

Richtsnoeren inzake alternatieven voor bewaring



Richtsnoeren inzake alternatieven voor bewaring

december 2024

Het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) is op 19 januari 2022 omgedoopt tot Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA). Alle verwijzingen naar het EASO, EASO-producten en EASO-instanties gelden als verwijzingen naar het EUAA.



Manuscript voltooid in december 2024

Het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA) of personen die namens het EUAA optreden, zijn niet aansprakelijk voor het eventuele gebruik van de onderstaande informatie.

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2026

Print ISBN 978-92-9410-913-2 doi:10.2847/4841379 BZ-01-24-029-NL-C
PDF ISBN 978-92-9410-912-5 doi:10.2847/6764837 BZ-01-24-029-NL-N

© Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA), 2026

Reproductie met bronvermelding is toegestaan.

Voor het gebruik of de reproductie van onderdelen die niet het eigendom zijn van het EUAA, is mogelijk de rechtstreekse toestemming van de respectieve rechthebbenden vereist. Het EUAA bezit geen auteursrecht op de volgende onderdelen:

- illustratie op de omslag, aangepast op basis van tolgart, © iStock/Getty Images Plus
- pictogrammen op de bladzijden 28 tot en met 33: bsd studio © stock.adobe.com.



Over de gids

Waarom deze gids? Het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA) heeft tot taak de activiteiten van de EU-lidstaten en de met Schengen geassocieerde landen (EU+-landen ⁽¹⁾) bij de toepassing van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS) te vergemakkelijken en te ondersteunen. Overeenkomstig de algemene doelstelling van het EUAA om de correcte en effectieve toepassing van het GEAS te bevorderen en convergentie mogelijk te maken, ontwikkelt het EUAA gemeenschappelijke operationele normen en indicatoren, richtsnoeren en praktische instrumenten.

Hoe is deze gids tot stand gekomen? Deze gids is opgesteld met steun van nationale deskundigen uit Duitsland, Ierland, Nederland en Zweden en met waardevolle input van de Europese Commissie, het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA), het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex), de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), het Kinderfonds van de Verenigde Naties (Unicef), de Raad van Europa (RvE) en de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen (UNHCR) ⁽²⁾. De ontwikkeling van de gids is door het EUAA gefaciliteerd en gecoördineerd. Voordat de laatste hand aan de gids werd gelegd, zijn via het EUAA-netwerk voor opvang, asielprocedures en Dublinseenheden alle EU+-landen geraadpleegd.

Voor wie is deze gids bedoeld? Deze gids is in de eerste plaats bedoeld voor nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor bewaring en/of alternatieven voor bewaring, waaronder besluitvormers en beleidsmakers. Daarnaast kan dit instrument nuttig zijn voor andere personen die werkzaam zijn op het gebied van bewaring of alternatieven voor bewaring of die daarbij betrokken zijn.

Hoe moet deze gids worden gebruikt? De gids bevat richtsnoeren inzake alternatieven voor bewaring, met specifieke overwegingen over de toepasbaarheid ervan in het kader van een grensprocedure. De lezer kan verdere leidraden vinden in het [handboek Europees recht op het gebied van asiel, grenzen en immigratie](#), dat gezamenlijk door het FRA en het EHRM is gepubliceerd en regelmatig wordt bijgewerkt, en waarin in hoofdstuk 7 het toepasselijke Europese recht met betrekking tot bewaring en beperkingen van de bewegingsvrijheid wordt beschreven. Wat meer in het bijzonder alternatieven voor bewaring betreft, kan de lezer de documenten van de Raad van Europa over [juridische en praktische aspecten van doeltreffende alternatieven voor bewaring in het kader van migratie](#) en het [handboek betreffende alternatieven voor vreemdelingenbewaring: bevordering van effectieve resultaten](#) raadplegen, alsook de publicatie van het FRA over [alternatieven voor bewaring van asielzoekers en personen in een terugkeerprocedure](#) en het document van Frontex over [goede praktijken met betrekking tot alternatieven voor bewaring](#).

⁽¹⁾ De 27 EU-lidstaten alsook IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland.

⁽²⁾ De definitieve gids weerspiegelt niet noodzakelijkerwijs de standpunten van de IOM, Unicef, de RvE en UNHCR.





Hoe verhoudt deze gids zich tot nationale wetgeving en de praktijk? Dit is een instrument voor zachte convergentie. Het is niet wettelijk bindend en vormt een weerslag van gezamenlijk overeengekomen normen zoals vastgesteld door de raad van bestuur van het EUAA in december 2024. De *Richtsnoeren inzake alternatieven voor bewaring* van het EUAA dienen te worden gebruikt in combinatie met andere beschikbare praktische gidsen en instrumenten.

Disclaimer

Deze gids doet geen afbreuk aan het beginsel dat alleen het Hof van Justitie van de Europese Unie bevoegd is om een gezaghebbende uitlegging van het EU-recht te geven.





Inhoud

Lijst van afkortingen	8
Inleiding	10
Alternatieven voor bewaring definiëren	12
Richtsnoer 1.....	14
Alternatieven voor bewaring mogen alleen worden gebruikt wanneer er een legitieme grond voor bewaring bestaat.....	14
Rechtmatigheid van bewaring	14
Gronden voor bewaring.....	14
Gronden voor bewaring in de context van de asielprocedure	15
Gronden voor bewaring in de context van de terugkeerprocedure	16
Gronden voor bewaring in de context van de procedure voor het bepalen van de verantwoordelijkheid.....	16
Richtsnoer 2.....	20
Alternatieven voor bewaring mogen niet neerkomen op vrijheidsbeneming	20
Alternatieven voor bewaring en vrijheidsbeneming.....	20
Alternatieven voor bewaring onderscheiden van andere concepten	22
Alternatieven voor bewaring vaststellen	26
Richtsnoer 3.....	26
Alternatieven voor bewaring moeten zijn vastgesteld bij wettelijk voorschrift, waarin duidelijk moet zijn bepaald welke autoriteit verantwoordelijk is voor de goedkeuring en uitvoering ervan, welke criteria gelden voor de toepassing ervan en wat de beschikbare mogelijkheden zijn	26
Wie onderzoekt de alternatieven voor bewaring en past deze toe?	26
Wanneer alternatieven voor bewaring onderzoeken en toepassen?	26
Welke soorten alternatieven voor bewaring zijn er?.....	27
De belangrijkste voordelen en uitdagingen van alternatieven voor bewaring	34
Richtsnoer 4.....	37
Bij de toepassing van alternatieven voor bewaring moeten de normen en beginselen op het gebied van de fundamentele mensenrechten worden geëerbiedigd..	37
Eerbiediging van het beginsel van non-discriminatie.....	37
Verbod van folteringen en van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestrafingen.....	37
Eerbiediging van het recht op privacy	38
Eerbiediging van het recht op gezondheid.....	38
Eerbiediging van het recht op familie- en gezinsleven.....	38
Inachtneming van de belangen van het kind.....	38





Eerbiediging van het recht op onderwijs	39
Eerbiediging van het recht van het kind op informatie en inspraak.....	39
Eerbiediging van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte	39
Alternatieven voor bewaring bepalen	41
Richtsnoer 5.....	41
Alternatieven voor bewaring moeten in overeenstemming met de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid naar behoren worden onderzocht en uitgesloten voordat wordt overgegaan tot bewaring	41
Alternatieven voor bewaring als maatregel in eerste instantie	41
Verplichting om te motiveren waarom alternatieven voor bewaring niet worden toegepast.....	42
De noodzakelijkheidstoets	42
De evenredigheidstoets	42
Richtsnoer 6.....	45
Alternatieven voor bewaring moeten gebaseerd zijn op een beoordeling per geval en rekening houden met de individuele omstandigheden en specifieke behoeften.....	45
De individuele beoordeling	45
Beoordeling van de naleving van de procedure en onderduikrisico's.....	45
Beoordeling van kwetsbaarheidsfactoren.....	47
Toepassing van het beginsel van minimale interventie	49
Type, duur en gevolgen overwegen	50
Afstemming van de verplichtingen op het individuele geval	51
Kennisgeving van beslissingen	51
Richtsnoer 7	57
Als regel moeten alternatieven voor bewaring worden toegepast wanneer de bewaring van kinderen wordt overwogen, in overeenstemming met het beginsel van het belang van het kind	57
Het wettelijk kader van de EU	57
Alternatieven voor bewaring voor niet-begeleide en van hun familie gescheiden kinderen	59
Alternatieven voor bewaring voor gezinnen met kinderen	62
Alternatieven voor bewaring uitvoeren	64
Richtsnoer 8.....	64
Alternatieven voor bewaring moeten zo doeltreffend mogelijk worden toegepast, met waarborgen en processen die voor een verbeterde naleving zorgen	64
Afgifte van documenten	64
Toegang tot menswaardige leefomstandigheden en toegang tot diensten.....	64
Toegang tot informatie.....	65
Toegang tot juridisch advies en juridische bijstand	66





Alternatieven voor bewaring toetsen	74
Richtsnoer 9.....	74
Alternatieven voor bewaring moeten door de rechter worden getoetst, rekening houdend met eventuele wijzigingen in de individuele omstandigheden.....	74
Toetsing van bewaring en alternatieven voor bewaring.....	74
De mogelijke uitkomsten van de rechterlijke toetsing.....	76
Kennisgeving van intrekking.....	78
Alternatieven voor bewaring beëindigen	80
Richtsnoer 10	80
Alternatieven voor bewaring moeten tijdelijk van aard zijn.....	80
Alternatieven voor bewaring moeten van beperkte duur zijn.....	80
Het vervallen van de rechtsgrond voor alternatieven voor bewaring	80
Bijlage 1. Overzichtstabel richtsnoeren	82
Bijlage 2. Controlelijsten van de richtsnoeren	83
Bijlage 3. Screening en de grensprocedures	89
Het nieuwe migratie- en asielpact.....	89
Screening	89
De asielgrensprocedure.....	90
De terugkeergrensprocedure	92
De juridische fictie van niet-inreizen.....	92
Bijlage 4. Verklarende woordenlijst	95





Lijst van afkortingen

Afkorting	Definitie
Asielprocedureverordening	Verordening (EU) 2024/1348 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU
AvB	Alternatief voor bewaring
Derdelander	Onderdaan van een derde land
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EMN	Europees migratienetwerk
EUAA	Asielagentschap van de Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens
FRA	Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten
Frontex	Europees Grens- en kustwachtagentschap
Handvest	Handvest van de grondrechten van de Europese Unie
HvJ-EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
Lidstaten	De EU-lidstaten
Maatschappelijke organisaties	Organisaties uit het maatschappelijk middenveld
Richtlijn opvangvoorzieningen (2024)	Richtlijn (EU) 2024/1346 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming
Screeningverordening	Verordening (EU) 2024/1356 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot invoering van de screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 en (EU) 2019/817
Terugkeerrichtlijn	Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven
UNHCR	Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen





Afkorting	Definitie
Verordening asiel- en migratiebeheer	Verordening (EU) 2024/1351 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende asiel- en migratiebeheer, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2021/1147 en (EU) 2021/1060 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 604/2013
Verordening terugkeergrensprocedure	Verordening (EU) 2024/1349 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een terugkeergrensprocedure en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1148
VRK	Verdrag inzake de rechten van het kind

De in dit document genoemde EU+-landen worden als volgt afgekort.

AT: Oostenrijk	BE: België	BG: Bulgarije
CH: Zwitserland	CY: Cyprus	CZ: Tsjechië
DE: Duitsland	DK: Denemarken	EE: Estland
EL: Griekenland	ES: Spanje	FI: Finland
FR: Frankrijk	HR: Kroatië	IE: Ierland
IT: Italië	LT: Litouwen	LU: Luxemburg
LV: Letland	MT: Malta	NL: Nederland
PL: Polen	PT: Portugal	SE: Zweden
SI: Slovenië	SK: Slowakije	





Inleiding

Sinds enkele jaren is er groeiende aandacht voor alternatieven voor bewaring (AvB's) als instrument waarmee de lidstaten migratie kunnen beheren zonder personen hun fundamentele recht op vrijheid te ontnemen, tenzij dit noodzakelijk en gerechtvaardigd is. In deze zin kan door middel van AvB's worden voorkomen en vermeden dat mensen, onder wie personen in een kwetsbare situatie, de schadelijke lichamelijke en psychologische effecten van vrijheidsbeneming ondervinden.

De toenemende belangstelling voor dit onderwerp blijkt ook uit het nieuwe migratie- en asielpact ⁽³⁾. Dit pact bestaat uit verschillende wetgevingsinstrumenten waarin niet alleen de belangrijkste beginselen en waarborgen van AvB's worden herhaald, maar ook belangrijke nieuwe elementen zijn geïntroduceerd, zoals de verplichting voor de autoriteiten die een inbewaringstelling gelasten om in bewaringsbevelen uitdrukkelijk aan te geven waarom geen gebruik wordt gemaakt van AvB's.

Het nieuwe pact maakt het voor lidstaten ook mogelijk om met het oog op het beheer van hun opvangsysteem beperkingen van de bewegingsvrijheid op te leggen (artikel 9 van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024)) ⁽⁴⁾. Deze nieuwe maatregelen, die flexibeler zijn, zullen naast de AvB's bestaan, zodat de lidstaten over een uitgebreid instrumentarium beschikken waaruit ze de meest geschikte maatregel kunnen kiezen. In sommige gevallen kan dezelfde maatregel (bv. de verplichting om zich bij de bevoegde autoriteiten te melden) worden gebruikt als een AvB op grond van artikel 10 van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) of als een beperking van de bewegingsvrijheid op grond van artikel 9 van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024). Deze richtsnoeren moeten worden gelezen in samenhang met de leidraden betreffende maatregelen voor de organisatie en het beheer van de opvang (waaronder beperkingen van de bewegingsvrijheid) die de EUAA in de toekomst zal ontwikkelen.

Op grond van artikel 5, lid 5, van de verordening terugkeergrensprocedure ⁽⁵⁾ moet het EUAA "richtsnoeren [ontwikkelen] over verschillende praktijken als alternatief voor bewaring die in het kader van een grensprocedure zouden kunnen worden gebruikt".

Deze richtsnoeren zijn dan ook bedoeld als instrument dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten een op het EU-acquis gebaseerd overzicht geeft van de belangrijkste aspecten van AvB's in de verschillende fasen van het besluitvormingsproces .

Het document is onderverdeeld in zes bouwstenen waarin respectievelijk wordt ingegaan op het **definiëren, vaststellen, bepalen, uitvoeren, toetsen** en **beëindigen** van AvB's. In elke bouwsteen zijn richtsnoeren opgenomen die, waar relevant, worden aangevuld met

⁽³⁾ Europese Commissie: directoraat-generaal Migratie en Binnenlandse Zaken, "Migratie- en asielpact", website van de Europese Commissie, 21 mei 2024, geraadpleegd op 6 december 2024, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en

⁽⁴⁾ [Richtlijn \(EU\) 2024/1346](#) van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming.

⁽⁵⁾ [Verordening \(EU\) 2024/1349](#) van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een terugkeergrensprocedure en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1148.





voorbeelden van praktijken die in de lidstaten worden toegepast en die als inspiratie kunnen dienen voor andere landen.

Hoewel de richtsnoeren in het algemeen van toepassing zijn in alle fasen van de asiel- of terugkeerprocedures, gaat er bijzondere aandacht uit naar de analyse van de impact van de onlangs ingevoerde grensprocedures op AvB's, waarvan een beschrijving is opgenomen in [bijlage 3](#). Met name de analyse van het gebruik van AvB's in de terugkeer(grens)procedure is in nauwe samenwerking met het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) ontwikkeld in het licht van zijn mandaat.

Deze richtsnoeren zijn gebaseerd op een aantal belangrijke bronnen, zoals publicaties, academische studies, rapporten en rechtspraak van relevante organisaties, EU-agentschappen en Europese en internationale rechterlijke instanties. Waar gepast worden de bronnen vermeld in de tekst of in de voetnoten.

Deze richtsnoeren moeten worden beschouwd als een eerste inspanning die het EUAA op het gebied van bewaring en AvB's levert in overeenstemming met zijn mandaat.



Alternatieven voor bewaring definiëren

Hoewel er geen algemeen aanvaarde definitie van “alternatieven voor bewaring” bestaat, is er een brede consensus over het feit dat alternatieven voor vreemdelingenbewaring **niet tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen** zijn die **een mindere mate van dwang dan bewaring** met zich meebrengen ⁽⁶⁾.

In de nationale wetgevingen worden voor AvB's verschillende begrippen gebruikt ⁽⁷⁾ die betrekking hebben op een reeks praktijken die kunnen worden toegepast om bewaring te voorkomen met inachtneming van het noodzakelijkheids- en evenredigheidsbeginsel.

In de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) wordt “bewaring” omschreven als “het vasthouden van een verzoeker door een lidstaat op een bepaalde plaats, waar de verzoeker geen bewegingsvrijheid geniet” ⁽⁸⁾. Noch in de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) noch in enig ander instrument van het toepasselijke EU-acquis worden AvB's echter uitdrukkelijk gedefinieerd ⁽⁹⁾.

⁽⁶⁾ Raad van Europa, [Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results – Practical guide](#) (Praktische richtsnoeren betreffende alternatieven voor vreemdelingenbewaring: bevordering van effectieve resultaten – Praktische gids), 2019, blz. 12. Zie ook [Richtsnoer 2](#) voor het verschil tussen vrijheidsbeneming en beperking van bewegingsvrijheid.

⁽⁷⁾ Bijvoorbeeld “niet tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen”, “minder beperkende maatregelen”, “minder dwingende maatregelen”, “minder drastische maatregelen”, “minder ingrijpende maatregelen”, “minder belastende maatregelen”, “minder indringende maatregelen”, “bijzondere maatregelen”, “mildere maatregelen” of “alternatieve maatregelen”. Zie Raad van Europa, [Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration](#) (Juridische en praktische aspecten van doeltreffende alternatieven voor bewaring in het kader van migratie), 2018.

⁽⁸⁾ Artikel 2, punt 9, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024). Het HvJ-EU heeft bevestigd dat het begrip “bewaring” in de context van de terugkeerrichtlijn (waarin dit begrip niet is gedefinieerd) dezelfde betekenis heeft als in de context van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) (zie arrest [FMS e.o.](#), volledig aangehaald in voetnoot 26).

⁽⁹⁾ Op grond van artikel 8, lid 4, van de voormalige richtlijn opvangvoorzieningen (Richtlijn 2013/33/EU) heeft het Europees migratienetwerk (EMN) het begrip “[alternatief voor bewaring](#)” gedefinieerd als “niet tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen die worden gebruikt om de bewegingsvrijheid van onderdanen van derde landen te monitoren en/of te beperken teneinde de naleving van de procedures inzake internationale bescherming en terugkeer te waarborgen”.



