



ORDE VAN
VLAAMSE
BALIES



NOTA

Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 15 december 1980 met betrekking tot de toegang, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen wat de beroepstermijn bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen voor vreemdelingen in repatriëringscentra betreft



OVB

Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 15 december 1980 met betrekking tot de toegang, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen wat de beroepstermijn bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen voor vreemdelingen in repatriëringscentra betreft (55-1001/001)

Brussel, 12 april 2021

1. Voorafgaande opmerkingen

Op verzoek van de commissie voor Binnenlandse Zaken, Veiligheid, Migratie en Bestuurszaken heeft de Orde van Vlaamse Balies (hierna 'OVb') een advies geschreven bij het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 15 december 1980 met betrekking tot de toegang, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen wat de beroepstermijn bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen voor vreemdelingen in repatriëringscentra betreft.¹

Volgens de OVb maken de voorgestelde wijzigingen in de beroepstermijn een schending uit van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte (zoals gewaarborgd in o.a. artikel 47 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie) en het doeltreffendheidsbeginsel.

2. De beroepstermijnen in de huidige Vreemdelingenwet

2.1. Krachtens artikel 39/57, § 1 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen² (hierna 'Vreemdelingenwet' of 'Vw.') bedraagt de normale termijn om bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen een beroep in te dienen **30 dagen**.

2.2. In afwijking daarvan bedraagt de termijn **10 dagen** in de volgende gevallen:

- i) De vreemdeling is bestuurlijk van zijn vrijheid beroofd in een van de 5 gesloten centra (artikelen 74/8 of 74/9 Vw.);
- ii) Het beroep is gericht tegen een beslissing van het CGVS genomen op grond van artikel 57/6/1, § 1, tweede en derde lid Vw. (versnelde behandeling van de procedure);
- iii) Het beroep is gericht tegen een beslissing van het CGVS genomen op grond van artikel 57/6, § 3, eerste lid Vw. (het verzoek om internationale bescherming wordt onontvankelijk verklaard);
- iv) Het betreft de vordering tot schorsing in uiterst dringende noodzakelijkheid op grond van artikel 39/82, § 4, tweede lid Vw.

2.3. De termijn bedraagt slechts **5 dagen** in de volgende gevallen:

- i) m.b.t. het in 2.2.iii bedoelde geval: het beroep is gericht tegen een beslissing tot onontvankelijkheid genomen op grond van artikel 57/6, § 3, eerste lid, 5° Vw. (volgend verzoek om internationale bescherming) en het wordt ingediend door een vreemdeling bestuurlijk van zijn vrijheid beroofd;
- ii) m.b.t. het in 2.2.iv bedoelde geval: vanaf een tweede verwijderings- of teruggedrijvingsmaatregel.

3. De strekking van het wetsvoorstel

3.1. Het wetsvoorstel beoogt alle termijnen van 10 dagen bedoeld in artikel 39/57, § 1 Vw. te herleiden tot 5 dagen. De termijn wordt teruggebracht tot 48 uur wanneer het een beroep betreft vanaf een tweede verwijderings- of teruggedrijvingsmaatregel.³

Daarvoor wordt de volgende argumentatie gegeven⁴:

- Er is geen *logische verklaring* waarom de termijn om een beroep in te dienen 10 dagen bedraagt wanneer de vreemdeling bestuurlijk van zijn vrijheid wordt beroofd;

- Er is een reden van praktische aard om de termijn te verkorten tot 5 dagen, nl. de *bottleneck* in de rotatie van in- en uitgaande bewegingen in de gesloten centra;
- In geval van een schorsing in uiterst dringende noodzakelijkheid (UDN) dient de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen zich uit te spreken binnen een termijn van 48 of 72 uur of 5 dagen. Er is geen reden om aan de vreemdeling een langere termijn toe te kennen.

3.2. Anders dan het wetsvoorstel beweert, bepaalt de Vreemdelingenwet echter geen termijn van 72 uur meer, nu de bepaling die zulke termijn voorzag, werd vernietigd bij arrest van het Grondwettelijk Hof van 27 mei 2008.⁵

3.3. De vergelijking met de termijn waarbinnen de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen moet beslissen gaat evenmin op. Voor de Raad gaat het immers om een termijn van orde, voor de vreemdeling om een termijn voorzien op straffe van verval.

