁹⁹ het elektronisch toezicht (via een enkelband), de beperkte detentie die de veroordeelde toelaat een deel van zijn straf buiten de gevangenis te ondergaan,²⁰⁰ de voorlopige invrijheidstelling met het oog op de verwijdering van het grondgebied²⁰¹ of de overlevering²⁰² of nog de voorwaardelijke invrijheidstelling die de veroordeelde toelaat zijn straf in vrijheid te ondergaan onder voorwaarden²⁰³. Een deel van de vrijheidsbenemende straf kan worden uitgevoerd in instellingen die de gedetineerden meer bewegingsvrijheid bieden zodat ze hun re-integratie kunnen voorbereiden. Het gaat om transitiehuizen²⁰⁴ of detentiehuisen²⁰⁵.

De procedure en de bevoegde overheid voor de toekenning van de modaliteit hangen af van het type modaliteit en de duur van de vrijheidsstraf waartoe de gedetineerde werd veroordeeld. Het gevangeniswezen is bevoegd voor de toekenning van bepaalde modaliteiten, terwijl de rechter of de strafuitvoeringsrechtbank bevoegd is voor andere modaliteiten. De veroordeelde kan aanspraak maken op de toekenning van die modaliteiten mits er tijdsvoorwaarden worden nageleefd die eigen zijn aan elke modaliteit en er geen tegenaanwijzingen zijn.²⁰⁶

De toekenning van uitgaansvergunningen, verlopen en de plaatsing in transitiehuizen of detentiehuisen hangen, in de regel, af van het Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen.²⁰⁷ De veroordeelde kan aanspraak maken op de

toekenning van die modaliteiten mits er tijdsvoorwaarden worden nageleefd en er geen tegenaanwijzingen zijn, meer bepaald het gevaar dat hij zich aan de uitvoering van zijn straf zou onttrekken, ernstige strafbare feiten zou plegen of de slachtoffers zou verontrusten.

De directie van de penitentiaire inrichting waar de veroordeelde is gedetineerd is bevoegd voor de vervroegde invrijheidstelling, ingevoerd door de wet overbevolking van 18 juli 2025.²⁰⁸ Die modaliteit kan zes maanden voor het einde van de uitvoering van de straf worden toegekend. Op die tijdsvoorwaarde na zijn de toekenningsvoorwaarden beperkt aangezien het volstaat dat de veroordeelde beschikt over een opvangadres, behalve indien hij geen verblijfsrecht heeft, in welk geval die voorwaarde niet vereist is, en geen manifest risico voor een ernstige aantasting van de fysieke integriteit van derden stelt.²⁰⁹ Zoals hierboven uitgelegd werd, kan de veroordeelde zonder verblijfsrecht er alleen gebruik van maken voor zover de DVZ meedeelt aan de directeur dat hij in de onmogelijkheid verkeert om onmiddellijk over te gaan tot de verwijdering van het grondgebied of tot de overbrenging van de veroordeelde naar een gesloten centrum.²¹⁰

De toekenning van elektronisch toezicht, beperkte detentie, voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering of overlevering of voorwaardelijke invrijheidstelling hangt af van de strafuitvoeringsrechter voor de veroordeelden tot een straf van drie jaar of minder, of van de strafuitvoeringsrechtbank voor de veroordeelden tot een straf van meer dan drie jaar. De strafuitvoeringsrechter of de strafuitvoeringsrechtbank beoordeelt geval per geval en op verzoek van de veroordeelde of hij voldoet aan de tijdsvoorwaarden

197 Zie de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, hierboven vermeld.

198 Laat de gedetineerde toe de gevangenis tijdelijk te verlaten (maximaal zestien uren) om sociale, morele, juridische, familiale, medische, opleidings- of professionele redenen.

199 Laat de gedetineerde toe de gevangenis tijdelijk te verlaten om de familiale, affectieve en sociale contacten en de sociale re-integratie van de veroordeelde te bevorderen (drie x 36 uren per trimester).

200 Laat de veroordeelde toe op regelmatige wijze de strafinrichting te verlaten voor een bepaalde duur van maximum zestien uur per dag. De beperkte detentie kan aan de veroordeelde worden toegekend om professionele, opleidings- of familiale belangen te behartigen die zijn aanwezigheid buiten de gevangenis vereisen.

201 De voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering van het grondgebied is een strafuitvoeringsmodus waarmee de veroordeelde, voor wie uit een advies van de DVZ blijkt dat hij niet gemachtigd of bevoegd is om in het rijk te verblijven, zijn straf buiten de gevangenis in een ander land dan België ondergaat, mits de voorwaarden worden nageleefd die hem gedurende een bepaalde proeftijd worden opgelegd.

202 De voorlopige invrijheidstelling met het oog op overlevering wordt toegekend aan de veroordeelde die op basis van een uitvoerbaar vonnis of een uitvoerbare titel naar een ander land moet worden overgebracht.

203 De voorwaardelijke invrijheidstelling is een wijze van uitvoering van de vrijheidsstraf waardoor de veroordeelde zijn straf ondergaat buiten de gevangenis, mits de voorwaarden worden nageleefd die hem gedurende een bepaalde proeftijd worden opgelegd.

204 Zie de beschrijving van die transitiehuizen door de FOD Justitie: "Voor mensen die lang in de gevangenis hebben gezeten is de overgang van de gevangenis naar de buitenwereld vaak niet evident. Transitiehuizen moeten die overgang vergemakkelijken. Langgestrafte veroordeelden die al ver gevorderd zijn in hun detentie bouwen er onder intensieve begeleiding geleidelijk aan hun leven opnieuw op, waardoor het risico op recidive vermindert."

205 Zie de beschrijving van die detentiehuisen door de FOD Justitie: "Een detentiehuis is een kleinschalige inrichting waar veroordeelden tot en met 3 jaar hun straf uitzitten. Bewoners leven er in kleine groepen (van 20 tot 60) en worden er intensief en op maat begeleid."

206 Voor de toekenning van uitgaansvergunningen, verlopen en de plaatsing in transitiehuizen of detentiehuisen: art. 5, 7, en 9/2 van de wet betreffende de externe rechtspositie. Voor de toekenning van elektronisch toezicht, beperkte detentie, invrijheidstelling met het oog op verwijdering van het grondgebied of op overlevering of een voorwaardelijke invrijheidstelling: artikelen 28, 47 en 98/13 van de wet betreffende de externe rechtspositie.

207 Penitentiaire inrichtingen: entiteit van de FOD Justitie belast met het beheer van het Belgische gevangeniswezen. Ze omvat een centrale administratie met de directeur-generaal, de regionale directies en de gespecialiseerde diensten, alsook externe diensten zoals de penitentiaire inrichtingen, verdeeld over het volledige Belgische grondgebied.

208 Zie *supra*.

209 Art 98/28 van de wet betreffende de externe rechtspositie zoals ingevoegd door artikel 36 van de wet van 18 juli 2025, *op. cit.* De voorwaarde betreffende een verblijfplaats is niet van toepassing op de beperkte detentie en op de voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering van het grondgebied en op de voorlopige invrijheidstelling met het oog op overlevering.

210 *Ibid.*

die worden bepaald door de wet betreffende de externe rechtspositie²¹¹ en beantwoordt aan de voorwaarden ten gronde die diezelfde wet vastlegt.

Het is zo dat de strafuitvoeringsrechter sinds kort als enige bevoegd is om die modaliteiten toe te kennen aan veroordeelden tot een gevangenisstraf van maximaal drie jaar.²¹² Voordien en gedurende lange tijd werd het strafuitvoeringsstelsel voor veroordeelden tot een gevangenisstraf van maximaal drie jaar geregeld door het gevangeniswezen zonder tussenkomst van de rechterlijke macht. In dat kader konden die veroordeelden in sommige gevallen aanspraak maken op een voorlopige invrijheidstelling of op elektronisch toezicht. In sommige gevallen werden die modaliteiten quasi automatisch toegekend. Voor gedetineerden zonder verblijfsrecht was er evenwel een uitzonderingsregime aangezien zij geen toegang hadden tot elektronisch toezicht en niet in aanmerking kwamen voor een voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering.²¹³