Niettemin kunnen deze instrumenten helpen bij de bepaling van twee essentiële elementen die kenmerkend zijn voor AvB's. Er is immers alleen sprake van een AvB indien:

- een rechtmatige grond voor bewaring is vastgesteld; en
- de niet tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen die in plaats van bewaring ten uitvoer worden gelegd, minder beperkend zijn dan vrijheidsbeneming, ook al kunnen zij een zekere mate en intensiteit van dwang met zich meebrengen ⁽¹⁰⁾.



⁽¹⁰⁾ In die zin is de verstrekte definitie een enge definitie. Zie Costello, C., en Kaytaz, E., in UNHCR, [Building Empirical Research into Alternatives to Detention: Perception of Asylum seekers and Refugees in Toronto and Genève](#) (Empirisch onderzoek naar alternatieven voor bewaring: perceptie van asielzoekers en vluchtelingen in Toronto en Genève), 2013, blz. 10: “[Het begrip AvB] wordt in ten minste twee verschillende betekenissen gebruikt. In enge zin verwijst het naar een praktijk die wordt toegepast wanneer bewaring een legitieme grond heeft [...] maar de staat over een minder beperkend middel van controle beschikt dat dus moet worden gebruikt. In bredere zin verwijzen AvB's naar een van de beleidslijnen en -praktijken ... die geen bewaring vormen, maar gewoonlijk wel voorzien in bepaalde beperkingen.”



Richtsnoer 1

Alternatieven voor bewaring mogen alleen worden gebruikt wanneer er een legitieme grond voor bewaring bestaat

Rechtmatigheid van bewaring

Bewaring moet rechtmatig zijn. Met andere woorden, de bewaring **moet bij wet toegestaan zijn en in overeenstemming zijn met de wet**. Het beginsel van rechtszekerheid van bewaring vereist dat de wet zo nauwkeurig geformuleerd is dat iedereen inzicht kan verkrijgen in de gevolgen van een bepaalde handeling.

Bewaring moet een rechtsgrondslag hebben in het nationale recht en de regels over de omstandigheden waaronder een verzoeker of een onderdaan van een derde land (derdelander) in bewaring kan worden gesteld, evenals de procedures en waarborgen in verband met bewaring, moeten duidelijk zijn.

Als de toepassing en uitlegging van wettelijke bepalingen over bewaring niet voldoende voorspelbaar zijn ⁽¹⁾, kan er een risico van willekeur ontstaan ⁽²⁾.

Gronden voor bewaring

Het beginsel van de rechtmatigheid van bewaring houdt in dat een beslissing om een verzoeker of derdelander in bewaring te stellen, in het concrete geval moet zijn **gebaseerd op een rechtmatige (legitieme) grond voor bewaring**.

Wanneer een dergelijke grond voor bewaring niet kan worden vastgesteld (of niet langer van toepassing is, zie [Richtsnoer 9](#) en [Richtsnoer 10](#)), is er **geen rechtsgrond voor een AvB** ⁽¹³⁾ en moet de betrokkene worden vrijgelaten.

Illegale binnenkomst in een land met het oog op de indiening van een verzoek om internationale bescherming is geen onrechtmatige handeling en vormt geen grond voor

⁽¹⁾ EHRM, arrest van 16 december 2016, [Khlaifa e.a. tegen Italië](#), nr. 16483/12, ECLI:CE:ECHR:2016:1215JUD001648312. Een samenvatting (in het Engels) is beschikbaar in de [jurisprudentiedatabase van het EUAA](#).

⁽²⁾ Het begrip “willekeur” houdt verband met de beginselen van redelijkheid, noodzakelijkheid en evenredigheid. Al deze beginselen moeten in elk afzonderlijk geval worden beoordeeld (zie [Richtsnoer 5](#) en [Richtsnoer 6](#)). “Het begrip “willekeur” kan niet worden gelijkgesteld met “in strijd met de wet”, maar moet ruimer worden opgevat, zodat het ook elementen van ongeschiktheid, onrechtvaardigheid, gebrek aan voorspelbaarheid en afwezigheid van een behoorlijke rechtsgang bestrijkt, evenals elementen van redelijkheid, noodzakelijkheid en evenredigheid.” VN-Comité voor de rechten van de mens (HRC), [General comment No 35, Article 9 \(Liberty and security of person\)](#) (Algemene opmerking nr. 35, artikel 9 (Persoonlijke vrijheid en veiligheid)), CCPR/C/GC/35, punt 12, 16 december 2014.

⁽¹³⁾ Het ontbreken van een grond voor bewaring sluit niet uit dat soortgelijke beperkende maatregelen (van toezicht of beheer) op basis van de nationale wetgeving worden toegepast.



bewaring⁽¹⁴⁾. In deze zin wordt in artikel 10, lid 1, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) verduidelijkt dat “[d]e lidstaten [...] een persoon niet in bewaring [mogen houden] om de enkele reden dat die persoon een verzoeker is of op basis van de nationaliteit van die verzoeker”.

Al naargelang hun toepassingsgebied voorzien bepalingen in verschillende wetgevingsinstrumenten van het EU-acquis in de gronden voor bewaring, zoals hieronder nader wordt beschreven.

Gronden voor bewaring in de context van de asielprocedure

De gronden voor bewaring van verzoekers om internationale bescherming worden vermeld in de **richtlijn opvangvoorzieningen (2024)**. Deze gronden zijn limitatief en moeten worden vastgesteld in de nationale wetgeving van de lidstaten. Overeenkomstig artikel 10, lid 4, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) kan een verzoeker alleen op een of meer van de volgende gronden in bewaring worden gehouden:

- om zijn identiteit of nationaliteit vast te stellen of na te gaan;
- om de gegevens vast te stellen die ten grondslag liggen aan het verzoek om internationale bescherming en die niet zouden kunnen worden verkregen indien de betrokkene niet in bewaring zou worden gehouden, met name wanneer sprake is van een onderduikrisico;
- om te zorgen dat de verzoeker de hem bij een individueel besluit houdende beperkingen van de bewegingsvrijheid opgelegde juridische verplichtingen nakomt, in gevallen waarin de verzoeker niet aan dergelijke verplichtingen heeft voldaan en het onderduikrisico blijft bestaan;
- om in het kader van een asielgrensprocedure een beslissing te nemen over het recht van de verzoeker om het grondgebied te betreden;
- indien de verzoeker ter voorbereiding van de terugkeer of ter uitvoering van het verwijderingsproces in bewaring wordt gehouden, en de betrokken lidstaat op basis van objectieve criteria kan aantonen dat de verzoeker reeds de mogelijkheid van toegang tot de procedure voor internationale bescherming heeft gehad en er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat de verzoeker het verzoek om internationale bescherming louter doet om de uitvoering van het terugkeerbesluit uit te stellen of te verijdelen;
- wanneer de bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde dat vereisen.

⁽¹⁴⁾ UNHCR, [Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention](#) (Richtsnoeren over de toepasselijke criteria en normen met betrekking tot de bewaring van asielzoekers en alternatieven voor bewaring), 2012. Hetzelfde beginsel wordt verdedigd door het Comité voor de bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en hun gezinsleden (CMW) dat heeft geconcludeerd dat “[d]e criminalisering van illegale binnenkomst in een land de grenzen van het legitieme belang van staten om illegale migratie te controleren en te reguleren te buiten gaat en tot onnodige bewaring leidt” (CMW, [General comment No 5 on migrants’ rights to liberty, freedom from arbitrary detention and their connection with other human rights](#) (Algemene opmerking nr. 5 over de rechten van migranten op vrijheid, bescherming tegen willekeurige bewaring en het verband ervan met andere mensenrechten), 2021). Tegelijkertijd heeft de VN-werkgroep inzake willekeurige detentie (WGAD) ook bevestigd dat vrijheidsbeneming van asielzoekende, staatloze, migrerende of vluchtelingkinderen, onder wie niet-begeleide of van hun familie gescheiden kinderen, verboden is en niet als strafmaatregel mag worden opgelegd (WGAD, [Revised Deliberation No 5 on deprivation of liberty of migrants](#) (Herziene beraadslaging nr. 5 inzake de vrijheidsbeneming van migranten), 2018).





Gronden voor bewaring in de context van de terugkeerprocedure

Krachtens de **terugkeerrichtlijn** ⁽¹⁵⁾ mogen de lidstaten een derdelander jegens wie een terugkeerprocedure loopt alleen in bewaring houden om zijn terugkeer voor te bereiden en/of om de verwijderingsprocedure uit te voeren, met name indien:

- er risico op onderduiken bestaat; of
- de betrokken derdelander de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert ⁽¹⁶⁾.

Gronden voor bewaring in de context van de procedure voor het bepalen van de verantwoordelijkheid

Overeenkomstig artikel 10, lid 4, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) en artikel 44, lid 2, van de verordening asiel- en migratiebeheer ⁽¹⁷⁾ mogen de lidstaten een persoon in bewaring houden met het oog op overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat wanneer:

- er een onderduikrisico bestaat; of
- dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁵⁾ [Richtlijn 2008/115/EG](#) van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

⁽¹⁶⁾ Artikel 15, lid 1, van de terugkeerrichtlijn. De relevante regels inzake bewaring zoals beschreven in de terugkeerrichtlijn zijn tijdens de screening van toepassing op personen die geen verzoek om internationale bescherming hebben ingediend.

⁽¹⁷⁾ [Verordening \(EU\) 2024/1351](#) van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende asiel- en migratiebeheer, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2021/1147 en (EU) 2021/1060 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 604/2013.

⁽¹⁸⁾ In artikel 45 van de verordening asiel- en migratiebeheer is verder bepaald dat overnameverzoeken betreffende een persoon die op grond van de bepalingen van de verordening asiel- en migratiebeheer in bewaring wordt gehouden, binnen twee weken vanaf het tijdstip van registratie van het verzoek om internationale bescherming of vanaf de ontvangst van de Eurodac-treffer moeten worden ingediend. De ontvangende lidstaat moet binnen een week antwoord geven. De overdracht moet vervolgens zo spoedig mogelijk worden uitgevoerd en in elk geval binnen vijf weken vanaf de datum waarop het verzoek tot overname is aanvaard of de datum waarop het beroep of bezwaar niet langer opschortende werking heeft.





Overwegingen met betrekking tot grensprocedures

Gronden voor bewaring in de context van de asielgrensprocedure

De in de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) opgesomde gronden voor bewaring zijn ook van toepassing tijdens de asielgrensprocedure. Met name in de volgende gevallen zijn specifieke overwegingen nodig.

- **Vaststelling of verificatie van de identiteit of nationaliteit**

Dit mag niet worden opgevat als een rechtvaardiging om alle verzoekers die niet over de juiste documenten beschikken, in bewaring te stellen. Bewaring kan enkel worden opgelegd als de vrijheidsbeneming van de verzoeker duidelijk de **enige manier** is voor de autoriteiten om de identiteit of nationaliteit van deze persoon vast te stellen of te verifiëren. Of dit daadwerkelijk het geval is, kunnen de autoriteiten beoordelen aan de hand van enkele indicatoren, zoals: een opzettelijke poging van de betrokkene om de autoriteiten te misleiden; het bestaan van duidelijke redenen om aan te nemen dat de verzoeker te kwader trouw een identiteitsdocument heeft vernietigd of zich daarvan heeft ontdaan teneinde de vaststelling van zijn identiteit of nationaliteit te verhinderen; het gebruik van vervalste documenten; de opzettelijke weigering van de verzoeker om medewerking te verlenen tijdens het screeningproces; de aflegging van kennelijk tegenstrijdige verklaringen; en het risico dat de persoon onderduikt.

- **Beslissing over het recht van de verzoeker om het grondgebied te betreden**

Deze grond voor bewaring zou kunnen gelden voor alle verzoekers die naar de asielgrensprocedure worden doorverwezen. Zoals beschreven in [Richtsnoer 6](#), is een **systematische** inbewaringstelling zonder individuele beoordeling echter niet in overeenstemming met internationale en EU-rechtsnormen. De enkele omstandigheid dat de verzoeker naar de asielgrensprocedure wordt doorverwezen, is dan ook niet voldoende om een bewaringsbevel op grond van artikel 10, lid 4, punt d), van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) uit te vaardigen. De lidstaten kunnen de betrokkene in bewaring houden om te beslissen over het recht om het grondgebied te betreden, met name als na een individuele beoordeling blijkt dat het risico bestaat dat de betrokkene onderduikt.



- **Nationale veiligheid of openbare orde**

Een persoon moet verplicht naar de asielgrensprocedure worden doorverwezen als er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat hij een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. De autoriteiten beschikken naar aanleiding van de veiligheidscontrole tijdens de screening mogelijk over informatie dat de persoon een gevaar kan vormen voor de nationale veiligheid of de openbare orde. Dit betekent echter niet dat de verzoeker op basis van deze informatie automatisch in bewaring wordt gesteld, aangezien voor de doorverwijzing naar de asielgrensprocedure andere vereisten gelden dan voor het uitvaardigen van een bewaringsbevel. Alleen verzoekers die een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormen voor een fundamenteel belang van de samenleving dan wel voor de interne of externe veiligheid van de lidstaat kunnen in bewaring worden gesteld na een individuele beoordeling van de noodzakelijkheid en evenredigheid van de bewaring ⁽¹⁹⁾.

Gronden voor bewaring in de context van de terugkeergrensprocedure

Met de terugkeergrensprocedure zijn nieuwe gronden voor bewaring geïntroduceerd, die de mogelijkheid bieden om derdelanders van wie het verzoek in het kader van een asielgrensprocedure is afgewezen, in bewaring te stellen ⁽²⁰⁾.

In de verordening terugkeergrensprocedure worden de twee onderstaande categorieën onderscheiden.

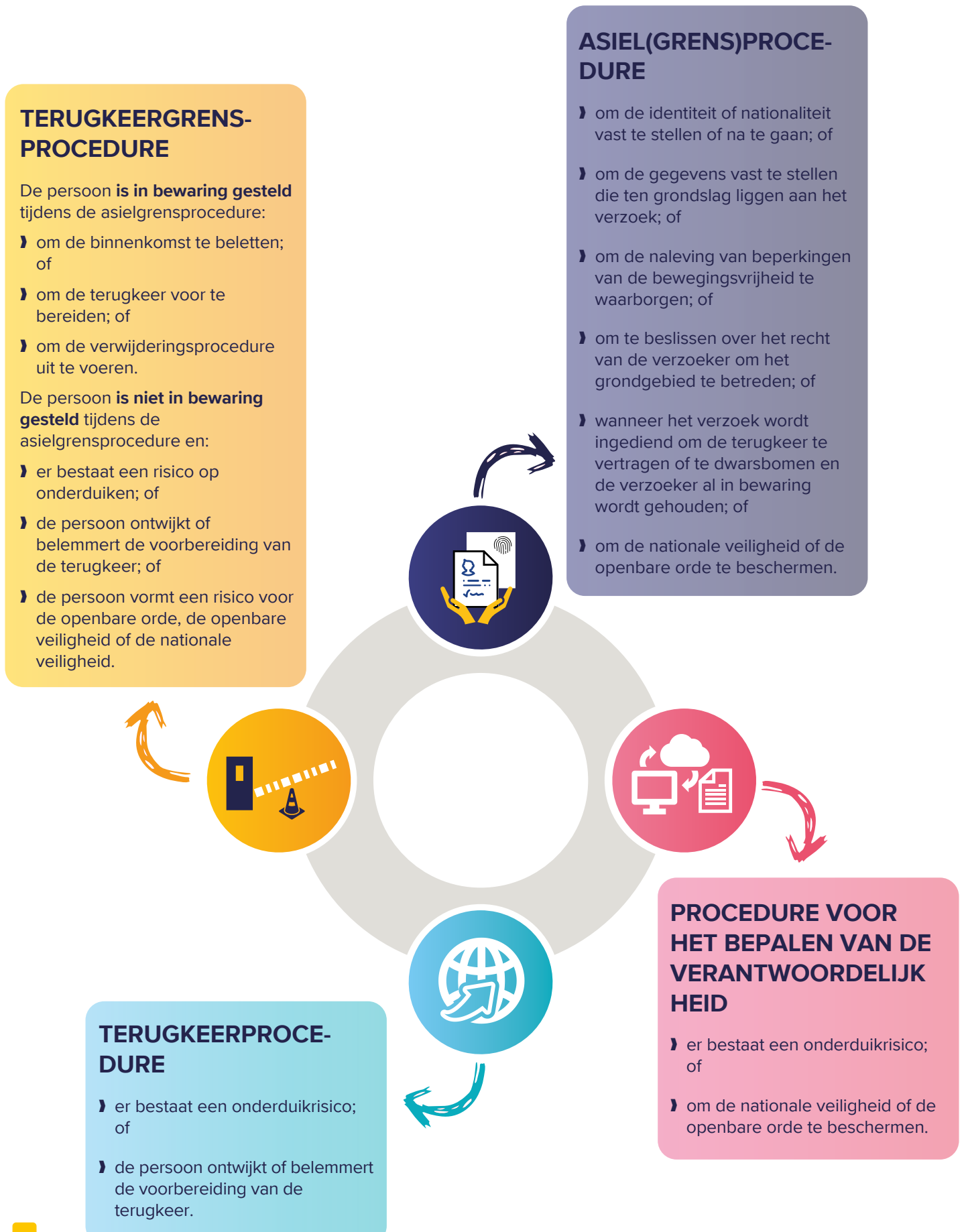
- Personen die tijdens de asielgrensprocedure in bewaring werden gesteld, die niet langer het recht hebben om te blijven en die geen toestemming krijgen om te blijven: zij kunnen verder in bewaring worden gehouden om hun binnenkomst op het grondgebied van de betrokken lidstaat te beletten, hun terugkeer voor te bereiden of de verwijderingsprocedure uit te voeren.
- Personen die tijdens de asielgrensprocedure niet in bewaring werden gesteld, die niet langer het recht hebben om te blijven en die geen toestemming hebben gekregen om te blijven: zij kunnen in bewaring worden gesteld indien er een risico bestaat op onderduiken, indien zij de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijken of belemmeren of indien zij een risico vormen voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid.

⁽¹⁹⁾ HvJ-EU, arrest van 30 juni 2022, [M.A./Valstybės sienos apsaugos tarnyba](#), C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, punten 89 en 90. Een samenvatting (in het Engels) is beschikbaar in de [jurisprudentiedatabase van het EUAA](#).

⁽²⁰⁾ Artikel 5, leden 2 en 3, van de verordening terugkeergrensprocedure. Artikel 4, lid 3, verwijst naar de terugkeerrichtlijn voor wat betreft de procedurele waarborgen en beginselen op het gebied van bewaring.



Figuur 1. Gronden voor bewaring per procedure



Richtsnoer 2

Alternatieven voor bewaring mogen niet neerkomen op vrijheidsbeneming

Alternatieven voor bewaring en vrijheidsbeneming

AvB's moeten minder beperkend zijn dan vrijheidsbeneming. Indien de opgelegde beperkingen, afzonderlijk of cumulatief beschouwd, neerkomen op een situatie die vergelijkbaar is met vrijheidsbeneming, kunnen dergelijke maatregelen dus niet worden aangemerkt als een alternatief voor bewaring, maar **veeleer als alternatieve vormen van bewaring of de facto bewaring**, ongeacht de manier waarop die maatregelen in de nationale systemen worden genoemd.