3.4. In het wetsvoorstel wordt eveneens aangegeven dat de beroepstermijn bij een beslissing tot teruggrijping normaal gezien 10 dagen is, maar dat deze termijn verminderd wordt tot 5 dagen wanneer er nog geen schorsingsverzoek werd ingediend.⁶

Dit is een misleidende voorstelling. De beroepstermijn voor annulatie is 10 dagen, los van de vraag of er nu schorsing werd gevraagd of niet. Vanaf een tweede verwijderingsmaatregel wordt de termijn teruggebracht naar 5 dagen.

De idee achter die vijf dagen was daarbij dat aangezien het om een tweede poging ging, het dossier reeds gekend was en het niet zo complex zou zijn om beroep aan te tekenen. Het feit dat een kortere termijn kan gelden in dossiers waarin een rechter reeds eerder een volledige controle heeft kunnen verrichten wordt op zich legitiem geacht door het Hof van Justitie.⁷ Het voorliggend voorstel wil evenwel een extreem korte termijn van 5 dagen invoeren voor zaken waarin noch de betrokkenen, noch diens raadsman, noch de rechter, reeds vertrouwd is met de feitelijke en juridische constellatie van het dossier.

4. Analyse

a) Geen “logische verklaring”

4.1. Er is inderdaad geen “*logische verklaring*” waarom de beroepstermijn 10 dagen bedraagt wanneer de vreemdeling bestuurlijk van zijn vrijheid is beroofd. Echter, er is volgens de OVB evenmin een logische verklaring waarom de termijn 5 dagen zou moeten bedragen.

Bij de oprichting van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen⁸ bepaalde artikel 39/57 Vw. twee termijnen, nl. de gewone termijn van 30 dagen en een verkorte termijn van 15 dagen voor het indienen van een beroep tegen een beslissing van het CGVS. De verkorte termijn van 15 dagen werd echter vernietigd door het voornoemde arrest van het Grondwettelijk Hof wegens schending van het gelijkheidsbeginsel (t.a.v. de termijn van 30 dagen voor een annulatieberoep). Er was geen verkorte beroepstermijn bepaald voor vreemdelingen die bestuurlijk van hun vrijheid beroofd zijn, ook niet in UDN.⁹

Indien men de Vreemdelingenwet wenst te vereenvoudigen, kan worden bepaald dat, naast de gewone termijn van 30 dagen, er voor bepaalde gevallen **één verkorte termijn** bestaat van 15 of van 10 dagen.

b) De voorgestelde termijnen schenden het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en voldoen niet aan het doeltreffendheidsbeginsel

4.2. Redenen van praktische aard, zoals een *bottleneck* in de rotatie van in- en uitgaande bewegingen, kunnen volgens de OVB niet ingeroepen worden om de termijn te verkorten. Het recht op een doeltreffende voorziening in rechte is immers een grondrecht, bepaald o.m. in artikel 47, lid 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 19, paragraaf 1 VEU.¹⁰

Op basis van de aangevoerde informatie in het wetsvoorstel, kan er bovendien niet vastgesteld worden wat precies de aard van het desbetreffende probleem is, noch wat het causaal verband is met de beroepstermijn. Bijgevolg kan de proportionaliteit van de verkorting van de termijn niet ingeschat worden.

i. Het Grondwettelijk Hof en de huidige termijnen in artikel 39/57 Vw.