De inwerkingtreding van de strafuitvoeringsrechter had tot gevolg dat de beslissing om al dan niet een strafuitvoeringsmodaliteit toe te kennen aan veroordeelden tot een straf van drie jaar of minder opnieuw bij een rechter lag.²¹⁴ Dat stelsel is evenwel niet lang als dusdanig van kracht geweest. Omdat de cijfers in termen van overbevolking in de gevangenissen de afgelopen maanden sterk zijn gestegen, met name door de wijziging van dat stelsel, werd een wet van 18 juli 2025 aangenomen om de overbevolking in de gevangenissen te verminderen. Die wet vereenvoudigt de procedure en vermindert de voorwaarden waaraan er moet worden voldaan door gedetineerden die tot een straf van drie jaar of minder zijn veroordeeld om in aanmerking te komen voor de toekenning van een strafuitvoeringsmodaliteit door de strafuitvoeringsrechter.²¹⁵ Er zijn met name geen tegenaanwijzingen meer in verband met het ontbreken van perspectieven op re-integratie.²¹⁶ Veroordeelden zonder verblijfsrecht blijven evenwel onderworpen aan een

specifiek stelsel aangezien ze alleen bepaalde modaliteiten kunnen genieten voor zover de DVZ meedeelt dat hij in de onmogelijkheid verkeert om over te gaan tot hun verwijdering of hun overbrenging naar een gesloten centrum.²¹⁷

Voor de veroordeelden tot een straf van meer dan drie jaar hangt de toekenning van elektronisch toezicht, beperkte detentie, een voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering of op overlevering of een voorwaardelijke invrijheidstelling af van de strafuitvoeringsrechtbank die deze modaliteiten kan toekennen mits er tijdsvoorwaarden worden nageleefd en er geen tegenaanwijzingen zijn die dezelfde zijn als voorheen. Die tegenaanwijzingen hebben betrekking op het ontbreken van perspectieven qua sociale re-integratie van de veroordeelde, het risico op het plegen van nieuwe ernstige strafbare feiten, het risico dat de veroordeelde de slachtoffers zou lastigvallen, alsook de houding van de veroordeelde ten aanzien van de slachtoffers van de strafbare feiten die tot zijn veroordeling hebben geleid. Daarom wordt er bijzondere aandacht besteed aan de evaluatie van de perspectieven van de veroordeelde qua re-integratie in de maatschappij. De voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering of op overlevering is niet op dezelfde manier onderworpen aan het bestaan van perspectieven qua sociale re-integratie. De strafuitvoeringsrechtbank moet alleen het ontbreken van een risico op recidive onderzoeken en de geleverde inspanningen om de slachtoffers te vergoeden.²¹⁸

In theorie hebben gedetineerden zonder verblijfsrecht toegang tot alle strafuitvoeringsmodaliteiten.²¹⁹ In de praktijk wordt vastgesteld dat ze minder toegang hebben tot die modaliteiten wanneer ze op het Belgische grondgebied moeten worden uitgevoerd. De strafuitvoeringsrechtbanken en -rechters kennen maar weinig strafuitvoeringsmodaliteiten toe die op het Belgische grondgebied moeten worden uitgevoerd, wat door meerdere factoren kan worden verklaard.²²⁰ Ten eerste is er het ontbreken van de verblijfstitel,

211 De veroordeelde kan aanspraak maken op een voorwaardelijke invrijheidstelling, een invrijheidstelling met het oog op verwijdering of overlevering wanneer hij een derde van zijn straf heeft ondergaan. De beperkte detentie en het elektronisch toezicht kunnen worden toegekend aan de veroordeelde zes maanden vóór hij voldoet aan de tijdsvoorwaarden voor de voorwaardelijke invrijheidstelling.

212 Sinds 1 september 2022 is de strafuitvoeringsrechter bevoegd voor de veroordeelden tot effectieve straffen van meer dan twee jaar en sinds 1 september 2023 is hij bevoegd voor straffen waarvan het uit te voeren gedeelte minimaal zes maanden en maximaal twee jaar bedraagt.

213 Het is onmogelijk om het vroegere stelsel gedetailleerd toe te lichten in het kader van deze focus, noch om er een vergelijkende en kritische analyse van te maken met het stelsel dat tussen september 2022 en september 2023 progressief in werking is getreden. Zie voor meer uitleg en een eerste balans van die inwerkingtreding: X. *L'exécution des peines d'emprisonnement jusqu'à trois ans, réformer en temps de surpopulation carcérale?* (coörd. O. Nederlandt en M.-A. Beernaert), Brussel, Larcier, 2025.

214 Voor de effecten van die inwerkingtreding, zie: X. *L'exécution des peines d'emprisonnement jusqu'à trois ans, réformer en temps de surpopulation carcérale?* (coörd. O. Nederlandt en M.-A. Beernaert), *op. cit.*; C. Macq, "Réinsertion des étrangers condamnés ou internés sans droit de séjour: l'impossible équation?", *J.T.*, 2022, p. 497 e.v.

215 Zie de wet van 18 juli 2025, *op. cit.*

216 Zie het nieuwe artikel 98/13 van de wet betreffende de externe rechtspositie zoals ingevoegd bij de wet van 18 juli 2025.

217 Zie het nieuwe artikel 98/13 van de wet betreffende de externe rechtspositie zoals ingevoegd bij de wet van 18 juli 2025, *op. cit.*, dat bepaalt dat elektronisch toezicht maar kan worden toegekend aan de veroordeelde van wie op grond van een advies van de Dienst Vreemdelingenzaken blijkt dat hij niet toegelaten of gemachtigd is tot een verblijf in het rijk, voor zover op grond van een advies van de Dienst Vreemdelingenzaken, dat moet worden verleend binnen de tien dagen na de kennisgeving door de directeur, blijkt dat die veroordeelde niet onmiddellijk kan worden verwijderd of overgebracht naar een plaats die valt onder de bevoegdheid van de minister die belast is met de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

218 Die tegenaanwijzingen hebben betrekking op het bestaan van een manifest risico voor de fysieke integriteit van derden; het risico dat de veroordeelde de slachtoffers zou lastigvallen; de door de veroordeelde geleverde inspanningen om de burgerlijke partij te vergoeden (...). Zie art. 28, §2 van de wet betreffende de externe rechtspositie.

219 Zie hieronder de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof waarbij de plicht geldt om gedetineerden zonder verblijfsrecht toegang te geven tot alle strafuitvoeringsmodaliteiten.

220 Die elementen werden aangetoond tijdens de gesprekken van Nederlandstalige en Franstalige onderzoekers met alle voorzitters van de strafuitvoeringsrechtbanken in België. Voor die factoren, zie de doctoraats thesis van E. Vandennieuwenhuysen, *De (rechts)positie van de vreemdeling in de strafrechtswet*, *op. cit.*, alsook het volgende artikel: C. Macq, "Réinsertion des étrangers condamnés ou internés sans droit de séjour: l'impossible équation?", *op. cit.*

wat sommige rechters tegenhoudt om een modaliteit toe te kennen. Ze gaan ervan uit dat die gedetineerden het grondgebied moeten verlaten. Vervolgens zijn er de gevolgen die voortvloeien uit de afwezigheid van een verblijfstitel, meer bepaald het ontbreken van toegang tot de arbeidsmarkt of het ontbreken van toegang tot sommige structuren waarin gedetineerden bij het verlaten van de gevangenis kunnen worden opgevangen. Uit de afwezigheid van een verblijfstitel resulteert ook het ontbreken van een officieel adres, wat nochtans niet verhindert dat de persoon een verblijfsadres heeft. Maar voor sommige magistraten verhoogt het ontbreken van een officieel adres het risico dat de persoon zich aan het optreden van het gerecht onttrekt. Daarnaast kan ook de taalbarrière het contact met psychosociale interveniënten en justitieassistenten bemoeilijken.²²¹

Tot slot spelen algemene factoren zoals de onderfinanciering van de structuren voor de opvolging van alternatieven voor detentie eveneens een rol. De justitiehuisen die instaan voor de opvolging van de alternatieven voor detentie klagen geregeld een schrijnend gebrek aan middelen aan. De magistraten hebben dan het gevoel dat ze moeten kiezen aan welke gedetineerden zij toegang bieden tot alternatieven voor detentie en verkiezen bijgevolg om voorrang te geven aan de opvolging van personen met de Belgische nationaliteit of met een verblijfstitel.²²²

Niettemin gaan sommige rechtbanken tegen de stroom in en kennen ze strafuitvoeringsmodaliteiten toe aan gedetineerden zonder verblijfsrecht. Maar die beslissingen blijven uitzonderingen.



Voorbeeld van een beslissing tot toekenning van een strafuitvoeringsmodaliteit aan een gedetineerde zonder verblijfsrecht

TAP, Bruxelles, jugement du 24 janvier 2024, RG n°21/699/LCSURB, Brussel, vonnis van 24 januari 2024, AR nr. 21/699/LC

Bij vonnis van 24 januari 2024 kent de SURB Brussel elektronisch toezicht toe aan de heer V., die geen verblijfsrecht meer heeft nadat dat was ingetrokken. De heer V. heeft trouwens een inreisverbod van twintig jaar.