Voorbeelden daarvan zijn **het vasthouden van een persoon op om het even welke plaats** ⁽²¹⁾ waar vrijheidsbeneming kan plaatsvinden, en praktijken die te zware voorwaarden of beperkingen (of een combinatie daarvan) inhouden. Zie de hieronder uiteengezette rechtspraak voor specifieke voorbeelden.



EHRM, Nolan en K tegen Rusland ⁽²²⁾

In het arrest **Nolan en K tegen Rusland** verklaarde het EHRM dat bij de beoordeling of een persoon “van zijn vrijheid is beroofd” in de zin van artikel 5 van het EVRM, moet worden uitgegaan van **zijn concrete situatie** en rekening moet worden gehouden met alle criteria, zoals aard, duur, gevolgen en uitvoeringsmodaliteiten van de betrokken maatregel. “**Het verschil tussen vrijheidsbeneming en beperkingen van de bewegingsvrijheid is een verschil van mate of intensiteit en geen wezenlijk of essentieel verschil.**” In deze zaak oordeelde het EHRM dat de omstandigheden waarin de verzoeker in de transitzone van de luchthaven Sjeremetjevo in Moskou had overnacht (waar hij in een kleine kamer was opgesloten en de volgende dag onder voortdurend toezicht van een grenscontroleambtenaar gebruik mocht maken van het toilet, de bar en de telefoon), gelet op de ondervonden beperkingen, in de praktijk neerkwamen op vrijheidsbeneming.

⁽²¹⁾ Overeenkomstig [General comment No 1 \(2024\) on article 4 of the Optional Protocol to the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment](#) (Algemene opmerking nr. 1 (2024) over artikel 4 van het Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing) moet het begrip “plaatsen van vrijheidsbeneming” ruim worden opgevat en omvat het “elke permanente of tijdelijke plaats waar personen hun vrijheid wordt ontnomen door, op initiatief van of met toestemming en/of gedogen van overheidsinstanties”. Deze plaatsen kunnen private of openbare omgevingen zijn, dus ook instellingen waarvan de werking is uitbesteed of gedelegeerd aan private actoren en/of instellingen die worden geleid door niet-overheidsactoren.

⁽²²⁾ EHRM, arrest van 12 februari 2009, [Nolan en K. tegen Rusland](#), nr. 2512/04.

**EHRM, *Guzzardi tegen Italië* (23)**

In de toonaangevende zaak **Guzzardi tegen Italië** oordeelde het EHRM dat de toegepaste maatregelen, namelijk het vasthouden van de betrokkene op een bepaalde plaats op een klein eiland, een verplichte verblijfplaats, de verplichting om zich tweemaal per dag te melden en voortdurend toezicht, neerkwamen op vrijheidsbeneming in de zin van artikel 5 van het EVRM. Het EHRM merkte op dat de opgelegde beperkingen het voor de betrokken persoon moeilijk maakten om sociale contacten te leggen. Het EHRM concludeerde dat **deze maatregelen afzonderlijk genomen geen vrijheidsbeneming konden inhouden, maar dat zij cumulatief en in combinatie beschouwd neerkwamen op de facto bewaring** en dus onder de werkingssfeer van artikel 5 van het EVRM vielen (24).

**EHRM, *Amuur tegen Frankrijk* (25)**

De zaak betrof Somalische onderdanen aan wie het recht werd ontnomen om Frankrijk binnen te komen en die werden vastgehouden in de internationale zone van de luchthaven Parijs-Orly. Het EHRM merkte op dat het vasthouden van een persoon in internationale zones vrijheidsbeperkingen inhoudt. Onder verwijzing naar de zaak *Guzzardi tegen Italië* verklaarde het EHRM dat “het vasthouden van een persoon, met passende waarborgen voor de betrokkenen, aanvaardbaar is” voor zover een staat daardoor illegale immigratie kan voorkomen en tegelijkertijd zijn internationale verplichtingen kan nakomen. Het EHRM merkte ook op dat de beperking niet “buitensporig lang mag voortduren”. In deze zaak concludeerde het EHRM dat de “ondervonden beperkingen” – namelijk het strenge politietoezicht zonder toegang tot juridische of sociale bijstand – neerkwamen op vrijheidsbeneming.

(23) EHRM, arrest van 6 november 1980, [Guzzardi tegen Italië](#), nr. 7367/76.

(24) Raad van Europa, [Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zoals gewijzigd bij Protocol nr. 15](#), ETS 5, 4 november 1950.

(25) EHRM, arrest van 25 juni 1996, [Amuur tegen Frankrijk](#), nr. 19776/92, ECLI:CE:ECHR:1996:0625JUD001977692.

**HvJ-EU, FMS/OIF⁽²⁶⁾**

Bij zijn beoordeling hield het Hof rekening met de cumulatieve gevolgen van relevante indicatoren zoals een begrensde terrein dat omheind is met hoge hekken en prikkeldraad, huisvesting in de vorm van containers met een oppervlakte van minder dan 13 m², de onmogelijkheid om bezoek te ontvangen zonder toestemming, beperkte bewegingsmogelijkheden en bewaking door politieagenten in deze zone en de directe omgeving ervan. Voorts oordeelde het Hof dat het voor de verzoeker kennelijk onmogelijk was om de transitzone vrijwillig te verlaten voor zover i) deze transitzone zich bevond aan de landgrens met Servië, een land waartoe de derdelander niet was toegelaten en waarvan hij het grondgebied niet kon betreden zonder aan sancties te worden blootgesteld; en ii) het verlaten van de transitzone volgens de Hongaarse nationale regelgeving betekende dat het asielverzoek werd ingetrokken zonder dat de derdelander tegen die beslissing in beroep kon gaan. Het Hof concludeerde dat een situatie waarin een derdelander **wordt gedwongen om permanent te verblijven in een begrensde en afgesloten transitzone waarbinnen hij in zijn bewegingsmogelijkheden is beperkt en hij wordt bewaakt en die hij niet op vrijwillige wijze kan verlaten**, neerkomt op een vrijheidsbeneming.

Alternatieven voor bewaring onderscheiden van andere concepten

AvB's moeten niet alleen worden onderscheiden van alternatieve vormen van bewaring, maar ook van andere concepten, die hieronder worden beschreven.

Alternatieven voor bewaring en beperkingen van de bewegingsvrijheid

AvB's zijn geen middel voor beheer van het opvangsysteem. In overeenstemming met de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) kunnen de lidstaten hun opvangsysteem vrij organiseren⁽²⁷⁾. Hoewel opvangmaatregelen gewoonlijk geen beperking van de bewegingsvrijheid inhouden, biedt de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) de lidstaten de mogelijkheid om bepaalde voorwaarden op te leggen die vergelijkbaar kunnen zijn met AvB-maatregelen, onder meer doordat zij voorzien in een beperking van de bewegingsvrijheid van de betrokkene.

De bepalingen betreffende de toewijzing van verzoekers aan een geografisch gebied en de beperkingen van de bewegingsvrijheid zijn opgenomen in de [artikelen 8 en 9 van de richtlijn opvangvoorzieningen \(2024\)](#). Deze bepalingen houden niet direct verband

⁽²⁶⁾ HvJ-EU, arrest van 14 mei 2020, *FMS e.a./Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság en Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, gevoegde zaken C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punten 216-231. Een samenvatting (in het Engels) is beschikbaar in de [jurisprudentiedatabase van het EUAA](#).

⁽²⁷⁾ Overweging 17 van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024): "De lidstaten moeten hun opvangsystemen vrij kunnen organiseren. In het kader van die organisatie moeten de lidstaten met het oog op het beheer van hun asiel- en opvangsystemen accommodatie op hun grondgebied kunnen toewijzen aan verzoekers."





met bewaring ⁽²⁸⁾, maar beschrijven veeleer een nadere regeling waarmee de lidstaten hun opvangsystemen beheren.

Hoewel er in de praktijk sprake kan zijn van enige overlapping tussen AvB's en beperkingen van de bewegingsvrijheid in de zin van artikel 9 van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) ⁽²⁹⁾, **moet steeds rekening worden gehouden met het kerncriterium dat AvB's alleen van toepassing zijn als er een legitieme grond voor bewaring bestaat** (zie [Richtsnoer 1](#)). Beperkingen van de bewegingsvrijheid op grond van artikel 9 van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) zijn autonome maatregelen en vormen geen AvB's. Hoewel er geen grond voor bewaring nodig is, is er nog steeds een individuele beslissing vereist om beperkingen van de bewegingsvrijheid op te leggen.

Alternatieven voor bewaring en accommodatiemodaliteiten

AvB's zijn geen accommodatiemodaliteiten. Accommodatiemodaliteiten maken deel uit van de materiële opvangvoorzieningen die moeten worden gegarandeerd zodra een persoon te kennen geeft asiel te willen aanvragen ⁽³⁰⁾. AvB's kunnen een vorm van accommodatie omvatten, zoals plaatsing in opvangvoorzieningen als gevolg van de verplichting om in een aangewezen gebied te blijven. Dit geldt echter niet voor alle AvB's (bv. meldingsverplichtingen, het stellen van een borgsom of de inlevering van reis- of identiteitsdocumenten, of een combinatie daarvan).

In de praktijk kunnen verzoekers om internationale bescherming en personen die aan AvB's onderworpen zijn in dezelfde faciliteiten worden ondergebracht ⁽³¹⁾. Ook in dit geval **moet steeds rekening worden gehouden met het kerncriterium dat AvB's alleen van toepassing zijn als er een legitieme grond voor bewaring bestaat** (zie [Richtsnoer 1](#)).

⁽²⁸⁾ Zoals aangegeven in [Richtsnoer 1](#), kan de beperking van de bewegingsvrijheid echter aanleiding geven tot een grond voor bewaring, indien de verzoeker aan wie beperkingen zijn opgelegd, niet heeft voldaan aan de opgelegde verplichtingen en het onderduikrisico blijft bestaan (artikel 10, lid 4, punt c), van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024)).

⁽²⁹⁾ Zo houden AvB's meestal een vorm van beperking van de bewegingsvrijheid in; zijn de faciliteiten die worden gebruikt voor AvB's en voor de beperking van de bewegingsvrijheid mogelijk dezelfde; kan de beperking van de bewegingsvrijheid, waar nodig, meldingsverplichtingen of toezichtmaatregelen met zich meebrengen die ook een soort AvB zijn.

⁽³⁰⁾ Overweging 7 van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024): "Er moet worden verduidelijkt dat er materiële opvangvoorzieningen voor verzoekers beschikbaar moeten zijn vanaf het moment dat zij hun wens om te verzoeken om internationale bescherming hebben geuit aan medewerkers van de bevoegde autoriteiten."

⁽³¹⁾ Kinderen die onder een AvB vallen, kunnen bijvoorbeeld in een speciale voorziening worden geplaatst die ook wordt gebruikt om kinderen op tevangen die niet onder een AvB vallen.



Figuur 2. Alternatieven voor bewaring onderscheiden van andere concepten

Artikelen 8 en 9 van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024)

Artikel 8 – Toewijzing van verzoekers aan een geografisch gebied

1. De lidstaten kunnen verzoekers toewijzen aan een geografisch gebied op hun grondgebied waarbinnen zij zich vrij kunnen bewegen gedurende de duur van de procedure voor internationale bescherming overeenkomstig Verordening (EU) 2024/1348.

2. De lidstaten kunnen verzoekers krachtens lid 1 alleen toewijzen aan een geografisch gebied met als doel om te zorgen voor een snelle, efficiënte en effectieve verwerking van hun verzoeken in overeenstemming met Verordening (EU) 2024/1348 of voor de geografische spreiding van die verzoekers, rekening houdend met de capaciteit van de betrokken geografische gebieden.

De lidstaten stellen verzoekers overeenkomstig artikel 5 in kennis van hun toewijzing aan een geografisch gebied en van de geografische grenzen van dat gebied.

Artikel 9 – Beperkingen van de bewegingsvrijheid

1. Indien nodig kunnen de lidstaten besluiten dat een verzoeker enkel mag verblijven op een specifieke, voor de huisvesting van verzoekers aangepaste plaats, om redenen van openbare orde of om doeltreffend te voorkomen dat de verzoeker onderduikt, wanneer er een onderduikrisico is, met name als het gaat om:

a) verzoekers die overeenkomstig artikel 17, lid 4, van Verordening (EU) 2024/1351 verplicht zijn om zich in een andere lidstaat te bevinden; of





b) verzoekers die zijn overgebracht naar de lidstaat waar zij overeenkomstig artikel 17, lid 4, van Verordening (EU) 2024/1351 verplicht zijn zich te bevinden, nadat zij zijn ondergedoken en zich naar een andere lidstaat hebben begeven.

Wanneer een verzoeker overeenkomstig dit lid slechts toestemming heeft gekregen om zich op een specifieke plaats te bevinden, geldt voor de verstrekking van materiële opvangvoorzieningen de voorwaarde dat de verzoeker daadwerkelijk op de specifieke plaats verblijft.

2. De lidstaten kunnen verzoekers, indien nodig, verplichten om zich bij de bevoegde autoriteiten te melden, op een vastgesteld tijdstip of met redelijke tussenpozen, zonder de rechten van de verzoekers uit hoofde van deze richtlijn onevenredig aan te tasten.

Dergelijke meldingsverplichtingen kunnen worden opgelegd om ervoor te zorgen dat de in lid 1 bedoelde besluiten worden nageleefd of om daadwerkelijk te voorkomen dat verzoekers onderduiken.



Alternatieven voor bewaring vaststellen

Richtsnoer 3

Alternatieven voor bewaring moeten zijn vastgesteld bij wettelijk voorschrift, waarin duidelijk moet zijn bepaald welke autoriteit verantwoordelijk is voor de goedkeuring en uitvoering ervan, welke criteria gelden voor de toepassing ervan en wat de beschikbare mogelijkheden zijn

Artikel 10, lid 5, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) bepaalt: “De lidstaten zorgen ervoor dat **in het nationale recht regels worden vastgesteld over alternatieven voor bewaring**, zoals het zich regelmatig melden bij de overheid, het stellen van een borgsom of een verplichting om op een toegewezen plaats te blijven.”

In het nationale recht moet onder meer worden verduidelijkt wie verantwoordelijk is voor de goedkeuring en uitvoering van AvB's, wanneer AvB's moeten worden onderzocht en wat de verschillende beschikbare AvB's zijn ⁽³²⁾.

Wie onderzoekt de alternatieven voor bewaring en past deze toe?

In de lidstaten zijn verschillende autoriteiten verantwoordelijk voor het nemen van een beslissing over het al dan niet toepassen van bewaring of AvB's. Afhankelijk van het nationale systeem behoren tot deze autoriteiten meestal de grenswacht, de politie, immigratie- en asielautoriteiten en rechterlijke instanties. In die zin is in artikel 11, lid 2, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) en artikel 15, lid 2, van de terugkeerrichtlijn bepaald dat de inbewaringstelling schriftelijk moet worden gelast **door een rechterlijke of administratieve instantie**, met opgave van de feitelijke en juridische gronden ⁽³³⁾.

Wanneer alternatieven voor bewaring onderzoeken en toepassen?

In het algemeen wordt pas beoordeeld of bewaring dan wel een AvB moet worden toegepast wanneer een bewaringsbevel wordt uitgevaardigd of bekrachtigd, tegelijkertijd met de vaststelling van een toepasselijke grond voor bewaring. Zowel de administratieve als de rechterlijke instanties die het aanvankelijke bewaringsbevel uitvaardigen of bekrachtigen,

⁽³²⁾ UNHCR, [Detention Guidelines](#) (Richtsnoeren voor bewaring), op. cit., voetnoot 14, richtsnoer 4.3, punt 36.

⁽³³⁾ Zie ook artikel 44, lid 4, van de verordening asiel- en migratiebeheer.



moeten immers eerst nagaan of er een grond voor bewaring bestaat (zie [Richtsnoer 1](#)) en, zo ja, onderzoeken of er minder dwingende maatregelen kunnen worden toegepast (zie [Richtsnoer 5](#)).

Wanneer de aanvankelijke beslissing tot bewaring wordt genomen door een administratieve instantie (de politie, de grenswacht of de immigratieautoriteiten), is in artikel 11, lid 3, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) bepaald dat de beslissing (ambtshalve of op verzoek van de verzoeker) **zo snel mogelijk** ⁽³⁴⁾ en uiterlijk 15 dagen (21 dagen in uitzonderlijke omstandigheden) na de aanvang van de bewaring (of de indiening van het verzoek om toetsing) door een rechterlijke instantie wordt getoetst.

Evenzo bepaalt artikel 15, lid 2, van de terugkeerrichtlijn dat een spoedige rechterlijke toetsing ambtshalve of op verzoek van de betrokkene moet plaatsvinden.

AvB's kunnen ook in een later stadium, tijdens de toetsing van de bewaring en/of AvB's, ambtshalve worden onderzocht of op verzoek van de betrokkene die de aanvankelijke beslissing tot bewaring te allen tijde kan aanvechten (zie [Richtsnoer 9](#)).

Welke soorten alternatieven voor bewaring zijn er?

De lidstaten voeren uiteenlopende AvB's uit. De volgende lijst biedt een overzicht van de belangrijkste AvB's ⁽³⁵⁾, waaronder die welke specifiek worden genoemd in artikel 10, lid 5, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) en artikel 7, lid 3, van de terugkeerrichtlijn ⁽³⁶⁾, namelijk het zich regelmatig melden bij de overheid, het stellen van een borgsom of een verplichting om op een toegewezen plaats te blijven.

Opgemerkt zij dat de onderstaande lijst **niet uitputtend** is en dat de alternatieven **afzonderlijk of in combinatie** kunnen worden gebruikt, mits het cumulatieve effect van de beperkingen niet tot vrijheidsbeneming leidt (zie [Richtsnoer 2](#)).

⁽³⁴⁾ Het EHRM heeft verklaard dat "elke periode van meer dan vier dagen op het eerste gezicht te lang is". Zie ook Raad van Europa, [Guide on Article 5 of the Convention – Right to Liberty and Security](#) (Richtsnoeren betreffende artikel 5 van het Verdrag – Recht op vrijheid en veiligheid), 2014, blz. 24. Voor meer informatie over de rechtspraak van het EHRM, zie: EHRM, arrest van 23 juni 2009, [Oral en Atabay tegen Turkije](#), nr. 39686/92, punt 43; EHRM, arrest van 3 oktober 2006, [McKay tegen Verenigd Koninkrijk](#), nr. 543/03, punt 47; EHRM, arrest van 4 oktober 2007, [Năstase-Silvestru tegen Roemenië](#), nr. 74785/01, punt 32.

⁽³⁵⁾ De verschillende opgesomde mogelijkheden worden niet noodzakelijk door alle lidstaten als een AvB beschouwd.