4.3. Met betrekking tot de termijnen bepaald in het huidige artikel 39/57, § 1 van de Vreemdelingenwet heeft het Grondwettelijk Hof in zijn arrest van 25 februari 2021¹¹ het volgende beslist:

*Artikel 47 van het Handvest, dat het recht op een doeltreffende voorziening in rechte waarborgt, dient in samenhang gelezen te worden met artikel 46, leden 1 en 4, eerste alinea van de Procedure richtlijn, dat de verplichting oplegt dat voor verzoekers een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechter openstaat tegen de beslissingen waarbij uitspraak gedaan wordt over hun verzoek om internationale bescherming. **De lidstaten dienen redelijke termijnen vast te stellen, waarbij die de uitoefening van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel niet onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken.** (B.141.1)*

*Een **beroepstermijn van tien dagen** kan niet als buitensporig kort worden aangemerkt. In dat verband dient te worden vastgesteld dat de verzoekers om internationale bescherming de bijstand van een advocaat kunnen genieten vanaf het indienen van het verzoek, op grond van artikel 33 van de wet van 12 januari 2007, en dat zij de bijstand van een tolk kunnen genieten, zoals in B.62.2 is vermeld. De termijn van tien dagen is voldoende opdat het beroep met volle rechtsmacht wordt beschouwd als een daadwerkelijk rechtsmiddel in de zin van de bepalingen en het beginsel die in het middel zijn aangehaald (HvJ, 9 september 2020, C-651/19, JP, punten 48 tot 66). (B.143.1.2)*

*Het is niet zonder redelijke verantwoording om in een kortere **termijn van vijf dagen** te voorzien, rekening houdend met het feit dat de vreemdeling is vastgehouden en met het beperkte voorwerp van het beroep, dat in beginsel enkel betrekking heeft op het al dan niet nieuwe karakter van de elementen die door de verzoeker ter ondersteuning van zijn volgend verzoek worden voorgelegd. Rekening houdend daarenboven met hetgeen in B.143.1.2 is vermeld met betrekking tot de bijstand die de verzoeker kan genieten, is de termijn van vijf dagen voldoende opdat het beroep met volle rechtsmacht wordt beschouwd als een daadwerkelijk rechtsmiddel in de zin van de bepalingen en het beginsel die in het middel zijn aangehaald. (B.143.2.2)*

4.4. Het Grondwettelijk Hof brengt vooreerst het doeltreffendheidsbeginsel in herinnering en oordeelt vervolgens dat een termijn van 5 dagen verantwoord is in bepaalde omstandigheden en wanneer bepaalde garanties, zoals de bijstand van een advocaat vanaf het indienen van een

verzoek, worden voorzien. De termijn van 10 dagen voor het indienen van een beroep tegen de beslissing waarin een volgend verzoek om internationale bescherming onontvankelijk wordt verklaard, is eveneens verantwoord wanneer aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan.

ii. Het Hof van Justitie van de Europese Unie en het doeltreffendheidsbeginsel

4.5. Het Hof van Justitie oordeelde dienaangaande dat de termijn van 5 dagen voor het indienen van een beroep tegen de beslissing waarin een volgend verzoek van een verzoeker die bestuurlijk van zijn vrijheid wordt beroofd, onontvankelijk wordt verklaard, enkel verantwoord is wanneer aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Dit is het geval wanneer, enerzijds, het gelijkwaardigheidsbeginsel wordt nageleefd en anderzijds wanneer de effectieve toegang van de van zijn vrijheid beroofde verzoeker tot de procedurele waarborgen bepaald door het Unierecht voor de verzoeker om internationale bescherming, binnen zulke termijn wordt verzekerd.¹²

4.6. Bovendien vereist het doeltreffendheidsbeginsel, als algemeen beginsel van het Unierecht, dat de rechtsregels van het nationale recht de uitoefening van rechten die gebaseerd zijn op het EU-recht niet uiterst moeilijk of praktisch onmogelijk maken.¹³ Zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie moet de beroepstermijn, om het doeltreffendheidsbeginsel te eerbiedigen, dus materieel volstaan om een daadwerkelijk rechtsmiddel voor te bereiden en in te stellen.¹⁴

iii. Tijdige toegang tot een (gespecialiseerde) advocaat

4.7. Om het recht op een doeltreffende voorziening in rechte te kunnen waarborgen en te voldoen aan het doeltreffendheidsbeginsel, is het in het geval van dergelijke korte termijnen van 5 dagen of zelfs 48 uur, vooreerst noodzakelijk dat de betrokken vreemdeling onmiddellijk vanaf de kennisgeving van de beslissing een advocaat toegewezen krijgt die over het volledige dossier moet kunnen beschikken. Dat lijkt ons uiterst moeilijk, zo niet onmogelijk, te bewerkstelligen zonder concreet uitgewerkt permanentiesysteem.¹⁵