In die beslissing herinnert de rechtbank eraan dat uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof voortvloeit dat “het feit dat de vreemdeling geen

verblijfstitel heeft op zich niet de toekenning van een strafuitvoeringsmodaliteit verhindert.” Ze is van mening dat ze “de mogelijkheid moet onderzoeken om een dergelijke modaliteit toe te kennen aan de vreemdeling zonder verblijfstitel die dat vraagt, om hem toe te laten zijn re-integratie voor te bereiden of de familiale, affectieve en sociale contacten te handhaven” en dat “ze dat onderzoek individueel moet doen en daarbij de concrete administratieve, familiale en sociale situatie van de vreemdeling in aanmerking moet nemen”.

Ten deze wijst de rechtbank erop dat de heer V. “sterke banden heeft in België: hij verblijft er al meer dan twintig jaar, is al tien jaar getrouwd en zijn vrouw heeft een verblijfsrecht. Zijn zoon van negen jaar is in België geboren en de meeste van zijn naaste familieleden wonen in België (zijn moeder, een broer, een zus)”.

Hij zit momenteel in een procedure om zijn verblijfsrecht terug te krijgen. Zijn administratieve situatie is derhalve niet definitief.

De rechtbank is van mening dat hij “dus aanspraak kan maken op een maatregel die hem zou toelaten zijn sociale re-integratie voor te bereiden en familiale en affectieve contacten te handhaven”.

Parallel hiermee, het gebrek aan voorbereiding van hun re-integratie in de gevangenis

Parallel daarmee heeft Myria tijdens het bezoek aan de gevangenis van Tongeren in augustus 2023, dat werd uitgevoerd in samenwerking met de CTRG, vastgesteld dat de penitentiaire overheden de gedetineerden zonder verblijfsrecht anders behandelen. Ze beperken zich tot een minimumdienstverlening voor hen, uitgaand van het principe dat zij zich nooit op het Belgische grondgebied zullen kunnen re-integreren.²²³

De gevangenis van Tongeren onthaalt uitsluitend mannelijke gedetineerden zonder verblijfsrecht (ongeveer 45 personen). Het gaat om gedetineerden die de Directie Detentiebeheer (DDB) heeft “geselecteerd” aan de hand van drie criteria: de duur van de uitgesproken straf mag niet meer dan drie jaar bedragen (1), de betrokkene mag geen bijzondere medische problemen kennen (2) en vertoonde

²²¹ Ibid.

²²² Ibid.

²²³ Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen, Federaal Migratiecentrum, *Bezoek aan de inrichting te Tongeren van 29 tot 31 augustus 2023*, Verslag (2024/01) Goedgekeurd door de Centrale Raad op 18 januari 2024 Goedgekeurd door de Raad van Bestuur van Myria op 7 november 2023.

voorheen geen moeilijk gedrag in de gevangenis (3). Bij die drie criteria komen nog een vierde en zelfs een vijfde criterium: de betrokkene heeft geen verblijfsrecht in België (4) en hij zal waarschijnlijk op korte termijn vervroegd in vrijheid worden gesteld met het oog op de verwijdering van het grondgebied of overlevering (5).

Myria en de CTRG hebben vastgesteld dat het regime dat alle gedetineerden in Tongeren aangeboden krijgen wordt gekenmerkt door een vrijwel ononderbroken opsluiting. De gedetineerden verlaten hun cel alleen om naar de wandeling, de fitnesszaal of de douche te gaan. Het ontbreken van met name op re-integratie gerichte activiteiten is frappant. Er is geen sprake van enige begeleiding voor de re-integratie.

Bovendien hebben de CTRG en Myria vastgesteld dat de toegang tot rechtsbijstand en tolken er beperkt is. Er wordt (bijna) nooit een beroep gedaan op onafhankelijke beroepstolken en in 2023 werden maar dertien bezoeken van advocaten geregistreerd in de gevangenis van Tongeren. Ook de mogelijkheden om telefonisch contact te hebben met advocaten zijn beperkt. Dat leidt tot een hoog risico op verlies van cruciale informatie en verkeerd begrip bij de gedetineerde van bepaalde juridische kwesties betreffende zijn rechten.

Die situatie, in combinatie met een strikt detentieregime, geeft de indruk dat de overheden die gedetineerden vergeten zijn. Hun rechten en de mogelijkheden die hun worden aangeboden lijken beperkter te zijn dan in andere gevangnissen. De goede wil en de talrijke inspanningen van de directie en het personeel om die tekortkomingen op te vangen volstaan niet om die indruk te verminderen.

De ongewenste neveneffecten van die binaire logica van verwijdering of opsluiting en de nood aan een paradigmashift

Het politieke betoog om maar twee opties aan te bieden voor gedetineerden zonder verblijfsrecht (verwijdering of opsluiting) en de praktijken die gedetineerden zonder verblijfsrecht feitelijk uitsluiten van elke toegang tot modaliteiten of detentievormen met het oog op de progressieve re-integratie in de maatschappij zijn niet alleen laakbaar

in termen van de eerbiediging van hun rechten, maar ook wat de ongewenste neveneffecten betreft van die logica op de maatschappij in haar geheel.

Die gedetineerden moeten zich re-integreren in een maatschappij, in België of ergens anders. In tal van studies wordt het belang benadrukt van een progressieve re-integratie in de maatschappij om het risico op recidive te voorkomen.²²⁴ Het Strafwetboek werd bij wet van 18 juli 2025 gewijzigd met het oog op de invoering van de verplichting voor de rechter om die beoogde rehabilitatie en sociale integratie in aanmerking te nemen bij de keuze van de straf en bij het bepalen van de strafmaat.²²⁵ Het nieuwe Strafwetboek dat in 2026 in werking zou moeten treden bepaalt ook uitdrukkelijk dat de straf een doelstelling van rehabilitatie en sociale re-integratie moet nastreven.²²⁶ In zijn aanbevelingen benadrukt het Comité van ministers van de Raad van Europa dat het belangrijk is om elke gedetineerde toegang te geven tot de voorwaardelijke invrijheidstelling om hem te helpen “te slagen in de overgang van het gevangenisleven naar het leven in de maatschappij met naleving van de wetten”.²²⁷ Het voegt er daarbij aan toe dat “de voorwaardelijke invrijheidstelling één van de meest doeltreffende en constructieve maatregelen is om recidive te voorkomen en de sociale re-integratie van gedetineerden in de maatschappij te bevorderen, volgens een geprogrammeerd, begeleid en gecontroleerd proces”.²²⁸

Die beoogde resocialisatie, onderliggend aan de strafrechtelijke materie, “verwijst naar het idee dat repressie alleen niet volstaat om de doelstelling van het strafrecht te bereiken”, namelijk “het leven in de maatschappij reguleren en de door de inbreuk verstoorde sociale orde herstellen”.²²⁹ Die doelstelling kan alleen worden bereikt wanneer er een evenwicht wordt gevonden tussen de vereisten van de repressie en de sociale re-integratie.²³⁰

De beperkte toegang van de te verwijderen vreemdeling tot de voorbereiding van de re-integratie in de maatschappij gaat uit van de veronderstelling dat de vreemdeling niet langer een bedreiging zou vormen voor de openbare orde zodra hij zich buiten de Belgische grenzen bevindt. Dat werd evenwel nooit nagegaan. Toch wordt het vermogen van dat type bepalingen om de beoogde veiligheidsdoelstelling te bereiken geregeld in vraag gesteld. Een vreemdeling die als een bedreiging voor de nationale openbare orde wordt beschouwd terugsturen naar zijn land van oorsprong in de hoop om zich zo te beschermen tegen het gevaar dat

224 Zie onder meer Verenigde Naties, *Manuel d'introduction pour la Prévention de la Récidive et la Réinsertion Sociale des Délinquants*, UNDOC, New-York, 2013.

225 Zie artikel 2 van de wet van 18 juli 2025, *op. cit.*, dat het huidige artikel 7 van het Strafwetboek wijzigt.

226 Zie artikel 27 van het nieuwe Strafwetboek vervat in artikel 2 van de wet van 29 februari 2024 tot invoering van boek I van het Strafwetboek, *BS*, 8 april 2024.

227 *Aanbeveling Rec(2003)22* van het Comité van ministers aan de lidstaten houdende de voorwaardelijke invrijheidstelling (aangenomen door het Comité van ministers op 24 september 2003, op de 853e vergadering van de afgevaardigden van de ministers).