⁽³⁶⁾ Met betrekking tot de termijn voor vrijwillig vertrek is in artikel 7, lid 3, van de terugkeerrichtlijn bepaald dat de lidstaten voor de duur van de termijn voor vrijwillig vertrek bepaalde verplichtingen kunnen opleggen om onderduiken te voorkomen, zoals de verplichting om zich regelmatig te melden bij de autoriteiten, een voldoende financiële zekerheid te stellen, documenten voor te leggen of op een bepaalde plaats te verblijven. Deze bepalingen moeten worden beschouwd in samenhang met de bepalingen van artikel 15, lid 1, van de terugkeerrichtlijn, waarin weliswaar geen alternatieven voor bewaring worden gedefinieerd of opgesomd, maar wordt bepaald dat de optredende autoriteit een derdelander alleen in bewaring mag houden indien andere afdoende maar minder dwingende maatregelen niet doeltreffend kunnen worden toegepast. Een dergelijke wettelijke verankering houdt voor de lidstaten de positieve verplichting in om in hun nationale wetgeving de nodige bepalingen op te nemen om in het kader van een terugkeerprocedure te voorzien in AvB's, zodat de minst dwingende maatregel kan worden genomen die nodig en geschikt wordt geacht om de verwijdering van de betrokken derdelander uit te voeren. Zie Frontex, [Good Practices on Alternatives to Detention](#) (Goede praktijken met betrekking tot alternatieven voor bewaring), 2024.



Bovenal **moet worden voorzien in haalbare alternatieven voor bewaring**. De lidstaten moeten voorzien in **ten minste twee mogelijkheden** en mogen personen niet in bewaring houden op de enkele grond dat er geen AvB's beschikbaar zijn.

Verplichting om zich regelmatig te melden bij de autoriteiten



Uit hoofde van deze verplichting moet de betrokkene zich met specifieke tussenpozen bij de bevoegde autoriteiten melden. De betrokkene kan dit persoonlijk doen of met behulp van elektronische middelen of moderne technologieën (bv. stemherkenning per telefoon) ⁽³⁷⁾. Hoe vaak een persoon zich moet melden kan verschillen naargelang van de individuele omstandigheden en kan worden gepland rond andere officiële afspraken met de autoriteiten (bv. asielgesprek) om een te grote belasting te vermijden.

Zoals aangegeven in overweging 20 van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024), mogen de meldingsverplichtingen de rechten van de betrokkene niet onevenredig aantasten. Te strikte of te frequente meldingsverplichtingen die een persoon buitensporig belasten in termen van tijd en kosten, kunnen op zichzelf of gecumuleerd met andere vormen van AvB's neerkomen op de facto bewaring (zie [Richt snoer 2](#)) of op een schending van de grondrechten zoals het recht op familie- en gezinsleven (zie [Richt snoer 4](#)) ⁽³⁸⁾.

Stand van zaken in de lidstaten

In 25 lidstaten passen de verplichting om zich regelmatig te melden bij de autoriteiten toe ⁽³⁹⁾.

⁽³⁷⁾ Zie voor voorbeelden van nadere regelingen betreffende meldingsverplichting [Commission Staff Working Document – The Dublin Roadmap in action – Enhancing the effectiveness of the Dublin III Regulation: identifying good practices in the Member States](#) (Werkdocument van de diensten van de Commissie – De routekaart van Dublin in actie – Verbetering van de effectiviteit van de Dublin III-verordening: goede praktijken in de lidstaten in kaart brengen), 2023, blz. 6. Enkele voorbeelden: “Invoering van een ‘entry-exitsysteem’ om de aanwezigheid in het opvangcentrum te monitoren (BG); dagelijkse zelfregistratie in het opvangcentrum en routinematige toezending van de lijst van verzoekers die in het centrum verblijven naar de Dublinseenheid om te bepalen welke verzoekers nog steeds in het centrum verblijven of niet meer in het centrum aanwezig zijn (LU); toewijzing van specifieke medewerkers om te controleren of alle verzoekers elke dag in het door hen aangewezen gebied verblijven. Indien de verzoekers niet kunnen worden aangetroffen binnen de specifieke termijnen waarbinnen ze verplicht in het opvangcentrum aanwezig moeten zijn, wordt een protocol in werking gesteld en worden de verzoekers ervan op de hoogte gesteld dat verdere maatregelen kunnen worden genomen, waaronder bewaring (BG); verplichting om eenmaal per week contact op te nemen met de overheid teneinde sociale uitkeringen te krijgen, samen met de verplichting om zich regelmatig te melden bij het opvangcentrum (CH).”

⁽³⁸⁾ Zie voor de mogelijke gevolgen van de niet-naleving van de meldingsverplichting: Frontex, [Good Practices on Alternatives to Detention](#) (Goede praktijken met betrekking tot alternatieven voor bewaring), 2024: dergelijke gevolgen kunnen variëren van een boete tot het opleggen van een strengere alternatief voor bewaring zelf, of zelfs de onmiddellijke begeleiding naar de grens in gevallen waarin een uitvoerbaar terugkeerbesluit is genomen en niets de terugkeer van de derdelander naar zijn land van herkomst in de weg staat. Een dergelijke niet-naleving kan er ook toe leiden dat de derdelander in een toekomstige terugkeerprocedure geen toegang meer krijgt tot alternatieven voor bewaring.

⁽³⁹⁾ EMN, [Detention and alternatives to detention in international protection and return procedure](#) (Bewaring en alternatieven voor bewaring in de procedure voor internationale bescherming en de terugkeerprocedure), 2022 (onderzoek van het EMN). 17 lidstaten maken regelmatig gebruik van een dergelijke verplichting: AT, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR (in het kader van huisarrest), HR, IE (meestal gebruikt voor mensen tegen wie een uitzettingsbevel of een besluit tot Dublinoverdracht is uitgevaardigd), IT, LT, NL, PT, SE, SI (in het kader van de alternatieve “verplichting om op een aangewezen plaats te verblijven” in het kader van de terugkeerprocedure). Acht lidstaten maken zelden gebruik van een dergelijke verplichting: BE, BG, HU, LU, LV, MT, PL, SK.



Litouwen heeft ook de mogelijkheid ingevoerd om elektronische communicatie te gebruiken voor meldingen: speciale mobiele applicaties, bewakingsapparatuur en een e-mail ter identificatie van de afzender ⁽⁴⁰⁾.

Frequentie van meldingen

- **De meeste lidstaten:** elke 24 uur.
- **Ierland:** om de vier tot vijf weken voor sommige procedures.
- **Nederland en België:** de frequentie varieert van dagelijks tot maandelijks.

Verplichting om een financiële zekerheid te stellen



Uit hoofde van deze verplichting moet de betrokkene een geldbedrag aan de autoriteiten overmaken. Als de persoon voldoet aan de verplichtingen die in het kader van het alternatief worden opgelegd, zal het overgemaakte bedrag aan hem worden teruggegeven zodra het alternatief is beëindigd. Anders kan het worden overgedragen aan de autoriteiten.

De autoriteiten kunnen van meet af aan of als voorwaarde voor vrijlating (de zogenaamde vrijlating op borgtocht) verlangen dat een financiële zekerheid wordt gesteld. De vrijlating op borgtocht is strikt genomen geen AvB ⁽⁴¹⁾.

Het bedrag van de stellen zekerheid moet redelijk en evenredig zijn in het licht van de individuele omstandigheden. In die zin mag geen vast bedrag worden verlangd, maar moet het bedrag per geval worden bepaald, mede rekening houdend met de doeltreffendheid van het AvB. Het bedrag kan binnen een bereik (minimum- en maximumbedragen) vallen dat de lidstaten vooraf in hun nationale wetgeving hebben vastgelegd. De financiële draagkracht van de persoon kan worden beoordeeld op basis van een persoonlijke verklaring, aangezien het voor de lidstaat misschien niet mogelijk is om de draagkracht aan de hand van bewijsstukken te bepalen ⁽⁴²⁾. De betrokkene moet worden geïnformeerd over de gevolgen van niet-nakoming van de verplichtingen en over de voorwaarden en nadere regelingen van de terugbetaling.

⁽⁴⁰⁾ [Onderzoek van het EMN](#), 2022, op. cit., voetnoot 39, blz. 18.

⁽⁴¹⁾ Het stellen van een financiële zekerheid verschilt van een vrijlating op borgtocht. De vrijlating op borgtocht houdt in dat een derdelander wordt vrijgelaten nadat de betrokkene of een garant een financiële zekerheid stelt. Strikt genomen kan de vrijlating op borgtocht niet worden aangemerkt als een AvB, aangezien deze maatregel alleen kan worden toegepast na een inbewaringstelling en niet ervoor. Uit het onderzoek van het EMN blijkt dat vrijlating op borgtocht mogelijk is in negen lidstaten, maar dat deze maatregel in de praktijk slechts in vier lidstaten wordt toegepast. Evenzo kan de invrijheidstelling gebaseerd zijn op een schriftelijke overeenkomst tussen de autoriteiten en de betrokken persoon (verbintenis) of op een garantie van een derde (garant) dat de persoon aan de verplichtingen zal voldoen. Beide vormen kunnen gepaard gaan met het stellen van een financiële zekerheid.

⁽⁴²⁾ Het zou discriminerend zijn om bewaring op te leggen op de enkele grond dat de persoon niet over voldoende financiële middelen beschikt om toegang te krijgen tot dit AvB (zie [Richt snoer 4](#)).



Stand van zaken in de lidstaten

- **Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Finland, Kroatië, Hongarije, Luxemburg:** derdelanders kunnen een zekerheid of financiële garantie stellen om in het land te blijven.
- **Hongarije:** het maximumbedrag dekt de totale reis- en verblijfskosten.
- **Nederland:** het maximumbedrag beloopt 1 500 EUR (AvB gebruikt in het kader van de terugkeerprocedure ⁽⁴³⁾).
- **Italië:** de financiële garantie is wettelijk vastgesteld tussen 2 500 EUR en 5 000 EUR.

Verplichting om op een aangewezen plaats te verblijven



Uit hoofde van deze verplichting moet de betrokken persoon verblijven op een specifieke, door de autoriteiten aangewezen plaats, die kan variëren van een particuliere woning tot een tehuis of een opvangcentrum (zie [Alternatieven voor bewaring en accommodatiemodaliteiten](#)). De verplichting geldt gewoonlijk tot het einde van de behandelingsprocedure of de daadwerkelijke verwijdering. Als de persoon op een andere plaats wil verblijven, is voorafgaande toestemming nodig.

Stand van zaken in de lidstaten

De verplichting voor derdelanders om op een aangewezen plaats te verblijven, bestaat in 20 lidstaten ⁽⁴⁴⁾ en wordt gebruikt in 17 lidstaten ⁽⁴⁵⁾. Dit alternatief wordt soms gebruikt in combinatie met andere AvB's, zoals meldingsverplichtingen (bv. Nederland).

In Denemarken moeten terugkeerders die in open terugkeercentra verblijven, voortdurend een aantal verplichtingen nakomen, waaronder een “verblijfsplicht”, een “kennisgevingsplicht” en een “meldingsplicht”, om de autoriteiten te helpen hun verblijfplaats te monitoren. Als een terugkeerder niet komt opdagen voor een gepland gesprek, kan een plaatselijke asielmedewerker van de Outreach-eenheid contact opnemen met de terugkeerder in het open terugkeercentrum. De ervaring leert dat plaatselijke en gemakkelijk te bereiken asielmedewerkers, toegang tot steun voor financiële re-integratie, opbouw van op vertrouwen gebaseerde relaties en betrokkenheid van de terugkeerders bij het plannen van hun eigen terugkeer tot de belangrijkste elementen behoren om langdurig verblijvende personen aan te moedigen te voldoen aan de

⁽⁴³⁾ [Onderzoek van het EMN](#), 2022, op. cit., voetnoot 39, blz. 21.

⁽⁴⁴⁾ AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT (opvang bij de nationale dienst voor grensbewaking wordt alleen gebruikt voor personen die om internationale bescherming verzoeken), LU, MT, NL, PL, SI ([Onderzoek van het EMN](#), 2022, op. cit., voetnoot 39).

⁽⁴⁵⁾ AT, BE, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, NL, PT, SI ([Onderzoek van het EMN](#), 2022, op. cit., voetnoot 39). In Italië wordt de maatregel alleen toegepast als de persoon een geldig paspoort en een in aanmerking komende officiële verblijfplaats heeft.



voorwaarden van hun terugkeerproces en de weg te effenen voor duurzame terugkeeroperaties ⁽⁴⁶⁾.

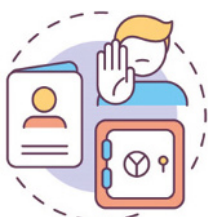
Kinderen

Voorzieningen waar niet-begeleide kinderen en gezinnen met kinderen worden ondergebracht, moeten specifiek ontworpen zijn om aan hun behoeften te voldoen en moeten voldoende bescherming, privacy en essentiële diensten bieden (zie [Richtsnoer 7](#)).

Naleving en toezicht

In ongeveer de helft van de landen zijn mechanismen ingesteld voor het toezicht op de naleving van dit AvB. In Estland, Hongarije en Polen kunnen inspecties worden uitgevoerd op de aangewezen verblijfplaats. Om de naleving te garanderen, moeten de beperkingen van de bewegingsvrijheid evenredig en noodzakelijk zijn en de individuele rechten eerbiedigen. Wanneer een al te begremsd gebied wordt aangewezen of personen worden gedwongen permanent op de aangewezen plaats te blijven, kan dit neerkomen op de facto huisarrest (zie [Richtsnoer 2](#)).

Verplichting om een reis- of identiteitsdocument in te leveren



Uit hoofde van deze verplichting moet de betrokken persoon al zijn geldige identiteits- of nationale reisdocumenten bij de autoriteiten inleveren.

Identiteitsdocumenten mogen alleen worden ingehouden indien dat strikt noodzakelijk is en moeten onverwijld aan de eigenaar worden teruggegeven na afloop van de procedure in het kader waarvan de documenten werden ingehouden, tenzij de omstandigheden anders vereisen ⁽⁴⁷⁾.

In elk geval moeten de verzoekers de nodige documenten waaruit hun status blijkt, ontvangen overeenkomstig artikel 6, lid 1, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) en artikel 29, lid 1, van de asielpcedureverordening (zie [Richtsnoer 8](#)).

Stand van zaken in de lidstaten

Deze AvB bestaat in 19 lidstaten ⁽⁴⁸⁾ en wordt regelmatig gebruikt in 15 lidstaten ⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁶⁾ Frontex, [Good Practices on Alternative to Detention](#) (Goede praktijken met betrekking tot alternatieven voor bewaring), 2024.

⁽⁴⁷⁾ Indien aan de persoon bijvoorbeeld internationale bescherming is verleend, kan de lidstaat beslissen om de ingeleverde identiteitsdocumenten te behouden en te vervangen door nieuwe identiteitsdocumenten.

⁽⁴⁸⁾ BG, CY, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU (geen op zichzelf staand alternatief, maar een onderdeel van de meldingsverplichtingen), LV, MT, NL, PL, SE ([Onderzoek van het EMN](#), 2022, op. cit., voetnoot 39). Deze praktijk wordt ook overwogen in NO en SI.

⁽⁴⁹⁾ BG, CY, EE, EL, ES, FI, FR (procedures voor huisarrest), HR, IE, IT, LV, NL, SE ([Onderzoek van het EMN](#), 2022, op. cit., voetnoot 39). Deze praktijk wordt ook toegepast in Noorwegen en Slovenië. Voorts zegt Italië deze praktijk alleen toe te passen als voorbereiding op gedwongen terugkeer.



Uitvoering

Dit alternatief kan worden gecombineerd met andere AvB's en blijft van kracht totdat aan de voorwaarden voor binnenkomst of verblijf is voldaan of totdat een verwijderingsbesluit ten uitvoer wordt gelegd.

Verplichting om een adres mee te delen



Uit hoofde van deze verplichting moet de betrokkene de autoriteiten op de hoogte stellen van zijn verblijfsadres en eventuele wijzigingen daarvan.

Stand van zaken in de lidstaten

Dit alternatief bestaat in 14 lidstaten ⁽⁵⁰⁾ en wordt gebruikt in 9 lidstaten ⁽⁵¹⁾.

Uitvoering

In sommige landen (bv. Polen, Slovenië en Italië) is dit al een **algemene procedurele verplichting**. Op grond van de verordening asielprocedures ⁽⁵²⁾ is het meedelen van een adres verplicht voor elke verzoeker die in een lidstaat verblijft, terwijl dit op grond van [Richtlijn 2013/32/EU](#) mogelijk is maar niet verplicht. In sommige landen **fungeert deze verplichting als een AvB**, waarbij derdelanders worden verplicht hun adres en eventuele wijzigingen onmiddellijk te melden, meestal uiterlijk op de eerstvolgende werkdag. Dit alternatief wordt meestal gecombineerd met andere AvB's.

Sponsoring door een burger of langdurig ingezetene



Sponsoring door een burger of langdurig ingezetene is een AvB waarbij een verantwoordelijke persoon (de sponsor) huisvesting verschaft, voorziet in basisbehoeften en ervoor zorgt dat de gesponsorde persoon zich aan de regels houdt ⁽⁵³⁾. Dit kan van meet af aan door de autoriteiten worden verlangd of als voorwaarde voor vrijlating (in dit laatste geval vormt dit strikt genomen geen AvB). Als voorwaarde moet de sponsor zijn doorgelicht door de autoriteiten en wettelijk geschikt zijn verklaard om als sponsor op te treden.

⁽⁵⁰⁾ CZ, EE, EL, FI, FR (procedures voor huisarrest), HR, HU, IE, IT, LU, MT, PT, SE. [Onderzoek van het EMN](#), 2022, op. cit., voetnoot 39). Deze praktijk wordt ook overwogen in SI, als algemene procedurele verplichting.

⁽⁵¹⁾ CY, CZ, EE, FI, FR, HR, IE, PT ([Onderzoek van het EMN](#), 2022, op. cit., voetnoot 39). Deze praktijk wordt ook toegepast in Noorwegen en Slovenië.

⁽⁵²⁾ [Verordening \(EU\) 2024/1348](#) van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU.

⁽⁵³⁾ In de nationale wetgeving kunnen aanvullende eisen worden gesteld: de sponsor kan bijvoorbeeld worden verplicht om aan te tonen dat hij over voldoende inkomsten beschikt om als sponsor te kunnen optreden.



Stand van zaken in de lidstaten

In Litouwen wordt gebruik gemaakt van sponsoring door een burger of langdurig ingezetene ⁽⁵⁴⁾.

Beheerprogramma's of toezicht vanuit de gemeenschap



In het kader van dit AvB kan de betrokken persoon in de samenleving verblijven, onder toezicht van autoriteiten, andere aangewezen instanties of organisaties (bv. religieuze of maatschappelijke organisaties). Deze programma's omvatten vaak diensten voor dossierbeheer die ondersteuning verlenen bij het doorlopen van het asiel- of terugkeerproces alsook toegang tot rechtsbijstand en contacten met sociale diensten. De toezichthouder, of dit nu de autoriteiten of aangewezen instanties zijn, kan regelmatige controles en bezoeken uitvoeren ⁽⁵⁵⁾.