Aangezien de kennisgeving aan de persoon zelf gebeurt, en niet per aangetekende brief, gaat de termijn bovendien per direct in. In de praktijk zien we nu reeds dat het uitermate moeilijk is om binnen een termijn van 5 dagen tijdig een advocaat te contacteren (indien men vrijdagnamiddag wordt opgesloten moet men tot maandag wachten en zijn er reeds 3 dagen voorbij), tijdig het administratief dossier te krijgen en te lezen, en een advocaat te vinden die een dossier waarin binnen de vier, drie (of *de facto* zelfs minder) dagen beroep moet aangetekend worden kan aannemen.

Kortere termijnen invoeren zonder gelijktijdig een strategie uit te bouwen om te voorzien in tijdige, noodzakelijke juridische bijstand, strookt volgens de OVB niet met de verplichting om het recht op een doeltreffende voorziening in rechte te waarborgen.

4.8. De huidige regelgeving is bovendien bijzonder complex. Er is bijgevolg een gespecialiseerde advocaat nodig die een onderscheid kan maken tussen de termijnen die gelden voor de annulatie van de terugnrijvingsbeslissing, de termijn voor de schorsing (al dan niet in uiterst dringende noodzakelijkheid), het vragen van voorlopige maatregelen, de gevolgen van de schorsing van een eerste beslissing en de vraag of een tweede beslissing de eerste beslissing vervangt en er opnieuw een termijn van tien dagen geldt of een nieuwe kortere termijn van 5 dagen moet lopen.

Het is dan ook uiterst moeilijk, zo niet praktisch onmogelijk, om op zo'n korte termijn tijdig een beroep met grondige kennis van zaken te kunnen indienen. De inkorting van de beroepstermijnen doet dan ook een onevenredige last wegen op de verzoekers van wie een groot aantal ertoe

gedwongen is binnen een te korte termijn een complex beroep in te stellen. Volgens de OVB maken dergelijke korte termijnen dan ook een schending uit van het doeltreffendheidsbeginsel.

iv. Beroep tegen terugdrijvingsbeslissingen

4.9. Beroepstermijnen die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, zoals bijvoorbeeld tegen een terugdrijvingsbeslissing, dienen in verhouding staan tot het belang dat de belanghebbenden hebben bij de te nemen besluiten, de complexiteit van de toe te passen procedures en wettelijke regeling, het aantal personen dat door het besluit kan worden geraakt en de overige in aanmerking te nemen publieke of particuliere belangen.¹⁶

Terugdrijving vindt plaats met minderjarigen aan wiens leeftijd getwijfeld wordt, met personen die vaak uit conflictgebieden komen, die over weinig bewijsmateriaal beschikken, die geen netwerk of vertrouwenspersonen hebben in België, die psychische problemen hebben door hetgeen ze ontvlucht zijn, en die op dat moment nog op de vlucht zijn.

Vaak moeten mensen aan de grens binnen die uiterst korte termijn ook een asielaanvraag laten registreren als zij nood hebben aan bescherming. Indien de uitvoering van de terugdrijving binnen een te korte termijn dient te gebeuren, bestaat hier amper controle op en kan het voorvallen dat iemand die asiel wil aanvragen, verwijderd wordt voor hij of zij de aanvraag kon laten registreren. De OVB vindt dit onaanvaardbaar.

4.10. Indien men kan identificeren via welke vlucht de betrokkene heeft gereisd, is bij de uitvoering van de terugdrijving die luchtvaartmaatschappij, onder toepassing van de Chicago Conventie,¹⁷ ertoe gehouden de betrokkene terug te brengen naar het beginpunt van zijn of haar reis. Vaak is dit een tussenstop en heeft de betrokkene daar geen verblijfsrecht. Hierdoor riskeert hij of zij daar in detentie terecht te komen in omstandigheden die ernstig kunnen variëren op vlak van waardigheid en basiscomfort.