228 Memorie van toelichting bij *Aanbeveling Rec (2003)22*, *op. cit.*

229 F. Kutry, *Les principes généraux du droit pénal belge, Tome I - La loi pénale*, Brussel, Larcier, 2018, p. 31.

230 *Ibid.*

hij vertegenwoordigt vormt een ontkenning van de transnationale aard van sommige vormen van criminaliteit.²³¹ Het nut van het terugsturen van de dreiging naar een andere staat is twijfelachtig “vermits men daarmee enerzijds het risico loopt het spoor van de betrokkene kwijt te raken en anderzijds op geen enkele wijze de voortzetting van de terroristische of criminele activiteiten in kwestie, met grensoverschrijdende gevolgen, voorkomt”.²³²

Uit de activiteitenverslagen 2023 en 2024 van de DVZ blijkt trouwens dat de Nederlandse nationaliteit het sterkst vertegenwoordigd is bij de intrekkingen van het verblijfsrecht.²³³ Volstaat het terugsturen van een Nederlandse onderdaan omdat die als gevaarlijk wordt beschouwd naar de andere kant van de grens werkelijk als bescherming tegen die persoon?

Los van de mogelijkheid om de beoogde bescherming van de openbare orde die de politiek stelt na te streven met die verwijderingen te bereiken, roept de logica achter het beginsel van dat terugsturen (in sommige gevallen) van een vreemdeling naar een land waarmee hij soms amper of helemaal geen band meer heeft vragen op. Sommigen zijn in België opgegroeid en hebben er bijna altijd geleefd. Zij beschouwen België als hun land en hebben praktisch geen band met hun land van herkomst. Staat de gedwongen re-integratie van die gedetineerden in een maatschappij waarvan ze de werking soms helemaal niet kennen echt garant voor een goede re-integratie in de maatschappij?

Zoals hierboven verduidelijkt werd, zullen sommige van die gedetineerden die niet toegelaten zijn tot het verblijf trouwens verplicht zijn om zich, legaal of illegaal, te reintegreren op het Belgische grondgebied. Dat is het geval voor personen die niet kunnen worden verwijderd, met name om diplomatieke redenen of om redenen in verband met de verbintenissen van België in termen van de naleving van de grondrechten.²³⁴ Het is nog meer illusoir om te denken dat de bescherming van de openbare orde kan worden gegarandeerd door die onverwijderbare gedetineerden zonder verblijfsrecht tot het einde van hun straf in de gevangenis te houden en hen vervolgens vrij te laten zonder enige voorbereiding van hun re-integratie en zonder enige mogelijkheid om hen te controleren.

Dat het recht geen rekening houdt met de complexiteit van de situaties waarin die personen zich bevinden heeft een reeks negatieve en zelfs contraproductieve effecten.

Om te beginnen negatieve effecten voor de vreemdeling zelf, aan wie in de meeste gevallen elke voorbereiding van zijn re-integratie of rehabilitatie wordt ontnomen.

Die effecten zijn vervolgens moeilijk beheersbaar voor de gevangenisautoriteiten en de gerechtelijke overheden, die betreuren dat ze situaties moeten managen op basis van teksten die niet aangepast zijn aan de situaties waarmee ze worden geconfronteerd. De directeur van de gevangenis van Bergen benadrukte de moeilijkheden die deze, trouwens oververtegenwoordigde, populatie in de gevangenis ondervindt.²³⁵ Hij legde uit dat die oververtegenwoordiging van vreemdelingen in irregulier verblijf, naast het moeilijke beheer van een overbevolkte gevangenis, het dagelijkse beheer van zijn inrichting complexer maakt. Zo bemoeilijken de taalbarrière en de geestelijke gezondheidsproblemen die bij die veroordeelden ontstaan omdat ze hun situatie niet begrijpen het contact met hen: “De gemoederen verhitten sneller wanneer men elkaar niet begrijpt”.²³⁶

Ongewenste neveneffecten tot slot voor de volledige maatschappij die de kosten draagt van een beleid dat weinig ruimte laat voor de voorbereiding op de maatschappelijke re-integratie van die categorie gedetineerden. Die voorbereiding moet nochtans onder meer het risico op recidive voorkomen.

Dat beleid heeft bovendien tot gevolg dat sommige van die gedetineerden zonder verblijfsrecht in nochtans al overbevolkte gevangenissen geblokkeerd zijn. Zoals in de inleiding uitgelegd werd, heeft die overbevolking recordcijfers bereikt, wat *de facto* tot een hoog risico leidt op de schending van de grondrechten van alle huidige gedetineerden in de Belgische gevangenissen.²³⁷

Tot slot leidt dat beleid tot financiële kosten die niet uit het oog mogen worden verloren. In zijn verslag over 2023 vermeldt het Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen een budget van 62.249,14 euro per gedetineerde per jaar, wat voor alle gevangenissen en voor het jaar 2023 een totale kostprijs van 553.265.159,71 euro vertegenwoordigt.²³⁸

231 D. Perrin, “Réflexions sur la déchéance de nationalité en contexte terroriste, (pluri) appartenance et (sous) citoyenneté en France et au Maghreb”, *L’année du Maghreb*, nr. 22, 2020.

232 J.-Y. Carlier en G. Renaudière, “Libre circulation des personnes dans l’Union européenne”, *J.D.E.*, 2018, p. 150.

233 Zie DVZ, Activiteitenverslag 2023, p. 58; DVZ, Activiteitenverslag 2024, p. 58.

234 Zie hierboven en voor meer uitleg over de situatie van onverwijderbare vreemdelingen in het Europees recht, zie Ch. Gosme, “Les limbes de l’inéligibilité: la nouvelle condition juridique de l’étranger”, *Revue critique de droit international privé*, 2015, pp. 43 tot 88; F. Lutz, “Non-Removable Returnees under Union Law: Status Quo and Possible Developments”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 20, 2018, pp. 28-52; B. M. Queiroz, “Non-Removable Migrants in Europe: An Atypical Migration Status?”, *European Public Law*, vol. 24, 2018, pp. 281-310; J.-B. Farcy, “Neither Here nor There: the Legal Exclusion of Non-Removable Migrants”, in Q. Cordier et al. (dir.), *The Strong, the Weak and the Law*, Brussel, Larcier, 2018, pp. 159-172.

235 V. Spronck, “Le pénal, un outil de politique migratoire ? Entretien avec un directeur de prison”, *La Brèche*, nr. 4, pp. 103-107.

236 V. Spronck, “Le pénal, un outil de politique migratoire ? Entretien avec un directeur de prison”, *op. cit.*, p. 106.

237 Zie voor die effecten: *Advies 1 – Overbevolking in de gevangenissen met afwijkende mening*, *op. cit.*, pp. 10-11.

238 Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen, *Jaarcijfers 2023*, p. 20.

Pistes om de begeleiding van gedetineerden zonder verblijfsrecht te verbeteren

Er zijn meerdere pistes mogelijk om de voorbereiding op de re-integratie in de maatschappij, hier of ergens anders, van vreemdelingen zonder verblijfsrecht opnieuw de centrale focus van de straf te laten worden en de omvang van die populatie in onze gevangenissen te verlagen.

De verwijdering van sommigen onder hen rechtstreeks vanuit de gevangenis kan een piste blijven, maar kan niet de enige optie inzake vervroegde invrijheidsstelling van die populatie zijn, vooreerst omdat sommigen uiteindelijk niet kunnen worden verwijderd en vervolgens omdat die categorie zich moet re-integreren binnen een maatschappij, welke dat ook moge zijn, als ze *in fine* toch van het grondgebied zouden worden verwijderd.

Ten eerste zouden de gerechtelijke autoriteiten vreemdelingen zonder verblijfsrecht toegang moeten geven tot alle strafrechtelijke reacties. Ten tweede zouden de penitentiare en gerechtelijke autoriteiten de toegang van veroordeelde gedetineerden zonder verblijfsrecht tot alle vereiste voorzieningen voor de voorbereiding van hun re-integratie in de maatschappij moeten bevorderen. Ten derde acht Myria het nodig om de gevallen waarin een verblijfstitel voor redenen van openbare orde kan worden ingetrokken af te bakenen en gedetineerden die om redenen buiten hun wil niet kunnen worden teruggestuurd de toegang te garanderen tot een status waarbij ze rechten genieten, zoals het recht op werk of het recht op sociale zekerheid. De re-integratie voorbereiden is complexer zonder verblijfsrecht door de afwezigheid van toegang tot bepaalde rechten, zoals het recht op werk of de beperkte toegang tot gezondheidszorg. Er moet worden voorkomen dat vreemdelingen die sterke banden hebben met het Belgische grondgebied of die onverwijderbaar zijn de toegang tot die rechten worden ontnomen.