Stand van zaken in de lidstaten

Beheerprogramma's of toezicht vanuit de gemeenschap worden in twee lidstaten als AvB's gebruikt ⁽⁵⁶⁾.

Uitvoering

Het gebruik van toezicht als AvB moet zorgvuldig worden overwogen om mogelijke mensenrechtenproblemen te vermijden, aangezien het, afhankelijk van het type toezicht en de handhavingsbenadering, indringend kan zijn. Daarom is het van essentieel belang dat het toezicht wordt afgestemd op de individuele omstandigheden en behoeften, waarbij prioriteit wordt gegeven aan niet-handhavingsmethoden die de nadruk leggen op betrokkenheid en ondersteuning vanuit de gemeenschap.

Elektronische monitoring



Elektronische monitoring bestaat uit technologische oplossingen die erop gericht zijn het risico op onderduiken te beperken en tegelijkertijd individuele vrijheidsbeneming te voorkomen.

Het gebruik van elektronische monitoring als AvB kan verschillende vormen aannemen, zoals monitoring via speciale apps, geolokalisatie van de betrokkene of tagging. Deze apparaten monitoren de locatie

⁽⁵⁴⁾ Odysseus Network, [Alternatives to Immigration and Asylum Detention in the EU](#) (Alternatieven voor bewaring van immigranten en asielzoekers in de EU), blz. 92. Zie ook Frontex, [Good Practices on Alternatives to Detention](#) (Goede praktijken met betrekking tot alternatieven voor bewaring), 2024. Slovenië heeft te kennen gegeven dat het deze praktijk niet meer toepast.

⁽⁵⁵⁾ De toezichthoudende ambtenaar moet een andere persoon zijn dan de persoon die de beslissing over de terugkeer van de verzoeker neemt. Dit is bevorderlijk voor het vertrouwen in en de medewerking aan het proces. Voor meer informatie hieromtrent zie [Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and "Alternatives to Detention" of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants](#) (Terug naar de basis: het recht op vrijheid en veiligheid van personen en "Alternatieven voor Bewaring" van vluchtelingen, asielzoekers, staatlozen en andere migranten), 2011.

⁽⁵⁶⁾ CY, SE [Onderzoek van het EMN](#), 2022, op. cit., voetnoot 39). In BE wordt in het kader van het ICAM-programma weliswaar gebruikgemaakt van diensten voor dossierbeheer, maar dit omvat geen enkele vorm van toezicht. Zie het vak over "dossierbeheer" in [Richtsnoer 8](#).



van de betrokkene en zorgen ervoor dat de beperkingen van de bewegingsvrijheid en meldingsverplichtingen worden nageleefd.

Tagging is een vorm van elektronische monitoring waarbij de betrokkene constant wordt gevolgd door het gebruik van elektronische apparaten, zoals enkel-/polsarmbanden of gps-ondersteunde apparaten.

Stand van zaken in de lidstaten

In sommige lidstaten wordt het gebruik van elektronische monitoring overwogen. Sommige praktijken die specifiek verband houden met elektronische monitoring uit hoofde van meldingsverplichtingen worden beschreven in het punt “[Verplichting om zich regelmatig te melden bij de autoriteiten](#)” hierboven.

Tagging vindt op zeer beperkte schaal plaats in de EU+-landen ⁽⁵⁷⁾.

Uitvoering

Als tagging wordt overwogen, moet in de nationale wetgeving worden voorzien in fundamentele waarborgen om het gebruik van dergelijke apparaten te reguleren, onder meer door ervoor te zorgen dat ze de persoonlijke vrijheid niet onnodig aantasten en geen gezondheidsrisico's voor de persoon inhouden.

Tagging moet zorgvuldig worden gebruikt, gezien de ernstige gevolgen die deze praktijk kan hebben voor persoonlijke vrijheden en privacy. Het dragen van een taggingapparaat kan stigmatiserend zijn, omdat daardoor bij mensen de indruk kan ontstaan dat de drager onder verdenking of onder toezicht staat. Dit kan leiden tot gevoelens van schaamte, angst en stress, wat een negatieve weerslag heeft op de geestelijke gezondheid. In overeenstemming met het [beginsel van minimale interventie](#) kan deze beperkende maatregel worden toegepast nadat minder indringende alternatieven zijn overwogen.

De belangrijkste voordelen en uitdagingen van alternatieven voor bewaring

Het risico op onderduiken vormt bij alle vormen van AvB's een uitdaging. Daarnaast bestaan er voor elk soort AvB dat in dit deel is toegelicht, nog bijkomende uitdagingen en voordelen, die op niet-uitputtende wijze zijn opgesomd in de tabel op de volgende bladzijde.

⁽⁵⁷⁾ Tagging gaat meestal gepaard met vormen van bewaring, zoals huisarrest (bv. Luxemburg): in die zin kan het strikt genomen niet als een AvB worden beschouwd.



Tabel 1. De belangrijkste voordelen en uitdagingen van AvB's

Alternatieve maatregel	Belangrijkste voordelen	Belangrijkste uitdagingen
Verplichting om zich regelmatig te melden bij de autoriteiten	<ul style="list-style-type: none"> – Kosteneffectief – Geen aantasting van de bewegingsvrijheid – Regelmatig contact bevordert integratie – Banden met de gemeenschap – Maakt eenheid van het gezin mogelijk 	<ul style="list-style-type: none"> – Administratieve asten
Verplichting om een financiële zekerheid te stellen	<ul style="list-style-type: none"> – Minder duur dan bewaring – Geringere impact op het leven van de persoon – Geschikt voor langdurig ingezetenen – Bevordert banden met de gemeenschap en integratie – Maakt eenheid van het gezin gemakkelijker 	<ul style="list-style-type: none"> – Administratieve complexiteit, onder andere bij het bepalen van het passende bedrag – Risico van discriminatie op grond van financiële middelen – Moeilijkheden bij het verrichten van terugbetalingen – Potentieel risico dat de verzoeker schulden moet maken en ten prooi valt aan mensenhandelaren
Verplichting om op een aangewezen plaats te verblijven	<ul style="list-style-type: none"> – Maakt eenheid van het gezin mogelijk – Geschikt voor kinderen – Bevordert integratie en ondersteuning vanuit de gemeenschap – Minder duur dan bewaring 	<ul style="list-style-type: none"> – Beperkte beschikbaarheid van geschikte voorzieningen en/of personeel – Kosten in verband met de uitbreiding van voorzieningen – Mogelijke problemen als gevolg van een maatregel waarbij een gebied met te veel beperkingen of een te lange duur wordt vastgesteld.
Verplichting om reis- of identiteitsdocumenten in te leveren	<ul style="list-style-type: none"> – Gemakkelijk uit te voeren – Vermindert de administratieve lasten – Verificatie van de identiteit vereenvoudigt het toezicht 	<ul style="list-style-type: none"> – Op zichzelf niet doeltreffend om verplaatsingen te voorkomen – Risico van vervalste documenten – Beperkte beschikbaarheid van geldige documenten – Risico dat de verzoeker een nieuw paspoort verkrijgt of over andere reis- of identiteitsdocumenten beschikt





Verplichting om een adres mee te delen	<ul style="list-style-type: none">– Lage administratieve lasten– Bevordert integratie en banden met de gemeenschap– Gemakkelijk uit te voeren	<ul style="list-style-type: none">– Moeilijk te monitoren als het adres vaak verandert
Beheerprogramma's of toezicht vanuit de gemeenschap	<ul style="list-style-type: none">– Kosteneffectief– Bevordert integratie en naleving– Eenheid van het gezin– Versterkt banden met de gemeenschap	<ul style="list-style-type: none">– Middelenintensief wat betreft dossierbeheer
Sponsoring door een burger of ingezetene	<ul style="list-style-type: none">– Bevordert sociale integratie en banden met de gemeenschap– Kosteneffectief– Empowerment van individuen	<ul style="list-style-type: none">– Last voor sponsor– Risico van niet-naleving– Inconsistente monitoring– Administratieve complexiteit– Risico van uitbuiting
Elektronische monitoring	<ul style="list-style-type: none">– Kosteneffectief (behalve tagging)– Geen aantasting van de bewegingsvrijheid– Maakt eenheid van het gezin mogelijk	<ul style="list-style-type: none">– Administratieve asten– Mogelijkheid van defecte elektronische apparaten– Mogelijkheid van defecten, signaalverlies of onnauwkeurige tracking en valse alarmen voor taggingapparaten.





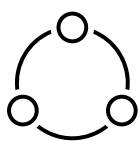
Richtsnoer 4

Bij de toepassing van alternatieven voor bewaring moeten de normen en beginselen op het gebied van de fundamentele mensenrechten worden geëerbiedigd

Volgens overweging 33 van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) moeten “[b]ij elke alternatieve maatregel voor bewaring [...] de fundamentele mensenrechten van verzoekers worden geëerbiedigd” ⁽⁵⁸⁾.

Naast het recht op vrijheid (artikel 6 van het Handvest van de grondrechten van de EU (het Handvest) ⁽⁵⁹⁾ en artikel 5 EVRM) en de noodzaak om de menselijke waardigheid te eerbiedigen en te beschermen (artikel 1 van het Handvest), kunnen onderstaande belangrijke grondrechten in het gedrang komen.

Eerbiediging van het beginsel van non-discriminatie



Iedere discriminatie, met name op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbepelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid, is verboden.

(artikel 21 van het Handvest; artikel 14 EVRM)

Verbod van foltering en van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen



Bij AvB's moet de waardigheid van de persoon worden geëerbiedigd en AvB's mogen op geen enkele manier leiden tot of bestaan uit onmenselijke of vernederende behandeling, foltering of bestraffing.

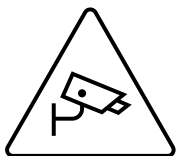
(artikel 4 van het Handvest; artikel 3 EVRM)

⁽⁵⁸⁾ In de terugkeerrichtlijn wordt niet specifiek vermeld dat bij AvB's de grondrechten moeten worden geëerbiedigd. Dit beginsel wordt echter in herinnering gebracht in overweging 24 (“In deze richtlijn worden de grondrechten en de beginselen in acht genomen die met name in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie worden erkend.”) en in artikel 1 (“In deze richtlijn worden de gemeenschappelijke normen en procedures vastgesteld die door de lidstaten moeten worden toegepast bij de terugkeer van illegaal op hun grondgebied verblijvende onderdanen van derde landen, overeenkomstig de grondrechten die de algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht en het internationaal recht vormen, met inbegrip van de verplichting om vluchtelingen te beschermen en de mensenrechten te eerbiedigen.”).

⁽⁵⁹⁾ Europese Unie, [Handvest van de grondrechten van de Europese Unie](#), 26 oktober 2012, 2012/C 326/02.



Eerbiediging van het recht op privacy



AvB's mogen niet leiden tot willekeurige of onrechtmatige inmenging in het privéleven van de betrokken persoon.

(artikel 7 van het Handvest; artikel 8 EVRM)

Eerbiediging van het recht op gezondheid



Bij AvB's moet worden gewaarborgd dat aan de gezondheidsbehoeften wordt voldaan, met inbegrip van ondersteuning op het gebied van geestelijke gezondheid, waarbij belemmeringen voor de toegang tot gezondheidszorg worden vermeden. Eenieder heeft recht op toegang tot preventieve gezondheidszorg en op medische verzorging onder de door de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden. Bij de bepaling en de uitvoering van het beleid en het optreden van de Unie wordt een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid verzekerd.

(artikel 35 van het Handvest)

Eerbiediging van het recht op familie- en gezinsleven



De toepassing van AvB's mag personen niet beletten contact te houden met hun gezin en familie. Bij AvB's moet worden gewaarborgd dat kinderen en hun verzorgers niet van elkaar worden gescheiden, behalve in gevallen waarin een dergelijke scheiding wettig, noodzakelijk en evenredig is in het licht van de omstandigheden. Het recht op familie- en gezinsleven omvat verplichtingen zoals het waarborgen van emotionele, sociale en financiële ondersteuning, de bescherming van de eenheid van het gezin en de bevordering van een stabiele en koesterende omgeving voor alle gezinsleden.

(artikel 7 van het Handvest; artikel 8 EVRM; artikel 8 van het Verdrag inzake de rechten van het kind (VRK) ⁽⁶⁰⁾)

Inachtneming van de belangen van het kind



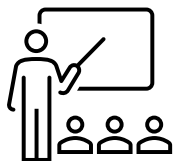
Bij elke beslissing over een AvB moet het belang van het kind vooropstaan. Dit houdt in dat rekening wordt gehouden met de fysieke, emotionele en ontwikkelingsbehoeften van het kind en dat ervoor wordt gezorgd dat het welzijn van het kind prioriteit krijgt. Daarnaast moeten de lidstaten ervoor zorgen dat hun nationaal rechtskader voorziet in gedegen waarborgen voor de bescherming van kinderen.

(artikel 24 van het Handvest; artikel 3 VRK)

⁽⁶⁰⁾ Algemene Vergadering van de VN, [Verdrag inzake de rechten van het kind](#), Verenigde Naties, Treaty Series, vol. 1577, blz. 3, 20 november 1989.



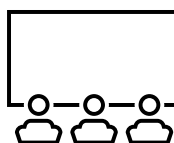
Eerbiediging van het recht op onderwijs



AvB's mogen het recht van het kind op onderwijs niet aantasten. Dit betekent dat ervoor moet worden gezorgd dat kinderen zonder onderbreking of discriminatie toegang hebben tot onderwijs en onderwijsmogelijkheden.

(artikelen 14 en 24 van het Handvest; artikel 28 VRK; artikel 2 van Protocol 1 bij het EVRM ⁽⁶¹⁾)

Eerbiediging van het recht van het kind op informatie en inspraak



Bij de toepassing van AvB's moet worden gewaarborgd dat het recht van het kind op informatie en inspraak wordt geëerbiedigd. Dit houdt onder meer in dat ervoor wordt gezorgd dat een kind dat in staat is zijn eigen mening te vormen, duidelijke, aan zijn leeftijd aangepaste informatie over het AvB-proces ontvangt en de mogelijkheid krijgt om zijn mening vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die hem betreffen, met inbegrip van beslissingen over zijn plaatsing of zorg. Aan deze mening moet in overeenstemming met de leeftijd en rijpheid van het kind passend belang worden gehecht. Het kind moet ook de kans krijgen om te worden gehoord in elke gerechtelijke of administratieve procedure met betrekking tot zijn situatie, hetzij rechtstreeks, hetzij via een vertegenwoordiger of via een geschikte instantie, in overeenstemming met de nationale wettelijke procedures.

(artikel 24 van het Handvest; artikel 12 VRK)

Eerbiediging van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte



Personen die aan AvB's worden onderworpen, moeten de mogelijkheid hebben om het besluit dat hun rechten beperkt door een rechter te laten toetsen (zie ook [Richtsnoer 9](#)).

(artikel 47 van het Handvest; artikel 13 EVRM)

⁽⁶¹⁾ Raad van Europa, [Protocol 1 bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden](#), ETS 9, 20 maart 1952.



Overwegingen met betrekking tot grensprocedures

Grondrechten in de asielgrensprocedure

In de verordening asielprocedures is bepaald dat **de lidstaten moeten voorzien in een mechanisme voor toezicht op de eerbiediging van de grondrechten** bij alle activiteiten in het kader van de asielgrensprocedure ⁽⁶²⁾. Daarbij gaat het onder meer om maatregelen die een vrijheidsbeneming en beperking van de bewegingsvrijheid inhouden, zoals vastgelegd in de screeningverordening ⁽⁶³⁾. In het mechanisme moeten ook de uitgebreide richtsnoeren van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) worden geïntegreerd ⁽⁶⁴⁾.

⁽⁶²⁾ Overweging 71 en artikel 43, lid 4, van de asielprocedureverordening.

⁽⁶³⁾ [Verordening \(EU\) 2024/1356](#) van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot invoering van de screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 en (EU) 2019/817, artikel 10, lid 2, punt a).

⁽⁶⁴⁾ Zie FRA, [Monitoring fundamental rights during screening and the asylum border procedure – A guide on national independent mechanisms](#) (Toezicht op de grondrechten tijdens de screening en de asielgrensprocedure – Een gids betreffende nationale onafhankelijke mechanismen), 19 september 2024. In overeenstemming met de richtsnoeren van het FRA moet het mechanisme volledig onafhankelijk en operationeel autonoom zijn en de bevoegdheid hebben om op eigen initiatief op te treden. Het moet systematisch en regelmatig toezicht houden op alle activiteiten in het kader van de screening en de asielgrensprocedure, waaronder op de werking van verwijzingsmechanismen, en ervoor zorgen dat deze activiteiten worden uitgevoerd met volledige eerbiediging van de menselijke waardigheid en de grondrechten van kwetsbare personen.



Alternatieven voor bewaring bepalen

Richtsnoer 5

Alternatieven voor bewaring moeten in overeenstemming met de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid naar behoren worden onderzocht en uitgesloten voordat wordt overgegaan tot bewaring

Alternatieven voor bewaring als maatregel in eerste instantie

De EU-wetgeving bepaalt dat **bewaring een maatregel moet zijn die pas in laatste instantie wordt genomen**. De lidstaten moeten in elk afzonderlijk geval nagaan of er minder beperkende maatregelen beschikbaar zijn waarmee dezelfde doelstellingen kunnen worden bereikt (zie [Richtsnoer 6](#)). **Dit betekent dat AvB's moeten worden overwogen, geanalyseerd en uiteindelijk uitgesloten voordat bewaring wordt opgelegd** ⁽⁶⁵⁾.

Daarom moet er een vermoeden ten gunste van het recht op vrijheid worden aangenomen en moet het gebruik van AvB's voorrang krijgen ten opzichte van het gebruik van bewaring: het recht op vrijheid is de standaard ⁽⁶⁶⁾ en kan alleen in beperkte gevallen en in gerechtvaardigde omstandigheden zo min mogelijk worden ingeperkt.

Bijgevolg is elke verplichte, automatische of systematische bewaring, bv. de inbewaringstelling van specifieke groepen mensen op basis van hun nationaliteit ⁽⁶⁷⁾ of de bewaring van een persoon zonder voorafgaande uitsluiting van AvB's onrechtmatig.