De terugdrijvingsbeslissing wordt in dat geval genomen zonder dat men weet naar waar de betrokkene precies wordt teruggedreven. Concreet houdt dit in dat er grondig en uitgebreid onderzoek moet gebeuren in die vijf dagen om de risico's van die bestemming in te schatten.

Een beroepstermijn van 10 dagen stelt in dergelijke gevallen reeds reële logistieke problemen, maar een beroepstermijn van 5 dagen staat absoluut niet in verhouding tot het belang van de betrokkenen om in sommige gevallen niet teruggedreven te worden.

4.11. De voorgestelde beroepstermijn kan volgens de OVB dan ook niet worden geacht materieel te volstaan om een daadwerkelijk rechtsmiddel voor te bereiden en in te stellen met de vereiste procedurele waarborgen. De OVB ziet niet in hoe een beroep tegen zo een belangrijke beslissing in een dergelijke korte tijdspanne voldoende goed kan voorbereid, opgesteld en ingeleid worden. Dit zou een flagrante schending uitmaken van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten en, in de gevallen waar er een verdedigbare grief onder artikel 3 van het EVRM zou aangevoerd worden, ook van het recht op een effectief rechtsmiddel zoals gewaarborgd door artikel 13 EVRM.¹⁸

c) Conclusie

Uit het voorgaande blijkt dat zowel de voorgestelde beroepstermijn van 5 dagen, als de termijn van amper 48 uur niet volstaan om een doeltreffend rechtsmiddel voor te bereiden en in te stellen. Volgens de OVB schenden beide voorgestelde beroepstermijnen dan ook het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en het doeltreffendheidsbeginsel.

De Orde van Vlaamse Balies dankt u ten eerste voor de aandacht die u aan het bovenstaande zal willen schenken en houdt zich ter beschikking voor alle vragen die u mocht hebben.

¹ Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 15 december 1980 met betrekking tot de toegang, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen wat beroepstermijn bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen voor vreemdelingen in repatriëringscentra betreft, *Parl. St. Kamer* 2020-21, nr. 55K1001/001. (hierna 'wetsvoorstel')

² B.S. 31 december 1980.

³ Art. 2 van het wetsvoorstel.

⁴ Toelichting wetsvoorstel, p. 4-5.

⁵ GwH 27 mei 2008, nr. 81/2008. In dit arrest vernietigde het Grondwettelijk Hof in de laatste zin van het tweede lid van artikel 39/82, § 4 Vw. de woorden "*Indien de Raad zich evenwel niet heeft uitgesproken binnen de voormelde 72 uur of*".

⁶ Toelichting wetsvoorstel, p. 3 *in fine*-4.

⁷ HvJ C- 651/19, *JP v. Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen*, 9 september 2020.

⁸ Wet van 15 september 2006 tot hervorming van de Raad van State en tot oprichting van een Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, B.S. 6 oktober 2006.

⁹ GwH 27 mei 2008, nr. 81/2008, B.44.

¹⁰ Zie ook artikel 52, eerste lid Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

¹¹ GwH 25 februari 2021, nr. 23/2021.

¹² HvJ (beschikking) C-755/19, *T.H.C. v. Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen*, 11 februari 2021.

¹³ Zie bijvoorbeeld HvJ C-377/14, *Ernst Georg Radlinger en Helena Radlingerová tegen Finway a.s.*, *Jur.* 2016, punt 48.

¹⁴ Zie in die zin HvJ C-418/11, *Texdata Software GmbH*, *Jur.* 2013, punt 80 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

¹⁵ Zoals deze vandaag bestaat voor bijvoorbeeld Salduz-bijstand.

¹⁶ HvJ C-63/08, *Pontin*, *Jur.* 2009, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

¹⁷ Standaard 5.11 van Bijlage 9 bij het Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart (aangenomen op 7 December 1944, in werking getreden op 4 April 1947), ICAO Doc. 7300, 15 UNTS 295.

¹⁸ zie ook EHRM 21 december 2011, *M.S.S. v. België en Griekenland*, para. 389.