Toegang verlenen tot alle strafrechtelijke reacties: de gevangenisstraf als *ultimum remedium*

Er moet afstand worden genomen van de logica dat de vrijheidsbenaming de enige te overwegen weg is voor buitenlandse gedetineerden zonder verblijfsrecht.

Het Strafwetboek werd net gewijzigd om te verduidelijken dat de straf meerdere doelstellingen moet nastreven, inclusief re-integratie en sociale rehabilitatie. Daarnaast is er

verduidelijkt dat de rechter rekening moet houden met de ongewenste neveneffecten van de straf voor de rechtstreeks betrokken personen, hun omgeving en de samenleving.²³⁹ Het nieuwe Strafwetboek, dat in april 2026 van kracht zou moeten worden, bepaalt dat de gevangenisstraf het *ultimum remedium* dient te zijn.²⁴⁰ Dat principe moet op elke veroordeelde worden toegepast, ongeacht zijn verblijfsituatie. Met naleving van de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie waarin er wordt voorzien door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, moeten de Belgische hoven en rechtbanken de strafwet op alle rechtzoekenden toepassen en zich daarbij onthouden van elk ongeoorloofd verschil in behandeling.

Alternatieven voor de gevangenisstraf zoals de werkstraf, de probatiestraf en het elektronisch toezicht, maar ook maatregelen inzake de opschorting van de uitspraak en uitstel bestaan en er zijn geen wettelijke tegenindicaties om die toe te kennen aan vreemdelingen zonder verblijfsrecht.²⁴¹ De toepassingsvoorwaarden van sommige alternatieve straffen of maatregelen kunnen wel worden bemoeilijkt door de afwezigheid van een wettig verblijf. Zo is de toekenning van sommige alternatieve straffen of maatregelen in bepaalde gevallen afhankelijk van het bezit van een vast adres. Dat is evenwel geen absoluut obstakel aangezien een vreemdeling zonder verblijfsrecht perfect een vast adres kan hebben, hoewel dat niet officieel erkend is.

Het volstaat om de mogelijkheden te vergroten door de alternatieve straffen en maatregelen voor opsluiting als mogelijke opties op te nemen bij de uitspraak van een straf voor een vreemdeling zonder verblijfsrecht.

Hetzelfde geldt in de voorafgaande fase van het strafproces. In die optiek moet de toegang tot alternatieven voor detentie worden bevorderd. De kans is groter dat, bij soortgelijke feiten, een voorlopige hechtenis wordt opgelegd aan vreemdelingen zonder verblijfsrecht dan aan vreemdelingen met een verblijfsrecht op het Belgische grondgebied, waarbij het risico dat de persoon zich aan het optreden van het gerecht onttrekt bijna systematisch wordt ingeroepen.²⁴² In de mate van het mogelijke moeten alternatieve maatregelen voor de voorlopige hechtenis ten aanzien van vreemdelingen zonder verblijfsrecht worden overwogen.

Dit veronderstelt dat magistraten in strafzaken de administratieve situatie van de vervolgte persoon begrijpen en over voldoende actuele elementen betreffende die situatie beschikken. Zoals hierboven uitgelegd werd, hebben sommige personen zonder verblijfsrecht sterke banden met het Belgische grondgebied of zijn ze onverwijderbaar om redenen buiten hun wil. De magistraten die moeten beslissen over het al dan niet handhaven van de voorlopige

239 Zie artikel 2 van de wet van 18 juli 2025 dat het huidige artikel 7 van het Strafwetboek wijzigt.

240 Artikel 27 van het nieuwe Strafwetboek stelt duidelijk: "De gevangenisstraf is de laatste te overwegen straf, die maar kan worden uitgesproken wanneer de strafdoelen niet kunnen worden bereikt met een van de andere straffen of maatregelen waarin de wet voorziet".

241 Zie in die zin, M. de Nanteuil, "Peines de travail pour les étrangers en séjour illégal: vers une application plus égalitaire des dispositions en matière de peines alternatives?", *Cahiers de l'EDDEM*, mei 2022.

242 E. Vandennieuwenhuysen, *De (rechts)positie van de vreemdeling in de strafrechtssketen*, doctoraatproefschrift, 2025.

hechtenis, alsook de magistraten van de zetel die de straf moeten uitspreken, dienen rekening te kunnen houden met deze types van elementen. Daartoe zou het nuttig zijn dat ze geregeld opleidingen in vreemdelingenrecht krijgen en vlot informatie kunnen uitwisselen met de bevoegde instanties inzake vreemdelingenrecht.

De toegang bevorderen van gedetineerden zonder verblijfsrecht tot de voorzieningen die nuttig zijn om hun re-integratie voor te bereiden en daarbij voorrang geven aan een individuele beoordeling van hun situatie en hun begeleiding tijdens de detentie versterken

Het lijkt bovendien nodig om gedetineerden zonder verblijfsrecht opnieuw toegang te geven tot de voorzieningen binnen en buiten de gevangenis die nuttig zijn om hun re-integratie voor te bereiden.

In het kader van het bezoek aan de gevangenis van Tongeren heeft Myria het volgende vastgesteld: “de ontoereikende omkadering van gedetineerden zonder verblijfsrecht van wie de begeleiding zich beperkt tot het opvolgen van de procedure voor de SUR”. En nog: “Er gebeurt geen systematische screening van bijzondere situaties of kwetsbaarheden op basis van het risico op *refoulement* (artikel 3 EVRM) of privé- of gezinsleven in België (artikel 8 EVRM) zoals bijvoorbeeld: of de gedetineerden ouder zijn van een Belgisch kind, op onverwijderbaarheid of medische onmogelijkheid tot terugkeer.”²⁴³

“Het gebrek aan samenwerking met sociale vertaalbureaus draagt bij tot de moeilijke opvolging van gedetineerden. (...) Er is trouwens een gebrek aan begeleiding van de gedetineerden zonder verblijfsrecht door de psychosociale dienst. Deze dienst zet (te) weinig in op de opvolging of de behandeling van deze categorie gedetineerden. De gedetineerden kunnen wel terecht bij het CAW en de dienst justitieel welzijnswerk met hun vragen, maar deze contacten beperken zich tot een keer per maand.”²⁴⁴

Naast een intensievere begeleiding van die gedetineerden tijdens de detentie moeten de gedetineerden zonder verblijfsrecht daadwerkelijk toegang krijgen tot de strafuitvoeringsmodaliteiten die nuttig zijn om hun re-integratie in de maatschappij voor te bereiden, zoals uitgaansvergunningen, penitentiair verlof, elektronisch toezicht, beperkte detentie of nog de voorwaardelijke invrijheidstelling. Dat vereist een paradigmashift op gerechtelijk én op

politiek vlak. Niets verhindert vandaag de toekenning van dat type modaliteiten aan gedetineerden zonder verblijfsrecht. Strafvloerrechtbanken nemen al beslissingen in die zin. Dat type beslissing blijft evenwel de minderheid. De verklaring daarvoor ligt bij de neiging die strafvloerrechtbanken en -rechtbanken hebben om illegaliteit te associëren met een onmogelijkheid om toegang te hebben tot modaliteiten die op het Belgische grondgebied moeten worden uitgevoerd. Er moet afstand worden genomen van die logica die indruist tegen de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Daartoe moeten de magistraten van de strafvloerrechtbanken een aangepaste opleiding in vreemdelingenrecht krijgen, zodat ze bij hun uitspraak rekening kunnen houden met de concrete en precieze perspectieven inzake regularisatie en re-integratie van een vreemdeling. Daarvoor moeten ze de verblijfstoestand van de betrokkene begrijpen. Daarnaast moeten de gedetineerden zonder verblijfsrecht een betere begeleiding krijgen in de gevangenis zodat ze de strafvloerrechtbanken (of de strafvloerrechtbanken) de vereiste garanties kunnen bieden om die modaliteiten te krijgen.

De huidige aanpak herzien van gedetineerden die sterke banden hebben met het Belgische grondgebied

Gedetineerden zonder verblijfsrecht hebben het per definitie moeilijker om zich te re-integreren omdat ze geen toegang meer hebben tot bepaalde rechten, zoals het recht op werk en op sociale zekerheid ten gevolge van het ontbreken van een verblijfstitel. Zoals een gevangenisdirecteur benadrukte, “is het probleem fundamenteeler”, het is “sociaal”.²⁴⁵

De ontzegging van rechten (onderliggend aan de hoedanigheid van vreemdeling in irregulier verblijf) plaatst sommigen van hen in uitzichtloze situaties omdat de re-integratie van meet af aan wordt bemoeilijkt door die ontzegging van rechten. Het onvermogen van de gevangenisautoriteiten en de gerechtelijke autoriteiten om reële re-integratieperspectieven te bieden, vloeit met name voort uit de juridische en sociale marginalisering van de veroordeelde vreemdeling zonder verblijfsrecht.