⁽⁶⁵⁾ Overweging 33 en artikel 10, lid 2, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024). Evenzo bepaalt artikel 15, lid 1, van de terugkeerrichtlijn dat bewaring met het oog op verwijdering alleen is toegestaan indien “in een bepaald geval andere afdoende maar minder dwingende maatregelen [niet] doeltreffend kunnen worden toegepast”. In [Aanbeveling \(EU\) 2017/2338](#) van de Commissie van 16 november 2017 tot vaststelling van een gemeenschappelijk “terugkeerhandboek” voor gebruik door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten bij de uitvoering van terugkeerderelateerde taken (PB L 339 van 19.12.2017, blz. 83) wordt deze bepaling aldus uitgelegd als dat “elke lidstaat in zijn nationale wetgeving moet voorzien in alternatieven voor bewaring”. Voorts is in overweging 11 van de screeningverordening verklaard dat bewaring alleen kan worden gelast wanneer andere, minder dwingende maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast. Bovendien bepaalt artikel 44, lid 2, van de verordening asiel- en migratiebeheer dat de lidstaten een betrokkene in bewaring kunnen houden om overdrachtsprocedures veilig te stellen “op basis van een individuele beoordeling van de situatie van de betrokken persoon en enkel voor zover bewaring evenredig is en andere, minder dwingende alternatieve maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast”. Zie ook International Detention Coalition, [Immigration Detention as an Exceptional Measure of Last Resort](#) (Vreemdelingenbewaring als uitzonderlijke maatregel in laatste instantie), 2023.

⁽⁶⁶⁾ UNHCR, [Detention Guidelines](#) (Richtsnoeren voor bewaring), op. cit., voetnoot 14, richtsnoer 2, punt 14, blz. 13.

⁽⁶⁷⁾ In artikel 10, lid 1, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) is verduidelijkt dat de lidstaten een verzoeker niet in bewaring mogen houden op basis van zijn nationaliteit.



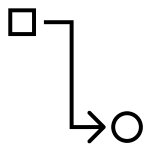
Verplichting om te motiveren waarom alternatieven voor bewaring niet worden toegepast

Het beginsel van bewaring als maatregel die pas in laatste instantie wordt genomen, impliceert dat er redenen moeten worden opgegeven wanneer AvB's niet worden toegepast. Het gebrek aan beschikbare AvB's kan geen redelijke grond zijn om personen in bewaring te stellen (zie [Richtsnoer 3](#)).

Dit wordt bevestigd in de richtlijn opvangvoorzieningen (2024), waarbij een nieuwe bepaling is ingevoerd op grond waarvan “[i]n het bewaringsbevel [...] de feitelijke en juridische **gronden [moeten worden] vermeld** waarop het gebaseerd is, alsook **waarom minder dwingende maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast**” ⁽⁶⁸⁾.

De noodzakelijkheidstoets

Bewaring kan alleen worden opgelegd nadat de mogelijkheid om AvB's toe te passen naar behoren is overwogen en uitgesloten en pas wanneer is aangetoond dat het **noodzakelijk** is om het legitieme doel na te streven.



Bij de noodzakelijkheidstoets wordt nagegaan of bewaring onontbeerlijk en absoluut essentieel is om het legitieme doel van algemeen belang in een specifiek geval te bereiken. Bewaring kan bijvoorbeeld noodzakelijk worden geacht wanneer er een aantoonbaar risico op onderduiken bestaat of wanneer de nationale veiligheid in het gedrang komt. Bij de noodzakelijkheidstoets wordt beoordeeld of alternatieve maatregelen dezelfde doelstellingen kunnen bereiken en deze toets is van toepassing op zowel de aanvankelijke beslissing tot bewaring als op elke daaropvolgende verlenging.

De evenredigheidstoets

Als bewaring noodzakelijk wordt geacht, moet de evenredigheidstoets worden toegepast ⁽⁶⁹⁾.



Bij de evenredigheidstoets wordt een beoordeling verricht waarbij de door de vrijheidsbeneming veroorzaakte schade wordt afgewogen tegen het doel dat in het individuele geval wordt nagestreefd. Bij de beslissing om al dan niet tot bewaring over te gaan, moeten de autoriteiten er immers voor zorgen dat het legitieme doel in het individuele geval wordt bereikt zonder verder te gaan dan wat strikt noodzakelijk is, zoals voortvloeit uit het beginsel van minimale interventie.

De evenredigheidstoets is van toepassing op zowel de aanvankelijke beslissing tot bewaring als op elke daaropvolgende verlenging. Als de uitkomst van de

⁽⁶⁸⁾ Artikel 11, lid 2, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024).

⁽⁶⁹⁾ Zie overweging 22 van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024), overweging 13 van de terugkeerrichtlijn, overweging 11 van de screeningverordening en artikel 44, lid 2, van de verordening asiel- en migratiebeheer.

evenredigheidstoets negatief is, kan geen bevel tot bewaring worden uitgevaardigd.

In de context van terugkeer wordt het onevenredig geacht om iemand in bewaring te stellen of in bewaring te houden wanneer er geen tastbaar en redelijk vooruitzicht op verwijdering bestaat. Dit beginsel wordt juridisch gedekt door artikel 15, lid 4, van de terugkeerrichtlijn, waarin is bepaald dat bewaring niet langer gerechtvaardigd is indien er geen redelijk vooruitzicht op verwijdering meer is ⁽⁷⁰⁾. Indien de oorspronkelijke omstandigheden die tot de oplegging van bewaring hebben geleid, niet langer van toepassing zijn, moet de betrokkene worden vrijgelaten (zie [Richtsnoer 9](#) en [Richtsnoer 10](#)).

Figuur 3. Voorwaarden voor het opleggen van bewaring



⁽⁷⁰⁾ Zie ook HvJ-EU, arrest van 28 april 2011, *Hassen el Dridi, alias Karim Soufi*, C-61/112 PPU, EU:C:2011:268, punt 41. Een samenvatting (in het Engels) is beschikbaar in de [jurisprudentiedatabase van het EUAA](#).



Praktische tip

De noodzakelijkheidstoets verschaft een antwoord op de volgende vragen.

- Is de bewaring onontbeerlijk in het specifieke geval of kunnen de met de bewaring nagestreefde doelstellingen worden bereikt door middel van minder dwingende maatregelen?
- Zijn er specifieke redenen die de bewaring noodzakelijk maken?
- Zijn er specifieke behoeften of individuele omstandigheden die de bewaring uitsluiten?

De evenredigheidstoets verschaft een antwoord op de volgende vragen.

- Zou de bewaring onevenredige schade toebrengen aan de persoon, gezien zijn specifieke behoeften of individuele omstandigheden?
- Staat de door de bewaring veroorzaakte schade in verhouding en is deze gerechtvaardigd ten opzichte van de doelstellingen die met de bewaring worden nagestreefd?
- Kunnen deze doelstellingen worden bereikt met minder dwingende maatregelen?





Richtsnoer 6

Alternatieven voor bewaring moeten gebaseerd zijn op een beoordeling per geval en rekening houden met de individuele omstandigheden en specifieke behoeften

De individuele beoordeling

Alternatieven voor bewaring moeten per geval worden onderzocht, rekening houdend met de specifieke behoeften en de individuele omstandigheden van de betrokken persoon. Dit is een noodzakelijke voorwaarde om te beslissen welk type AvB moet worden toegepast en wat de kenmerken ervan zijn, bv. hoe vaak een persoon zich moet melden.

Het beginsel van individuele beoordeling wordt in herinnering gebracht in artikel 10, lid 2, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024), op grond waarvan “[i]n de gevallen waarin zulks noodzakelijk blijkt en **op grond van een individuele beoordeling van elk geval**, [...] de lidstaten een verzoeker in bewaring [mogen] houden wanneer andere, minder dwingende maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast” ⁽⁷¹⁾. Tevens impliceren artikel 15 en overweging 6 van de terugkeerrichtlijn dat een beoordeling per geval moet worden uitgevoerd voordat een persoon in bewaring wordt genomen. In feite is bewaring ter voorbereiding van terugkeer en/of om de verwijderingsprocedure uit te voeren alleen toelaatbaar als andere toereikende maar minder dwingende maatregelen in het specifieke geval niet effectief kunnen worden toegepast.

Tijdens de individuele beoordeling van het geval moeten de autoriteiten die bevoegd zijn om de beslissing tot bewaring of tot toepassing van een AvB uit te vaardigen, **verschillende elementen** in aanmerking nemen als onderdeel van de noodzakelijkheids- en de evenredigheidstoets (zie [Richtsnoer 5](#)).

Zij moeten met name het juiste **evenwicht** vinden tussen het garanderen van de naleving van de asiel- of terugkeerprocedure en het waarborgen van de rechten en het welzijn van de persoon.

Beoordeling van de naleving van de procedure en onderduikrisico's

Bij de beoordeling van de naleving van de procedure kan de administratieve en/of gerechtelijke instantie rekening houden met een aantal indicatoren, zoals hieronder nader wordt beschreven.

⁽⁷¹⁾ Zie in dit verband overweging 33 van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024), waarin duidelijk wordt gesteld dat “de verplichting om die alternatieve maatregelen te onderzoeken [...] het gebruik van bewaring onverlet [moet] laten indien dergelijke alternatieve maatregelen, met inbegrip van een verplichte verblijfplaats en meldingsplicht, niet doeltreffend kunnen worden toegepast”.



Voorgeschiedenis van naleving

Als de persoon in het verleden zonder gegronde redenen geen gehoor heeft gegeven aan eerdere bevelen van de autoriteiten of eerder opgelegde AvB's, kan dat een factor zijn die bewaring als beslissing in de hand werkt.

In een terugkeerprocedure kan het niet naleven van een eerder bevel om het grondgebied te verlaten er bijvoorbeeld toe leiden dat de autoriteiten eerder overgaan tot bewaring zodat de persoon de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure niet kan vermijden of opnieuw kan belemmeren. Deze omstandigheid mag echter niet automatisch of geïsoleerd worden bekeken, maar moet naar behoren worden verbonden aan de algemene individuele omstandigheden.

Omgekeerd kan de administratieve en/of rechterlijke instantie beslissen dat bewaring niet nodig is als de persoon een positieve voorgeschiedenis van naleving heeft.

Onderduikrisico's

Onder de elementen van niet-naleving speelt het onderduikrisico een belangrijke rol in het EU-acquis. Zoals aangegeven in artikel 2, punt 11, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) moeten de autoriteiten bij de beoordeling van het onderduikrisico in het algemeen rekening houden met het bestaan van specifieke redenen en omstandigheden om aan te nemen dat een asielzoeker opzettelijk zal onderduiken ⁽⁷²⁾. De beoordeling van het onderduikrisico moet gebaseerd zijn op **objectieve criteria die zijn vastgelegd in de nationale wetgeving** en moet op individuele basis worden uitgevoerd. Het bestaan van een dergelijk risico mag niet automatisch worden afgeleid uit het ontbreken van identiteitsdocumenten of een vast adres, ook gezien het feit dat de meeste verzoekers deze niet bezitten.

In overeenstemming met overweging 24 van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) “[vormt bij] de algemene beoordeling van de individuele situatie van een verzoeker [...] een combinatie van verscheidene factoren vaak de basis om te concluderen dat er een onderduikrisico bestaat”.

Indicatoren die kunnen worden gebruikt om het onderduikrisico te beoordelen, zijn bijvoorbeeld: de medewerking van de verzoeker met de bevoegde autoriteiten of het nakomen van procedurele verplichtingen, de banden van de verzoeker in de lidstaten, de vraag of het verzoek om internationale bescherming is afgewezen als onrechtmatig of kennelijk ongegrond, verbintenissen op het gebied van werkgelegenheid of onderwijs, en actieve deelname aan gemeenschaps- of ondersteuningsnetwerken. De hoge frequentie waarmee derdelanders uit bepaalde landen van herkomst onderduiken, kan een bijkomende indicator zijn bij de beoordeling van het onderduikrisico. In de

⁽⁷²⁾ Artikel 2, punt 12, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) definieert “onderduiken” als “de handeling waarbij een verzoeker niet beschikbaar blijft voor de bevoegde administratieve of rechterlijke instanties, bijvoorbeeld door het grondgebied van de lidstaat te verlaten zonder toestemming van de bevoegde autoriteiten om redenen die niet buiten de macht van de verzoeker vallen”. Een vergelijkbare formulering is vervat in overweging 23: “Zowel een opzettelijke handeling als de feitelijke, niet buiten de macht van de verzoeker vallende omstandigheid dat de betrokkene niet ter beschikking is van de bevoegde administratieve of rechterlijke autoriteiten, bijvoorbeeld doordat de verzoeker het grondgebied heeft verlaten van de lidstaat waarin hij geacht wordt zich te bevinden”.



algemene beoordeling moet echter rekening worden gehouden met andere indicatoren die specifiek zijn voor de individuele situatie.

Op het gebied van terugkeer wordt onder “onderduikrisico” verstaan het bestaan van specifieke redenen in een individueel geval om, op basis van objectieve, wettelijk vastgelegde criteria, aan te nemen dat een derdelander tegen wie een terugkeerprocedure loopt, zou kunnen onderduiken ⁽⁷³⁾. Bij gebrek aan duidelijke criteria die zijn vastgelegd in de terugkeerrichtlijn of de verordening terugkeergrensprocedure, is het de verantwoordelijkheid van de lidstaten om in hun nationale wetgeving duidelijk de objectieve criteria vast te stellen die moeten worden gebruikt bij het bepalen van een dergelijk risico ⁽⁷⁴⁾.

Mate van medewerking

De mate van medewerking van de betrokkene is een extra element waarmee rekening moet worden gehouden bij het nemen van de beslissing om bewaring of een AvB in te stellen. De uitdrukkelijke intentie om niet mee te werken of het gebrek aan feitelijke medewerking kan een beslissing tot bewaring in de hand werken. Zelfs in dit geval mag deze situatie niet geïsoleerd worden bekeken, maar moet zij worden beschouwd in de context van de algemene individuele omstandigheden.

Beoordeling van kwetsbaarheidsfactoren

De beoordeling van elementen van naleving van de procedure, onderduikrisico's en de mate van medewerking moet worden afgewogen door een beoordeling van kwetsbaarheden: factoren zoals gezondheidsproblemen, de aanwezigheid van afhankelijke personen en de leeftijd van de betrokkene moeten zorgvuldig in overweging worden genomen. Dit wordt bevestigd door overweging 21 van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024), waarin staat dat bij elk besluit tot beperking van de bewegingsvrijheid van een verzoeker rekening moet worden gehouden met relevante aspecten van de individuele situatie van de verzoeker, waaronder zijn bijzondere opvangbehoeften. In dit verband moeten de autoriteiten de personen in een kwetsbare situatie **identificeren** en hun specifieke opvang- en/of procedurele behoeften **beoordelen**.



Bijbehorende instrumenten van het EUAA

Het **IPSN-instrument** is bedoeld om de autoriteiten en gespecialiseerd personeel te ondersteunen bij de tijdige identificatie van personen met bijzondere procedurele en/of opvangbehoeften. Het instrument kan tijdens eender welke fase van de asielprocedure en de opvangprocedure worden gebruikt om bestaande of nieuwe kwetsbaarheden te identificeren.

Het **SNVA-instrument** is bedoeld om gespecialiseerd personeel te helpen bij het beoordelen van de specifieke behoeften van verzoekers en biedt een kader voor doorlopende beoordeling en ondersteuning.

⁽⁷³⁾ Artikel 3, lid 7, van de terugkeerrichtlijn.

⁽⁷⁴⁾ Zie ook HvJ-EU, arrest van 15 maart 2017, *Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie/Salah Al Chodor e.a.*, C-528/15, EU:C:2017:213, punt 28. Een samenvatting (in het Engels) is beschikbaar in de [jurisprudentiedatabase van het EUAA](#).



De lidstaten moeten bijzonder waakzaam zijn bij het erkennen van en inspelen op de specifieke behoeften van personen in een kwetsbare situatie ⁽⁷⁵⁾. Kwetsbaarheidsfactoren waarmee rekening moet worden gehouden zijn bijvoorbeeld of de persoon een kind is (al dan niet begeleid), een alleenstaande ouder met kinderen of een oudere persoon, of hij/zij een handicap heeft of medische aandoeningen (lichamelijke of geestelijke) die niet verenigbaar zijn met bewaring (waaronder aandoeningen die medische behandelingen vereisen die niet in bewaring kunnen worden gegeven) of dat hij/zij overlevende is van mensenhandel ⁽⁷⁶⁾, marteling, verkrachting of andere vormen van psychologisch, lichamelijk of seksueel geweld, zoals gendergerelateerd geweld, genitale verminking van vrouwen, uithuwelijking van kinderen of gedwongen huwelijken, of geweld met een seksuele, gendergerelateerde, racistische of godsdienstige grond.

Bewaring van verzoekers met bijzondere opvangbehoeften

Bewaring van verzoekers met bijzondere opvangbehoeften is op grond van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) toegestaan, in overeenstemming met de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid, tenzij wordt geoordeeld dat bewaring hun lichamelijke en geestelijke gezondheid ernstig in gevaar brengt ⁽⁷⁷⁾.

Als bewaring wordt toegepast, moeten er bepaalde waarborgen zijn aangezien vrijheidsbeneming bijzonder nadelig kan zijn voor verzoekers in een kwetsbare situatie en het risico kan inhouden dat hun kwetsbaarheid wordt verergerd, wat tot verdere traumatisering kan leiden en hun vermogen tot herstel en integratie kan belemmeren.

Zoals bepaald in artikel 10, lid 3, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) “[houden de lidstaten] bij het in bewaring houden van een verzoeker [...] rekening met zichtbare tekenen, verklaringen of gedragingen die erop wijzen dat de verzoeker bijzondere opvangbehoeften heeft. Indien de [kwetsbaarheidsbeoordeling] nog niet is afgerond, wordt zij onverwijld afgerond en wordt rekening gehouden met de resultaten ervan wanneer wordt besloten of de bewaring moet worden voortgezet dan wel of de bewaringsomstandigheden moeten worden aangepast” (zie [Richtsnoer 9](#)).

⁽⁷⁵⁾ Zie artikel 24 van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) en artikel 3, punt 9, van de terugkeerrichtlijn voor de respectieve definities van categorieën van personen met bijzondere behoeften.

⁽⁷⁶⁾ Het beginsel van niet-bestrafing voor slachtoffers van mensenhandel zorgt ervoor dat personen die het slachtoffer zijn geworden van mensenhandel of het risico lopen slachtoffer te worden van mensenhandel, niet worden bestraft voor misdrijven die onder dwang en zonder hun instemming zijn gepleegd. De nieuwe [EU-richtlijn ter bestrijding van mensenhandel](#) stelt dat slachtoffers van mensenhandel niet gestraft mogen worden voor activiteiten die verband houden met hun situatie als slachtoffer van mensenhandel en de nodige steun moeten krijgen om hun herstel en integratie te bevorderen. Wanneer AvB's van toepassing zijn op basis van andere gronden voor bewaring, moeten ze zorgvuldig worden vormgegeven om verdere schade of stigmatisering te voorkomen. Ze moeten de toegang tot bescherming, herstel en ondersteunende diensten vergemakkelijken, in overeenstemming met de specifieke behoeften van de persoon. Zie ook Giammarino, M.G., — speciale rapporteur inzake mensenhandel, in het bijzonder vrouwen- en kinderhandel, [The importance of implementing the non-punishment provision: the obligation to protect victims](#) (Het belang van de tenuitvoerlegging van de bepaling inzake niet-bestrafing: de verplichting om slachtoffers te beschermen), 2020.