Een van de voorstellen die sommige experts hebben geformuleerd om de gevangenispopulatie te verminderen, is om de situaties waarin een verblijfstitel kan worden ingetrokken te beperken.²⁴⁶

Zoals hierboven uitgelegd werd, groeit de populatie van gedetineerden zonder verblijfsrecht door de intrekking van het verblijfsrecht om redenen van openbare orde. De

²⁴³ CTGR en Myria, *Bezoek aan de inrichting te Tongeren 29 tot 31 augustus 2023, Verslag (2024/01)*, op. cit., §75.

²⁴⁴ *Ibid.*, §76.

²⁴⁵ La Brèche, “Le pénal, un outil de politique migratoire? Entretien avec Vincent Spronck, directeur de prison”, op. cit., p. 107.

²⁴⁶ O. Nederlandt, “Surpopulation carcérale en Belgique: trouver, distribuer et utiliser les clés”, *Actes du colloque sur la surpopulation pénitentiaire*, november 2023.

administratieve overheden hebben hier een aanzienlijke speelruimte omdat het begrip niet is afgebakend.

Myria heeft in het verleden al opgeroepen om dat begrip strikter af te bakenen.²⁴⁷ In een van zijn laatste verslagen bekritiseert Myria het volgende: “In de verblijfswet worden er begrippen gehanteerd die verschillende gradaties van ernst van dat gevaar voor de openbare orde en de nationale veiligheid uitdrukken: redenen van openbare orde of nationale veiligheid, ernstige en daadwerkelijke bedreiging van de openbare orde of de nationale veiligheid, dwingende redenen van nationale veiligheid, ... De wet bevat evenwel geen duidelijke afbakening van die begrippen. Ze leiden in ieder geval vaak tot hetzelfde gevolg: de beëindiging van het verblijfsrecht”.²⁴⁸ Myria beveelt aan, naar het voorbeeld van al geformuleerde aanbevelingen, dat er een transversale bepaling wordt ingevoerd die alle factoren opsomt waarmee er rekening moet worden gehouden wanneer een verblijfsrecht wordt beëindigd of ingetrokken omwille van redenen van openbare orde of nationale veiligheid.²⁴⁹

In het regeerakkoord-De Wever wordt er een verruimd gebruik aangekondigd van dat begrip van openbare orde. Zo wordt verduidelijkt dat “de mogelijkheden om een einde te maken aan het verblijf worden verruimd, onder meer op basis van (...) openbare orde”.²⁵⁰ Daarnaast wordt het volgende aangestipt: “De mogelijkheden tot beperking van het verkrijgen of behouden van het verblijfsrecht van vreemdelingen die een gevaar vormen voor de openbare orde of nationale veiligheid worden maximaal benut”. Er wordt nog het volgende aan toegevoegd: “Vreemdelingen die misdrijven hebben gepleegd of een gevaar vormen voor de openbare orde of nationale veiligheid, verliezen hun verblijfsrecht en moeten onmiddellijk gedwongen worden gerepatriëerd. Geradicaliseerde vreemdelingen en haatpredikers zijn niet welkom en moeten het land verlaten”.²⁵¹

Myria roept op om de redenen voor de weigering of de intrekking van het verblijfsrecht op basis van de openbare orde strikter te omkaderen door de situatie waarin zoets kan worden toegepast duidelijk vast te leggen.

Daarnaast moet er worden nagedacht over oplossingen voor de uitzichtloze situatie waarin onverwijderbare personen belanden. Myria heeft in het verleden en met name in een nota met commentaar op het Migratiewetboek in 2021 aanbevolen om zich te buigen over de situatie van personen die onverwijderbaar zijn om redenen buiten hun wil en na te denken over oplossingen om hun een tijdelijke verblijfsstatus toe te kennen.²⁵² Het middenveld heeft aanbevelingen geformuleerd in de zin van de creatie van een specifieke

status die rechten genereert voor onverwijderbaren.²⁵³ Die pistes moeten worden onderzocht om te voorkomen dat veroordeelde vreemdelingen die geblokkeerd zijn op het Belgische grondgebied om redenen buiten hun wil geen toegang hebben tot de rechten die nuttig zijn om hun re-integratie in de maatschappij voor te bereiden.

AANBEVELINGEN

Myria roept op om de erkende rechten van elke gedetineerde te garanderen en na te leven ten aanzien van iedereen, inclusief gedetineerden zonder verblijfsrecht.

Myria roept op om de toegang van vreemdelingen zonder verblijfsrecht tot alternatieven voor detentie te garanderen: in de inleidende fase van de strafvordering door hun toegang te geven tot alternatieven voor de voorlopige hechtenis; in het stadium van het vonnis door hun toegang te geven tot alternatieve maatregelen en straffen; en in het stadium van de strafuitvoering door hun de toegang te garanderen tot alle strafuitvoeringsmodaliteiten die de voorbereiding op hun re-integratie in de maatschappij toelaten, overeenkomstig de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

Myria beveelt een opleiding in vreemdelingenrecht aan voor de interveniënten in het gevangenis milieu die gedetineerden in de gevangenis begeleiden, alsook voor de bevoegde magistraten inzake strafrecht die uitspraak moeten doen ten aanzien van vreemdelingen zonder verblijfsrecht.

Myria beveelt een begeleiding op maat aan van die gedetineerden tijdens de detentie, inclusief de terbeschikkingstelling van alle middelen die nuttig zijn om hun re-integratie, in België of het buitenland, voor te bereiden.

Myria beveelt een preciezere afbakening aan van de gevallen waarin het verblijfsrecht kan worden ingetrokken om redenen van openbare orde.

Myria beveelt aan om de reflectie op te starten rond de creatie van een status die rechten genereert voor “onverwijderbare” personen om hun (re-)integratie op het Belgische grondgebied te faciliteren.



247 Zie Myria, *MyriaDoc 5: Myria, Migratie in cijfers en in rechten 2022*, Katern “Terugkeer, detentie en verwijdering”, p. 28 e.v.

248 Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2022*, Katern “Terugkeer, detentie en verwijdering”, p. 28 e.v.

249 *Ibid.*, p. 38.

250 *Regeerakkoord 2025-2029*, p. 172.

251 *Regeerakkoord 2025-2029*, p. 178.

252 Myria, *Bijdrage Myria – Voorbereidingen voor Migratiewetboek*, pp. 84-90, beschikbaar op: [2021.06.01_Myria.pdf](https://www.federaalmigratiecentrum.be/2021.06.01_Myria.pdf).

253 Nansen, *Contribution à la réflexion 2021/2 pour un statut d'inéloignable*; Move, “*Quel avenir pour les personnes inéloignables du sol belge?*”, juni 2023.



België richt een Nationaal Preventiemechanisme op tegen mishandeling in (een deel van) de plaatsen van vrijheidsberoving

In april 2024 heeft het federaal parlement een wet aangenomen tot oprichting van een “Mechanisme ter voorkoming van foltering en andere wrede, onmenselijke en ontorende behandeling of bestraffing” (hierna: Nationaal Preventiemechanisme), dat belast is met het onderzoek van de situatie van personen die van hun vrijheid zijn beroofd door middel van frequente bezoeken aan de plaatsen van vrijheidsberoving die onder de federale overheid vallen.²⁵⁴

Het Nationaal Preventiemechanisme werd opgericht in de schoot van het Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens (hierna: FIRM) en werkt nauw samen met drie gespecialiseerde instellingen die al een zeker toezicht op die plaatsen uitoefenen: de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen (hierna: CTRG), het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten (hierna: Comité P) en Myria.

Een nieuw mandaat voor Myria

De rol van Myria als gespecialiseerde instantie binnen het Nationaal Preventiemechanisme kadert in zijn wettelijke opdracht om te waken over de grondrechten van vreemdelingen. Myria had al toegang tot de gesloten centra (en tot de INAD-centra)²⁵⁵, maar het nieuwe mandaat breidt zijn actiemiddelen uit en zet zijn expertise preventief in en met het oog op de dialoog met de autoriteiten.

De – aangekondigde of onverwachte – preventieve bezoeken kunnen alleen gebeuren maar ook vergezeld (van een of meerdere andere partner(s) en/of externe deskundige(n), artsen bijvoorbeeld). Ze zijn van uiteenlopende aard: een grondig bezoek, een tussentijds bezoek (opvolging van een vorig bezoek) of een thematisch bezoek. Ze duren meestal enkele dagen. De verslagen van de bezoeken – met vaststellingen en aanbevelingen – worden openbaar gemaakt en constructief besproken met de bevoegde autoriteiten.

Als voorbereiding op zijn nieuwe rol, om een actueel en realistisch beeld van de situatie te krijgen en om opnieuw contact te leggen met de directies en het personeel, heeft Myria tussen maart 2024 en juli 2025 een bezoek (van een of twee dagen) gebracht aan elk van de zes gesloten centra van het land. Die bezoeken, nog niet onder de vlag van het Preventiemechanisme, hebben toegelaten de plaatsen, de uitdagingen ter plaatse en de risicofactoren die tot slechte behandelingen kunnen leiden in kaart te brengen (*mapping*). De eerste vaststellingen en waarnemingen werden besproken met de Dienst Vreemdelingenzaken, maar tot op vandaag nog niet in een openbaar verslag opgenomen. Ze vormen de voorbereidende werkzaamheden voor de eerste preventieve bezoeken die Myria voor het Preventiemechanisme zal afleggen.

De wet geeft het Preventiemechanisme zes opdrachten: 1) de toestand onderzoeken van personen die van hun vrijheid werden beroofd en relevante onderwerpen behandelen betreffende de preventie van foltering en onmenselijke of ontorende behandelingen; 2) aanbevelingen formuleren ten aanzien van de bevoegde autoriteiten om vastgestelde structurele problemen aan te pakken; 3) adviezen uitbrengen over de wetgeving of wetsontwerpen in verband met de behandeling van personen die van hun vrijheid beroofd werden of die een impact op die personen kunnen hebben; 4) een openbaar jaarlijks verslag opstellen en aan de Kamer van volksvertegenwoordigers bezorgen voor bespreking; 5) bewustmakings- en opleidingsprogramma's uitwerken om burgers in te lichten en, in het bijzonder, personen die van hun vrijheid werden beroofd; 6) het aanspreekpunt vormen voor alle bevoegde nationale, internationale en Europese organisaties voor de preventie van foltering.

²⁵⁴ Het gaat hoofdzakelijk over gevangenis, detentie- en transitiehuizen, plaatsen onder toezicht van de politie (cellen in de commissariaten), forensische psychiatrische centra en plaatsen die worden gebruikt voor de administratieve hechtenis van vreemdelingen in het kader van procedures aan de grens of terugkeerprocedures.

²⁵⁵ Art. 43 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 (houdende de gesloten centra) en art. 38 van het koninklijk besluit van 8 juni 2009 (houdende de INAD-centra – die vandaag niet operationeel zijn).

Het Nationaal Preventiemechanisme heeft talrijke actie-middelen om het toezicht op plaatsen van vrijheidsberoving onafhankelijk en efficiënt uit te oefenen. Zo beschikt het over een ruime toegang tot de informatie, de detentieplaatsen en de gedetineerden.

Een mechanisme dat zijn eerste stappen zet ...

De maanden die volgden op de oprichting van het Preventiemechanisme werden besteed aan reflecties en uitwisselingen tussen partners om de operationalisering van die opdracht voor te bereiden en een gemeenschappelijke methodologie uit te werken. Daarnaast waren er opleidingen en uitwisselingen met experts en leden van Preventiemechanismen van andere landen.²⁵⁶

In april 2025 hebben de vier partnerinstellingen formeel een protocol ondertekend waarin de regels van hun samenwerking voor die opdracht zijn vastgelegd²⁵⁷ en hebben ze de laatste hand gelegd aan een gemeenschappelijke methodologie om de uniformiteit van hun werkwijze te garanderen.²⁵⁸

Het Nationaal Preventiemechanisme realiseerde de eerste bezoeken in juni 2025. In juli 2025 heeft de minister van Justitie een nota ontvangen over de risico's van de uitvoering van de aangekondigde maatregelen voor gedetineerde vreemdelingen in de gevangenis zonder verblijfsrecht.²⁵⁹ In oktober 2025 heeft Myria voor het Nationaal Preventiemechanisme zijn eerste preventieve bezoek gebracht aan het Repatriëringscentrum 127bis. Het ging om een gezamenlijk bezoek met het FIRM van vier dagen.²⁶⁰

... met nog beperkte middelen

Dat preventieve toezicht is een opdracht die bovenop de andere opdrachten van elk van die partnerorganisaties komt. Om die goed uit te voeren, zijn er bijkomende middelen nodig, vooral op het vlak van personeel. Myria betreurt dat de verschillende partners in dit stadium niet voldoende bijkomende middelen hebben gekregen om die opdracht voluit uit te kunnen voeren. Gelet op het groeiende aantal personen die van hun vrijheid beroofd zijn in de afgelopen

jaren en de inherente stijging van de risico's op schending van hun rechten, moet het Preventiemechanisme zijn rol voluit kunnen spelen.

Een internationale verplichting die eindelijk – bijna – wordt nagekomen?

In het internationaal recht is er een absoluut verbod op foltering en zijn de staten verplicht om dat verbod na te leven, in het bijzonder op risicovollere plaatsen waar personen van hun vrijheid beroofd zijn.

België heeft bijna twintig jaar²⁶¹ geleden het Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering van de Verenigde Naties (hierna: OPCAT) ondertekend, maar heeft dat nog altijd niet geratificeerd. De ratificering van OPCAT noopt tot de creatie van een systeem voor de preventie van foltering op twee niveaus. Op nationaal niveau legt het protocol de staat op om een Nationaal Preventiemechanisme (NPM) in te voeren, terwijl het op internationaal niveau bezoeken toelaat van het Subcomité ter voorkoming van foltering (SVF). Samen met Ierland is België de laatste lidstaat van de EU die het OPCAT nog niet heeft geratificeerd.

De oprichting van het Nationaal Preventiemechanisme in de schoot van het FIRM vormt een cruciale en noodzakelijke stap in de uitvoering van die verplichting, maar volstaat niet. Om hun verplichtingen volledig na te komen en alle plaatsen van vrijheidsberoving te coveren, moeten de deelstaten ook een of meerdere onafhankelijke preventiemechanismen aanduiden om preventieve bezoeken te brengen aan de plaatsen van vrijheidsberoving die onder hun respectieve bevoegdheden vallen, met name de gesloten instellingen voor jongeren.²⁶²

256 FIRM, Jaarverslag 2024, pp. 28-29. Het activiteitenverslag 2024 van het Nationaal Preventiemechanisme is opgenomen in het Jaarverslag 2024 van het FIRM. Vanaf 2025 zal het NPM zijn eigen jaarverslag publiceren.

257 Protocol tussen het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens (FIRM) namens het Preventiemechanisme enerzijds, en de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen (CTRG), het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten (Comité P), en het Federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel (Myria) anderzijds, ter vastlegging van de nadere regels van samenwerking tussen het Preventiemechanisme en de gespecialiseerde instanties bij de uitvoering van de OPCAT-opdrachten, 22 april 2025 (BS, 21 mei 2025).

258 Omdat de methodologie wordt beschouwd als een werkinstrument, te testen in de praktijk en evolutief, werd beslist om die in dit stadium nog niet publiek te maken.

259 FIRM, CTRG, Myria, *Verwijdering van gedetineerden zonder verblijfsrecht: oplossing voor de overbevolking in de gevangenissen?*, 13 oktober 2025.

260 Het bezoekverslag werd nog opgesteld op het moment dat de redactie van deze katern werd afgesloten.

261 België heeft het OPCAT op 24 oktober 2005 ondertekend.

262 Zie met name Myria, *Nota over het eindverslag van de Commissie voor de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen verwijdering van de vreemdelingen*, november 2021, p. 17.

AANBEVELINGEN

Myria juicht de invoering van het Nationaal Preventiemechanisme toe, waarvoor het al vele jaren pleit.²⁶¹ Het roept de overheden op om de vereiste middelen voor de goede uitvoering van die opdrachten tot zijn beschikking te stellen.

Myria moedigt de autoriteiten aan om het nodige te doen zodat een soortgelijk mechanisme toezicht zou houden op de plaatsen die onder de deelstaten vallen.

Myria roept de autoriteiten op om het OPCAT te ratificeren.



Takeaways

Globaal herstel van de indicatoren na de pandemie



Er werden in 2024 **37.672 terugkeerbesluiten en 2.653 inreisverboden voor het Belgische grondgebied** afgeleverd.

Tussen 2023 en 2024 is het aantal terugkeerbesluiten toegenomen met 3,6%, terwijl het aantal inreisverboden voor het Belgische grondgebied is gegroeid met 107%.



28.258 administratieve aanhoudingen in 2024 (28.331 in 2023).