⁽⁷⁷⁾ Zie artikel 13, lid 1, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024). Sommige lidstaten verbieden in hun nationale wetgeving expliciet de bewaring van specifieke categorieën personen in een kwetsbare situatie, zoals kinderen, zwangere vrouwen en overlevenden van mensenhandel en foltering. In Italië bijvoorbeeld verbiedt [Wetsdecreet nr. 142/2015](#) de inbewaringstelling van personen wier gezondheid of kwetsbare omstandigheden niet verenigbaar zijn met bewaring, evenals die van kinderen.



Voorts moeten de lidstaten ervoor zorgen dat regelmatig toezicht wordt gehouden op verzoekers met bijzondere opvangbehoeften en dat zij de bijstand krijgen die gezien hun specifieke situatie en hun lichamelijke en geestelijke gezondheid noodzakelijk is ⁽⁷⁸⁾.

In alle gevallen waarbij verzoekers met bijzondere behoeften betrokken zijn, moet de voorkeur worden gegeven aan AvB's om hun welzijn te waarborgen, de nodige bijstand te bieden en hun grondrechten te handhaven. Specifieke overwegingen met betrekking tot kinderen worden nader uitgewerkt in [Richtsnoer 7](#).



EHRM, *Thimothawes tegen België*, 2011 ⁽⁷⁹⁾

Het EHRM wees erop dat algemene of automatische beslissingen om asielzoekers in bewaring te houden zonder individuele beoordeling van eventuele bijzondere behoeften een probleem kunnen opleveren op grond van artikel 5, lid 1, EVRM.

Toepassing van het beginsel van minimale interventie

De individuele beoordeling moet ook bepalen welk type van de beschikbare AvB's (of een combinatie ervan) **het meest geschikt is** voor de individuele omstandigheden en specifieke behoeften van de betrokken persoon.

Daartoe moeten de autoriteiten rekening houden met het beginsel van minimale interventie, dat vereist dat van alle maatregelen die effectief kunnen worden toegepast, de **minst ingrijpende** maatregel ⁽⁸⁰⁾ wordt genomen. Alternatieven voor bewaring kunnen immers aanzienlijk verschillen wat de mate van dwang betreft. Sommige kunnen strengere vrijheidsbeperkingen opleggen, zoals eisen waarbij de betrokkene zich regelmatig moet melden, terwijl andere minder restrictief kunnen zijn, zoals toezicht vanuit de gemeenschap. Zoals verduidelijkt door het HvJ-EU, is er sprake van een , **trapsgewijze verzwaring van maatregelen, beginnend met de maatregel die de meeste vrijheid aan de betrokkene laat [...] en eindigend met de maatregelen die hem het meest beperken** ⁽⁸¹⁾.

⁽⁷⁸⁾ Artikel 13, lid 1, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024).

⁽⁷⁹⁾ Arrest van het EHRM van 4 april 2017, *Thimothawes tegen België*, nr. 39061/11, punt 73, ECLI:CE:ECHR:2017:0404JUD003906111. Een samenvatting (in het Engels) is beschikbaar in de [jurisprudentiedatabase van het EUAA](#).

⁽⁸⁰⁾ Bustamante, J., *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants* (Verslag van de speciale rapporteur over de mensenrechten van migranten), A/65/222, 2010, punten 92(a) en 95; VRK-comité, *Report of the 2012 Day of General Discussion on the Rights of All Children in the Context of International Migration* (Verslag van de Algemene Discussiedag 2012 over de rechten van alle kinderen in de context van internationale migratie), 2012, punt 79; UNHCR, *Detention Guidelines* (Richtsnoeren voor bewaring), *op. cit.*, voetnoot 14, richtsnoer 4.3, punt 39.

⁽⁸¹⁾ HvJ-EU, arrest van 28 april 2011, *Hassen el Dridi, alias Karim Soufi*, C-61/112 PPU, EU:C:2011:268, punt 41. Een samenvatting (in het Engels) is beschikbaar in de [jurisprudentiedatabase van het EUAA](#).



Figuur 4. Voorbeeld van een trapsgewijze verzwaring van het beperkingsniveau van maatregelen



De figuur toont een mogelijke glijdende schaal van maatregelen, gaande van de meest restrictieve (onderaan) naar de minst restrictieve (bovenaan). Dit is indicatief, aangezien de daadwerkelijke mate van beperking kan worden bepaald door de verplichtingen die in een specifiek geval worden opgelegd. Zo kan de verplichting zich af en toe te melden minder restrictief zijn dan een verblijf in een semi-open centrum. Omgekeerd kan de verplichting zich vaak te melden restrictiever zijn dan een verblijf in een open centrum.

Type, duur en gevolgen overwegen

Het meest geschikte AvB is niet alleen het minst ingrijpende alternatief, maar ook het alternatief dat het best past in het specifieke geval, rekening houdend met de individuele omstandigheden en kwetsbaarheidsfactoren. Bij het selecteren van het meest geschikte AvB moeten autoriteiten goed letten op verschillende elementen, waaronder de onderstaande.

- **Type AvB ten opzichte van de doelgroep**

De aard van het alternatief, of het nu gaat om eisen waarbij de betrokkene zich moet melden, periodieke monitoring, een aangewezen verblijf, of toezicht vanuit de gemeenschap. Opvang in een gezin is bijvoorbeeld geschikter voor niet-begeleide of van hun familie gescheiden kinderen; appartementen of speciale voorzieningen zijn geschikter voor gezinnen.

- **Duur van het AvB**

Langdurige beperkingen moeten worden vermeden tenzij ze noodzakelijk zijn in de individuele omstandigheden en ze moeten regelmatig door de rechter worden



getoetst. In principe geldt: hoe langer de duur, hoe minder restrictief de AvB's mogen zijn. De tijdslimiet van het opgelegde AvB moet altijd worden gerespecteerd.

- **Gevolgen voor de betrokkene**

De gevolgen van de AvB's voor het leven van de betrokkene, met inbegrip van zijn of haar vermogen om te voldoen aan de verplichtingen, te werken, toegang te krijgen tot onderwijs, gezondheidszorg te ontvangen en familie- en gemeenschapsbanden te onderhouden.

Afstemming van de verplichtingen op het individuele geval

Bij de toepassing van het AvB in het individuele geval moeten de autoriteiten ook de op te leggen verplichtingen aanpassen, om ervoor te zorgen dat zij geschikt zijn voor de omstandigheden van de persoon. De tijdstippen waarop en de frequentie waarmee de betrokkene zich moet melden, moeten flexibel zijn en onder meer rekening houden met de werktijden en de gezondheidstoestand van de betrokkene. Zich persoonlijk melden is bijvoorbeeld mogelijk niet geschikt voor personen met een lichamelijke beperking, voor wie elektronische melding beter geschikt is. Voor iemand die werkt of voor kinderen zorgt, kan de verplichting om in een aangewezen gebied te verblijven beter geschikt zijn dan zich te moeten melden.

De AvB-regelingen moeten regelmatig worden getoetst om te beoordelen of ze nog steeds noodzakelijk en evenredig zijn, waarbij de nodige aanpassingen worden gedaan op basis van wijzigingen in de omstandigheden of kwetsbaarheden van de betrokkene (zie ook [Richtsnoer 9](#)).

Kennisgeving van beslissingen

De beslissing om AvB's toe te passen moet onmiddellijk schriftelijk ter kennis worden gebracht van de betrokkene. De schriftelijke kennisgeving dient als een officieel document die door de betrokkene zelf en door de relevante autoriteiten kan worden geraadpleegd. Zonder afbreuk te doen aan de nationale wetgeving, moet de kennisgeving worden verstrekt in een formaat dat toegankelijk is voor de persoon, rekening houdend met eventuele taal- of leesbarrières. Zij moet een uitvoerige uitleg bevatten van de redenen waarom de specifieke AvB's nodig zijn, met verwijzing naar specifieke bezorgdheden of factoren die hebben geleid tot de beoordeling van het risicoprofiel van de persoon, zoals de voorgeschiedenis van naleving. Daarnaast moet de kennisgeving duidelijke informatie bevatten over het **recht op een doeltreffende voorziening in rechte** (zie [Richtsnoer 4](#)), met instructies over het starten van een beroepsproces, het verzoeken om rechtsbijstand en het indienen van aanvullende informatie of bewijsmateriaal voor heroverweging. Vertragingen bij de kennisgeving kunnen afbreuk doen aan het vermogen van de betrokkene om de beslissing over AvB's aan te vechten (zie [Richtsnoer 9](#)).



Goede praktijk

De kennisgeving bevat de contactgegevens van een aangewezen contactpersoon binnen de immigratie- of asielautoriteiten, aan wie de betrokkene eventuele vragen of bezorgdheden over de beslissing met betrekking tot AvB's kan richten.

Praktische samenvatting

Bij het toepassen van alternatieven moeten de onderstaande drie belangrijke stappen worden doorlopen.

1. Een op de betrokkene toegesneden risicobeoordeling uitvoeren

Er moet een risicobeoordeling worden uitgevoerd om te bepalen hoe groot de kans is dat de betrokkene de procedurele verplichtingen niet nakomt en/of onderduikt. Dit houdt in dat het individuele dossier wordt doorgenomen en, indien nodig, dat de persoon wordt geïnterviewd om een volledig beeld te krijgen van zijn of haar geschiedenis. Tijdens de risicobeoordeling moeten de autoriteiten niet alleen kijken naar indicatoren van niet-naleving of het onderduikrisico (bv. geschiedenis van naleving van eerdere AvB's en geschiedenis/bewijs betreffende onderduiken), maar moeten zij ook rekening houden met factoren die dergelijke risico's kunnen verlagen, zoals familiebanden, banden met de gemeenschap en betrokkenheid bij werk of onderwijs. Er moet ook rekening worden gehouden met de motivatie en bereidheid van de persoon om mee te werken met de autoriteiten en zich aan de verplichtingen van de AvB's te houden. Alle verzamelde informatie moet de autoriteiten ondersteunen bij het bepalen van de vooruitzichten op niet-naleving en het onderduikrisico. Deze beoordeling is van cruciaal belang om het juiste type en niveau van het AvB te kiezen en ervoor te zorgen dat deze het risiconiveau van de betrokkene weerspiegelen. Zelfs als uit de risicobeoordeling blijkt dat er een risico op niet-naleving of onderduiken bestaat, moet er een kwetsbaarheidsbeoordeling worden uitgevoerd.

2. Een op de betrokkene toegesneden kwetsbaarheidsbeoordeling uitvoeren

Er moet een uitgebreide kwetsbaarheidsbeoordeling worden verricht waarbij wordt gekeken naar de lichamelijke en geestelijke gezondheid van de betrokkene, de gezinssituatie, ervaringen uit het verleden en specifieke behoeften. Daarbij moet rekening worden gehouden met de intersectionele kwetsbaarheden, risico's en schadefactoren, evenals met beschermende factoren en de veerkracht van de betrokkene en zijn sociale en familienetwerken. Het is de bedoeling om een beter inzicht te verwerven in de unieke behoeften van de betrokkene en een holistische benadering te ontwikkelen om daaraan tegemoet te komen.



Bij gevallen waarbij kinderen betrokken zijn, in het bijzonder niet-begeleide minderjarigen (zie [Richtsnoer 7](#)), moeten specifieke waarborgen voor de bescherming van kinderen worden geïntegreerd in het individuele beoordelingsproces. Dit houdt onder meer in dat ervoor moet worden gezorgd dat alle handelingen in het belang van het kind zijn, zoals vereist door nationale en internationale normen. Voor niet-begeleide kinderen moet een wettelijke vertegenwoordiger/voogd worden aangesteld om hen gedurende de hele procedure te ondersteunen en hun rechten te beschermen. De beoordeling moet op een kindvriendelijke manier worden uitgevoerd, rekening houdend met de leeftijd, de rijpheid en de specifieke behoeften van het kind. Bovendien moet aan de mening van het kind passend belang worden gehecht in overeenstemming met zijn leeftijd en mate van begrip.

De beoordeling moet worden verricht door opgeleid professioneel personeel dat mogelijke kwetsbaarheden kan identificeren, zoals posttraumatische stressstoornis, lichamelijke handicaps en andere gezondheidsproblemen.

3. Alternatieven voor bewaring aanpassen aan het individuele geval

Op basis van de kwetsbaarheids- en de risicobeoordeling moeten de autoriteiten bepalen welke AvB's in het specifieke geval het meest geschikt zijn. In dit proces moet rekening worden gehouden met tal van elementen, waaronder de naleving van het [beginsel van minimale interventie](#).

De autoriteiten moeten de door het AvB opgelegde verplichtingen verder afstemmen op het vermogen van de betrokkene om eraan te voldoen en op de omstandigheden van de betrokkene. De tijdstippen waarop en de frequentie waarmee de betrokkene zich moet melden, moeten flexibel zijn, zodat aanpassingen mogelijk zijn op basis van diens dagelijkse routine en gezondheidstoestand.

Door ondersteunende diensten, zoals begeleiding, psychosociale bijstand, medische zorg en rechtsbijstand, in de AvB-regeling te integreren, kan volledig tegemoet worden gekomen aan de behoeften van de betrokkene (zie ook [Richtsnoer 8](#)). Bovendien moeten de AvB-regelingen worden getoetst om te beoordelen of ze nog steeds noodzakelijk en evenredig zijn, waarbij de nodige aanpassingen worden gedaan op basis van wijzigingen in de omstandigheden of kwetsbaarheden van de betrokkene (zie ook [Richtsnoer 9](#)).

Bij de gekozen maatregel moet uiteindelijk een evenwicht worden gevonden tussen het garanderen van de naleving van de asiel- of terugkeerprocedure en het tot een minimum beperken van de gevolgen voor de vrijheid en het dagelijks leven van de betrokkene.





Overwegingen met betrekking tot grensprocedures

Screeningresultaten integreren in risico- en kwetsbaarheidsbeoordelingen

Het is essentieel om de voorlopige bevindingen van het screeningproces te integreren in de risico- en kwetsbaarheidsbeoordelingen die tijdens de grensprocedures worden uitgevoerd. Dit helpt onnodige extra gesprekken voorkomen en vermijdt de “revictimisatie” van personen in een kwetsbare situatie, iets wat zich kan voordoen wanneer personen die een trauma hebben doorgemaakt of die hebben geleden, worden onderworpen aan herhaalde ondervragingen of invasieve procedures die herinneringen aan vroegere trauma’s kunnen oproepen. Revictimisatie verergert niet alleen het psychologische leed van de betrokkene, maar tast ook zijn vertrouwen in de autoriteiten en het algemene beschermingssysteem aan.

Om een efficiënt proces te waarborgen, moeten de resultaten van de initiële gezondheids- en kwetsbaarheidscontroles die bij de screening worden uitgevoerd, onmiddellijk worden gedeeld met de relevante autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het nemen van besluiten over bewaring of een AvB. Zo kunnen zij voortbouwen op de informatie die al verzameld is, in plaats van het beoordelingsproces helemaal opnieuw te beginnen.

Het is van cruciaal belang dat de uitwisseling van informatie wordt gecoördineerd en specifiek gericht is op de autoriteiten die betrokken zijn bij de verschillende fasen van het proces of op de andere entiteiten die belast zijn met specifieke beslissingen over het individuele geval. De informatie moet worden uitgewisseld conform de algemene verordening gegevensbescherming (AVG ⁽⁸²⁾) om ervoor te zorgen dat persoonsgegevens rechtmatig, veilig en met eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene worden behandeld. Strikte vertrouwelijkheid moet worden gehandhaafd en de toestemming van de betrokkene moet, indien van toepassing, worden verkregen voordat persoonsgegevens worden gedeeld.

Grensprocedures en verzoekers met specifieke behoeften

Als de betrokkene speciale opvangbehoeften heeft die niet aan de grens kunnen worden vervuld, is de lidstaat verplicht om de binnenkomst toe te staan en de persoon naar de juiste procedure door te verwijzen. Verzoekers van wie is vastgesteld dat zij bijzondere procedurele waarborgen nodig hebben, moeten passende ondersteuning krijgen om daadwerkelijke en effectieve toegang tot de procedures te waarborgen ⁽⁸³⁾. De noodzakelijke ondersteuning in het kader van grensprocedures moet worden vastgesteld door middel van individuele beoordelingen en kan bijvoorbeeld toegang tot gespecialiseerde medische zorg omvatten, zoals ondersteuning van de geestelijke gezondheid en psychosociale ondersteuning voor personen met een trauma of andere psychische problemen.

⁽⁸²⁾ [Verordening \(EU\) 2016/679](#) van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1).

⁽⁸³⁾ Overweging 20 van de asielprocedureverordening.



Daarnaast kan het ook gaan om het aanbieden van accommodatie die is aangepast aan de behoeften van personen in een kwetsbare situatie ⁽⁸⁴⁾, het beschikbaar stellen van tolken, juridische bijstand en/of juridische vertegenwoordiging indien nodig, of het aanbieden van gezinsvriendelijke faciliteiten en diensten die zijn afgestemd op gezinnen met kinderen, waaronder maatregelen voor kindbescherming, toegang tot onderwijs en passende gezondheidszorg (zie ook [Richtsnoer 7](#)). Grensprocedures mogen niet worden toegepast indien geen passende bijstand kan worden geboden.

De individuele beoordeling in de grensprocedures

Er moet rekening worden gehouden met het feit dat verzoekers tijdens de asielgrensprocedure zoals vastgelegd in de asielprocedureverordening moeten verblijven op de locaties waar de grensprocedure plaatsvindt (aan of in de nabijheid van de grens of op het grondgebied, afhankelijk van waar de locaties zich bevinden). Een dergelijke eis om op een bepaalde plaats te verblijven is gebaseerd op artikel 9 van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024).

In de asielgrensprocedure kan het moeilijk zijn om het onderduikrisico van nieuw aangekomen verzoekers te beoordelen, omdat de indicatoren beperkt kunnen zijn. De lidstaten beschikken mogelijk niet over voldoende informatie over de betrokkene, met name gezien de korte termijn voor de beoordeling. Hoewel de verantwoordelijkheid voor het bepalen van de toepasselijke AvB's uitsluitend bij de lidstaten ligt, speelt de actieve medewerking van de verzoeker een cruciale rol. Wanneer verzoekers worden geïnformeerd over het proces en worden aangemoedigd om relevante persoonlijke informatie te delen, kan dit de lidstaat aanzienlijk ondersteunen bij het maken van een nauwkeurigere beoordeling van AvB's die is afgestemd op de omstandigheden van de verzoeker.

Aan het begin van de terugkeergrensprocedure moet een nieuwe beoordeling worden uitgevoerd om vast te stellen of bewaring van toepassing blijft. Hierbij moet er ook rekening mee worden gehouden dat bewaring alleen kan worden gehandhaafd als er een redelijk vooruitzicht op verwijdering bestaat en de bijbehorende regelingen met de nodige zorgvuldigheid worden uitgevoerd ⁽⁸⁵⁾. Als niet aan deze voorwaarden wordt voldaan of als ze niet langer gelden, is bewaring niet langer van toepassing en moet de betrokkene worden vrijgelaten (zie ook [Richtsnoer 10](#)).