Het aantal administratieve aanhoudingen van Eritreeërs en Libiërs is sterk gedaald tussen 2021 en 2024, terwijl dat van Tunesiërs en Georgiërs fors is gestegen.



In 2024 waren er **4.804 eerste vasthoudingen in gesloten centra** (tegenover 4.915 in 2023).

Na de COVID-19-pandemie is de gemiddelde capaciteit van de gesloten centra significant toegenomen, tot **487 plaatsen** in 2024. Dat aantal vormt evenwel een lichte daling in vergelijking met 2023, toen er 510 plaatsen waren en een daling met een honderdtal plaatsen in vergelijking met de periode pre-corona.



Sinds 2021 zijn de aantallen **repatriëringen, gevallen van vrijwillige terugkeer en terugdrijvingen**

merkbaar gestegen, tot respectievelijk 3.270, 3.371 en 1.883 in 2024, zonder evenwel opnieuw de aantallen te halen die vóór de COVID-19-pandemie werden geregistreerd.



Het percentage verwijderingen ten opzichte van de eerste vasthoudingen in gesloten centra heeft **78%** bereikt in 2024. Sinds 2020

is dat aandeel stabiel en haalt het opnieuw gelijkaardige niveaus als diegene die vóór 2018 werden waargenomen.



In 2024 gebeurden **30 van de 3.270 repatriëringen** (16%) onder politie-escorte. Dat is goed voor een lichte stijging in vergelijking met 2023 (+3%) en een vergelijkbaar niveau als dat vóór de pandemie.



In 2024 was **39% (1.261) van de gerepatriëerde personen een gedetineerde in de gevangenis**, een niveau dat opnieuw in de buurt komt van dat voor de gezondheids crisis.

De repatriëring van gedetineerden vertoonde de impact van de pandemie, maar in een mindere mate dan de andere repatriëringen.

Belangrijke wetswijzigingen: uitbreiding van de controle- en dwangmiddelen in het kader van het terugkeerbeleid

Uit de analyse van de wet op het aanklappend terugkeerbeleid vanuit het oogpunt van de grondrechten komen er meerdere bekommernissen naar voren, met name rond de forse toename van de dwangmiddelen die kunnen worden ingezet ten aanzien van de vreemdeling zonder verblijfsrecht.

Door een ruim gedefinieerde medewerkingsplicht heeft de vreemdeling zonder verblijfstitel geen gelijkwaardige procedurele garanties en loopt die een groter risico op detentie.

Omdat ze afhankelijk zijn van een voorafgaande analyse van de effectiviteit, bestaat het risico dat de nieuwe alternatieve maatregelen voor detentie in beperkte gevallen worden toegepast.

AANBEVELINGEN

Myria roept de autoriteiten op tot een redelijke en voorzichtige interpretatie van de medewerkingsplicht.

De actoren die gemachtigd zijn om dwang uit te oefenen in het kader van een gedwongen verwijdering nemen fors toe ten gunste van sommige ambtenaren van de DVZ en agenten van het Frontex-contingent. Het monopolie van de staat op de wettige dwang brokkelt af ten voordele van nieuwe actoren op een moment dat bijzonder delicaat is in termen van het eerbiedigen van de grondrechten. De wetteksten beperken de risico's evenwel onvoldoende.

Myria pleit ervoor om personen meer procedurele garanties te bieden, gaande van een versterkte informatieplicht en het nemen van een schriftelijke beslissing die *a posteriori* kan worden aangevochten met een recht van antwoord, vooraleer er definitief wordt besloten dat er een gebrek aan medewerking is.



AANBEVELINGEN

Myria beveelt aan om de politierichtlijnen over de verwijdering van vreemdelingen openbaar te maken en de volledige lijst van toegestane dwangmiddelen te publiceren.

Myria beveelt het gebruik aan van video-opnames om de gevallen van gedwongen terugkeer te controleren.

Myria beveelt aan om het wettelijke juridische kader inzake naaktfouilles in het kader van gedwongen terugkeer te verduidelijken.

Myria beveelt aan om de toezichtsmechanismen voldoende financiële middelen te geven om hun opdrachten goed uit te voeren.



Gedetineerden zonder verblijfsrecht in de gevangenis

De voorbije jaren werden er verscheidene maatregelen genomen om de verwijdering van gedetineerden zonder verblijfsrecht tijdens hun strafuitvoering vanuit de Belgische gevangenissen op te voeren en de regering-De Wever heeft onlangs eveneens een reeks voorstellen in die zin geformuleerd.

Ongeveer 30% van de gevangenispopulatie bestaat uit gedetineerden zonder verblijfsrecht. Sommige van die gedetineerden hebben nooit een verblijfsrecht gehad, terwijl dat recht bij anderen werd ingetrokken. Een deel van hen kan worden verwijderd, terwijl anderen nooit kunnen worden verwijderd. Sommigen kunnen worden geregulariseerd, terwijl anderen veroordeeld zullen zijn om onwettig op het Belgische grondgebied te verblijven.

In de praktijk biedt het Belgische strafrechtelijke systeem quasi geen enkel alternatief voor de vrijheidsbeneming aan vreemdelingen zonder verblijfsrecht en geeft het hun maar beperkt toegang tot de voorzieningen om hun re-integratie in de maatschappij voor te bereiden.

De logica's van de politieke macht en de rechterlijke macht, namelijk om vreemdelingen zonder verblijfsrecht te verwijderen of, bij ontstentenis, op te sluiten, leiden tot meerdere effecten die schadelijk zijn voor die laatsten, maar ook voor de maatschappij in haar geheel. Het leidt er immers toe dat ze daardoor geen toegang hebben tot de voorzieningen en maatregelen die hun toelaten om hun re-integratie in de vrije maatschappij voor te bereiden.

AANBEVELINGEN

Myria roept op om de erkende rechten van elke gedetineerde te garanderen en na te leven ten aanzien van iedereen, inclusief gedetineerden zonder verblijfsrecht.

Myria roept op om de toegang van vreemdelingen zonder verblijfsrecht tot alternatieven voor een gevangenisstraf te garanderen: in de inleidende fase van de strafvordering door hun toegang te geven tot alternatieven voor de voorlopige hechtenis; in het stadium van het vonnis door hun toegang te geven tot alternatieve maatregelen en straffen; en in het stadium van de strafuitvoering door hun de toegang te garanderen tot alle strafuitvoeringsmodaliteiten, conform de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

Omdat het gebrek aan een verblijfsrecht de toekenning bemoeilijkt van alternatieven voor hechtenis en de voorzieningen om de re-integratie in de maatschappij voor te bereiden, beveelt Myria aan om de gevallen af te bakenen waarin het verblijfsrecht kan worden ingetrokken om redenen van openbare orde. Myria beveelt daarnaast aan om de reflectie voort te zetten rond de creatie van een status die rechten genereert voor onverwijderbare personen om hun (re-)integratie in de Belgische maatschappij te faciliteren.

Oprichting van een Preventiemechanisme tegen mishandeling in detentie



Myria verwelkomt de oprichting van het **Nationaal Preventiemechanisme tegen mishandeling in detentie**.

Het betreft wel hoe dat mechanisme maar **beperkte financiële middelen** kreeg en dat er nog geen mechanisme werd aangesteld voor de **plaatsen van vrijheidsberoving** die onder de **deelstaten** vallen.

Het gaat om een noodzakelijke – zij het ontoereikende – stap om te voldoen aan de verplichtingen van het **OPCAT**.

AANBEVELINGEN

Myria roept de overheden op om de **vereiste middelen** voor de goede uitvoering van die opdrachten ter beschikking te stellen van het Nationaal Preventiemechanisme.

Myria moedigt de overheden aan om het nodige te doen zodat een preventiemechanisme toezicht uitoefent op **de plaatsen die onder de deelstaten vallen**.

Myria roept de overheden op om het OPCAT te ratificeren.





Myria, het Federaal Migratiecentrum, is een onafhankelijke openbare instelling. Het analyseert migratie, verdedigt de rechten van vreemdelingen en strijdt tegen mensenhandel en mensensmokkel. Myria komt op voor een overheidsbeleid dat steunt op feitenkennis en respect voor de mensenrechten.

Het verslag Migratie in cijfers en in rechten informeert elk jaar over de actualiteit van de migratiestromen en het eerbiedigen van de grondrechten van vreemdelingen.

Myria

Victor Hortaplein 40 • 1060 Brussel

T +32 (0)2 212 30 00

myria@myria.be

www.myria.be

 @MyriaBe

 @myria.be

 www.facebook.com/MyriaBe

 www.linkedin.com/company/myria-federal-migration-centre



Federaal Migratiecentrum