Derlanders die tijdens de asielgrensprocedure in bewaring zijn genomen, kunnen tijdens de terugkeergrensprocedure in bewaring blijven indien de nationale autoriteiten kunnen aantonen dat de voorwaarden voor bewaring nog steeds vervuld zijn en er geen nieuwe omstandigheden zijn ontstaan, met name die welke specifiek zijn voor de terugkeercontext (er is bijvoorbeeld geen redelijk vooruitzicht op verwijdering), die van invloed kunnen zijn op de beoordeling in elk individueel geval.

⁽⁸⁴⁾ Artikel 24 van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024). Iemand met beperkte mobiliteit kan bijvoorbeeld toegang nodig hebben tot toegankelijke accommodatie, vervoer of speciale medische apparatuur.

⁽⁸⁵⁾ Artikel 5, lid 4, van de verordening terugkeergrensprocedure.





Als tijdens de asielgrensprocedure een AvB werd toegepast en de verzoeker zich aan de verplichtingen heeft gehouden, mag daarentegen worden verwacht dat dezelfde maatregel tijdens de terugkeergrensprocedure voldoende kan zijn. Niettemin moet er rekening mee worden gehouden dat het onderduikrisico in sommige gevallen waarschijnlijk toeneemt na de afwijzing van het verzoek om internationale bescherming. Dit risico moet dan ook zorgvuldig worden beoordeeld aan het begin van de terugkeergrensprocedure.





Richtsnoer 7

Als regel moeten alternatieven voor bewaring worden toegepast wanneer de bewaring van kinderen wordt overwogen, in overeenstemming met het beginsel van het belang van het kind

Het wettelijk kader van de EU

De EU-wetgeving erkent dat kinderen in de regel niet in bewaring mogen worden gesteld ⁽⁸⁶⁾ en dat bewaring een laatste redmiddel is dat alleen in uitzonderlijke omstandigheden is toegestaan ⁽⁸⁷⁾. In de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) wordt ook benadrukt dat de lidstaten bij de omgang met kinderen rekening moeten houden met de richtsnoeren van het VRK ⁽⁸⁸⁾.

In het bijzonder heeft de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) vernieuwingen geïntroduceerd met betrekking tot de **uitzonderlijke** omstandigheden waarin bewaring van kinderen kan plaatsvinden. Bewaring is alleen mogelijk als dit in het belang van het kind is, bijvoorbeeld als de ouder of hoofdverzorger van het begeleide kind ook in bewaring wordt gehouden en het in het belang van het kind is om bij hem of haar te blijven, of als bewaring het niet-begeleide kind beschermt ⁽⁸⁹⁾.

⁽⁸⁶⁾ Er bestaat een brede internationale consensus (tussen onder meer het VN-Comité voor de Rechten van het Kind, het VN-Comité voor de bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en hun gezinsleden en de VN-werkgroep inzake willekeurige bewaring) over het feit dat kinderen niet in bewaring mogen worden gesteld voor doeleinden inzake immigratie, ongeacht hun eigen wettelijke/migratiestatus of die van hun ouders, en dat bewaring nooit in het belang van kinderen is. De schadelijke effecten van bewaring op kinderen zijn goed gedocumenteerd en onbetwistbaar. Ongeacht de duur en de omstandigheden waarin kinderen worden vastgehouden, kan bewaring een diepgaande en negatieve impact hebben op de gezondheid en ontwikkeling van het kind. Op internationaal niveau zijn er verschillende initiatieven om een einde te maken aan de immigratiebewaring van kinderen, waarbij staten worden aangespoord om deze praktijk uit te bannen. Zie Algemene Vergadering van de VN, [Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration](#) (Mondiaal pact inzake migratie), 2018, Doelstelling 13, punt 29(h); UNHCR, [Beyond Detention – A-Global Strategy to support governments to end the detention of asylum seekers and refugees – 2014-2019](#) (Voorbij bewaring – Een mondiale strategie ter ondersteuning van overheden om de bewaring van asielzoekers en vluchtelingen te beëindigen – 2014-2019), Doelstelling 1, herziening 1, 2024; Felipe González, M., [Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants – Ending immigration detention of children and providing adequate care and reception for them](#) (Verslag van de speciale rapporteur over de mensenrechten van migranten – Immigratiebewaring van kinderen beëindigen en hun passende zorg en opvang bieden), 2020; VN-Comité voor de bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en hun gezinsleden, [Joint general comment No 4 \(2017\) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No 23 \(2017\) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return](#) (Gezamenlijke algemene opmerking nr. 4 (2017) van het Comité inzake de bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en hun gezinsleden en nr. 23 (2017) van het Comité voor de rechten van het kind over de verplichtingen van staten met betrekking tot de mensenrechten van kinderen in de context van internationale migratie in de landen van herkomst, doorreis, bestemming en terugkeer), 2017.

⁽⁸⁷⁾ Overweging 40 en artikel 13, lid 2, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024); artikel 17, lid 1, van de terugkeerrichtlijn.

⁽⁸⁸⁾ Overweging 40 van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) stelt dat “[...] de lidstaten rekening [moeten] houden met de Verklaring van New York voor vluchtelingen en migranten van 19 september 2016, relevante gezaghebbende richtsnoeren van het verdragsorgaan van de Verenigde Naties betreffende het Verdrag van de Verenigde Naties van 1989 inzake de rechten van het kind en relevante rechtspraak”.

⁽⁸⁹⁾ Artikel 13, lid 2, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024).



Alleen in uitzonderlijke omstandigheden waarin bewaring in het belang van het kind wordt geacht ⁽⁹⁰⁾, mogen kinderen in bewaring worden gesteld.



[Praktische gids over het belang van het kind](#) ⁽⁹¹⁾

Deze gids ondersteunt de autoriteiten van de EU+-landen bij de toepassing van het beginsel van het belang van het kind. De gids behandelt achtergrondelementen van het belang van het kind, relevante waarborgen, richtsnoeren voor de beoordeling van het belang in de praktijk en kwetsbaarheids- en risico-indicatoren.

Versterkte waarborgen voor kinderen in bewaring

In de uitzonderlijke gevallen waarin een kind zijn vrijheid is ontnomen, moeten, naast de waarborgen die gelden voor alle personen in bewaring ⁽⁹²⁾, de volgende regels in acht worden genomen.

- Alles moet in het werk worden gesteld om het in bewaring gehouden kind vrij te laten en het in een geschikte accommodatie onder te brengen ⁽⁹³⁾.
- Het recht van het kind op onderwijs ⁽⁹⁴⁾ en de mogelijkheid om deel te nemen aan vrijetijdsactiviteiten, met inbegrip van spel- en recreatieve activiteiten die passen bij zijn leeftijd ⁽⁹⁵⁾, moeten worden gewaarborgd.
- Het kind mag nooit in bewaring worden gehouden in een gevangenis of in inrichtingen die voor rechtshandavingsdoeleinden worden gebruikt ⁽⁹⁶⁾.
- In bewaring gehouden gezinnen moeten kunnen beschikken over afzonderlijke accommodatie die voldoende privacy garandeert en is aangepast aan de behoeften van kinderen ⁽⁹⁷⁾.
- De levensstandaard moet passen bij de lichamelijke, geestelijke, spirituele, morele en sociale ontwikkeling van het kind ⁽⁹⁸⁾.
- Het in bewaring gehouden kind moet toegang hebben tot doeltreffende voorzieningen in rechte en kosteloze juridische vertegenwoordiging ⁽⁹⁹⁾.

Daarnaast zijn de onderstaande specifieke bepalingen van toepassing voor niet-begeleide kinderen.

⁽⁹⁰⁾ Het belang van het kind is een fundamenteel beginsel in de internationale en Europese wetgeving, dat is vastgelegd in artikel 24 van het Handvest en artikel 3 van het VRK. Het vereist dat het belang van het kind een eerste overweging vormt bij alle handelingen die op het kind betrekking hebben.

⁽⁹¹⁾ EASO, [Praktische gids over het belang van het kind in asielprocedures](#), februari 2019.

⁽⁹²⁾ De waarborgen die gelden voor alle in bewaring gestelde verzoekers of derdelanders zijn ook van toepassing op kinderen, met inbegrip van het feit dat bewaring zo kort mogelijk moet zijn en dat bewaring altijd schriftelijk moet worden gelast, met opgave van de feitelijke en juridische gronden, alsmede de duur van de bewaring. Daarnaast moet in alle gevallen een wettelijke vertegenwoordiger of voogd worden aangewezen, ongeacht of een bewaringsmaatregel dan wel een AvB wordt ingesteld. Dit is essentieel om ervoor te zorgen dat kinderen een verzoek kunnen indienen of een bewaringsbevel effectief kunnen aanvechten. De verplichting om een vertegenwoordiger aan te stellen is niet afhankelijk van de bewaringsstatus, maar is een verplichte waarborg om hun wettelijke rechten te handhaven en een eerlijke behandeling tijdens het hele proces te garanderen.

⁽⁹³⁾ Artikel 13, lid 2, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024); artikel 17, leden 1 en 4, van de terugkeerrichtlijn.

⁽⁹⁴⁾ Overeenkomstig artikel 16 van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024).

⁽⁹⁵⁾ Artikel 13, lid 2, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024); artikel 17, lid 3, van de terugkeerrichtlijn.

⁽⁹⁶⁾ Artikel 13, lid 2, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024).

⁽⁹⁷⁾ Artikel 13, lid 4, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024).

⁽⁹⁸⁾ Artikel 26, lid 1, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024).

⁽⁹⁹⁾ Artikel 29 van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024); artikel 13 van de terugkeerrichtlijn.



- Niet-begeleide kinderen moeten gescheiden van volwassenen worden gehuisvest ⁽¹⁰⁰⁾.
- Kinderen moeten zoveel mogelijk worden gehuisvest in instellingen met bekwaam personeel en voorzieningen die geschikt zijn voor de behoeften van hun leeftijdsgroep en naar geslacht gescheiden worden ondergebracht ⁽¹⁰¹⁾.



EHRM, *Rahimi tegen Griekenland* ⁽¹⁰²⁾

In deze zaak heeft het EHRM benadrukt dat krachtens artikel 5, lid 1, punt f), EVRM bijzondere aandacht moet worden besteed aan AvB's voor individuen of groepen in kwetsbare situaties om ervoor te zorgen dat bewaring te goeder trouw plaatsvindt en vrij is van willekeur. **Het Hof heeft uitdrukkelijk geoordeeld dat alternatieven voor bewaring voor niet-begeleide kinderen in aanmerking moeten worden genomen.** Dit onderstreept de verplichting van de autoriteiten om voorrang te geven aan niet tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen en om grondige, op de betrokkene toegesneden beoordelingen van elk geval te verrichten, om ervoor te zorgen dat de meest passende en minst beperkende maatregelen worden toegepast.



EHRM, *Kanagaratnam e.a. tegen België* ⁽¹⁰³⁾

Het Hof oordeelde dat de Belgische autoriteiten de kinderen hadden blootgesteld aan angst en hun ontwikkeling in gevaar hadden gebracht door hen in een gesloten inrichting te plaatsen, wat neerkwam op een onmenselijke en vernederende behandeling in strijd met artikel 3. Het Hof oordeelde ook dat de autoriteiten, door de kinderen op te sluiten in omstandigheden die bedoeld waren voor volwassen irreguliere immigranten, het recht op vrijheid van de kinderen niet hadden beschermd, wat in strijd is met artikel 5.1.

Alternatieven voor bewaring voor niet-begeleide en van hun familie gescheiden kinderen

Lidstaten moeten overwegen AvB's toe te passen die het belang van het kind behartigen en prioriteit geven aan hun welzijn, onder andere door kinderen in een veilige omgeving te plaatsen.

Huisvestingsmogelijkheden kunnen bijvoorbeeld bestaan uit plaatsing in gespecialiseerde opvangcentra, pleegzorg of mogelijkheden die uitgaan van de gemeenschap waarbij kinderen passende zorg en bescherming krijgen (zie [Richtsnoer 3](#)). In de praktijk kunnen kinderen die onder een alternatief voor bewaring zijn gesteld en kinderen die niet onder een alternatief

⁽¹⁰⁰⁾ Artikel 13, lid 3, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) en artikel 17, leden 4 en 5, van de terugkeerrichtlijn.

⁽¹⁰¹⁾ Artikel 13, lid 3, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) en artikel 17, lid 4, van de terugkeerrichtlijn.

⁽¹⁰²⁾ EHRM, arrest van 5 april 2011, *Rahimi tegen Griekenland*, nr. 8687/08, ECLI:CE:ECHR:2011:0405JUD000868708. Een samenvatting (in het Engels) is beschikbaar in de [jurisprudentiedatabase van het EUAA](#).

⁽¹⁰³⁾ EHRM, arrest van de kamer van 13 december 2011, *Kanagaratnam e.a. tegen België*, nr. 15297/09 (arrest in het Frans). Een persbericht is beschikbaar [in het Engels](#).





voor bewaring zijn gesteld op een en dezelfde plaats worden opgevangen: het belangrijkste verschil is de aanwezigheid van een **grond voor de bewaring** (zie [Richtsnoer 1](#)).

Het belangrijkste is dat bij het toepassen van alternatieven voor bewaring een ongedifferentieerde benadering niet doeltreffend is. Het is van cruciaal belang om een op de betrokkene toegesneden strategie te gebruiken, waarbij de omstandigheden van elk kind worden beoordeeld en ervoor wordt gezorgd dat de gekozen maatregelen doeltreffend inspelen op de specifieke behoeften van het kind en tegelijkertijd de rechten van het kind beschermen. Bij individuele beoordelingen moeten multidisciplinaire teams worden betrokken, met inbegrip van kinderpsychologen, maatschappelijk werkers en juridische deskundigen, om een holistische aanpak te waarborgen.

Er moeten verschillende oplossingen beschikbaar zijn en meestal moeten verschillende alternatieven worden gecombineerd om zo goed mogelijk tegemoet te komen aan de culturele en taalkundige behoeften van elk kind. In die zin is doeltreffend dossierbeheer van cruciaal belang om het welzijn van het kind te waarborgen, ongeacht de keuze van het alternatief of de alternatieven (zie [Richtsnoer 8](#)).

Voor niet-begeleide en van hun familie gescheiden kinderen biedt pleegzorg, met inbegrip van plaatsingen bij familie in ruime zin of binnen gemeenschapsnetwerken, een huiselijke omgeving en helpt dit vertrouwensrelaties tot stand te brengen die de kans kunnen verkleinen dat kinderen uit de opvang verdwijnen. Pleeggezinnen moeten de nodige steun en opleiding krijgen om tegemoet te komen aan de specifieke behoeften van het kind, inclusief het omgaan met de gevolgen van de migratie-ervaringen van het kind, en om misbruik en uitbuiting te voorkomen. In sommige gevallen zijn zelfstandige woonvormen de meest geschikte huisvesting voor oudere adolescenten, zoals voor huishoudens met een kind aan het hoofd, waar een oudere broer of zus of leeftijdsgenoot een toezichhoudende rol op zich neemt. Voor deze regelingen moet een **versterkt monitoringsysteem** zijn opgezet om een veilige en ondersteunende omgeving te waarborgen. Plaatsing in groepsappartementen kan ook een oplossing zijn om een ondersteunende en stimulerende omgeving te creëren.

Andere AvB's die gepaard kunnen gaan met de plaatsing zijn, bijvoorbeeld, zich melden bij de autoriteiten of het inleveren van documenten. Deze alternatieven worden aangepast aan de individuele omstandigheden.





Praktische tip: opvang van niet-begeleide en van hun familie gescheiden kinderen

De lidstaten moeten werkstromen en protocollen opstellen of herzien om ervoor te zorgen dat het belang van het kind systematisch wordt beoordeeld en voorrang krijgt in elke fase van het AvB-proces. Bovendien moeten opvangsystemen voor alternatieven voor bewaring worden afgestemd op de specifieke leeftijd, behoeften en kwetsbaarheden van het kind, zodat deze factoren tijdens het hele proces consequent in overweging worden genomen en aan bod komen.

Hierna volgen de belangrijkste beginselen die in acht moeten worden genomen bij het regelen van huisvesting voor niet-begeleide en van hun familie gescheiden kinderen.

- **Wijzigingen van de verblijfplaats tot een minimum beperken.** Waarborgen dat kinderen in een stabiele omgeving blijven en naar dezelfde school blijven gaan, tenzij een verhuizing in hun belang is, om de continuïteit van de zorg te behouden.
- **Gezinsleden/broers en zussen bij elkaar houden.** Indien mogelijk moeten broers en zussen samen worden opgevangen om de eenheid van het gezin te ondersteunen.
- **Kinderen gescheiden houden van niet-verwante volwassenen.** Om hun veiligheid te waarborgen, moeten kinderen gescheiden van niet-verwante volwassenen worden gehuisvest, om het risico van ongepaste contacten of ongepaste beïnvloeding zoveel mogelijk te beperken.
- **Kinderen beschermen tegen ongepaste externe contacten.** Er moeten waarborgen zijn om kinderen te beschermen tegen ongepaste interacties met mensen van buiten hun zorgomgeving.
- **Voorzien in goede leefomstandigheden.** Kinderen moeten toegang hebben tot passende leefomstandigheden, die voldoende ruimte, bewegingsvrijheid en mogelijkheden voor positieve interactie met leeftijdsgenoten en andere personen omvatten.
- **Regelmatig toezicht houden en regelmatig beoordelingen verrichten.** Bekwaam professioneel personeel moet de zorgregelingen voortdurend evalueren.
- **Communicatie met de kinderen.** Kinderen moeten door middel van kindvriendelijke communicatie worden geïnformeerd over hun zorgregelingen en hun mening moeten in aanmerking worden genomen bij beslissingen die hen betreffen.
- **Educatieve en recreatieve activiteiten aanbieden.** Toegang bieden tot onderwijs en recreatieve activiteiten is essentieel voor de ontwikkeling en het welzijn van kinderen. Deze activiteiten moeten op hun leeftijd zijn afgestemd en cultuurgevoelig zijn en hen helpen om ondanks de omstandigheden te blijven leren en normaliteit te ervaren.
- **De nodige gezondheidszorg verlenen, met inbegrip van psychosociale ondersteuning;** Het is van vitaal belang om kinderen toegang te verlenen tot uitgebreide gezondheidszorg, met inbegrip van geestelijke gezondheidszorg en psychosociale ondersteuning. Deze zorg gaat in op de lichamelijke en emotionele gevolgen van hun ervaringen en ondersteunt hun algemene welzijn.

Een cruciaal onderdeel van de zorg voor niet-begeleide en van hun familie gescheiden kinderen is het opsporen van familieleden en gezinshereniging. Er moeten inspanningen worden geleverd **om familieleden** onmiddellijk te lokaliseren en de mogelijkheden voor een veilige gezinshereniging te beoordelen. Als gezinshereniging niet haalbaar is, wordt zorg vanuit de gemeenschap aanbevolen waarbij rekening wordt gehouden met de culturele achtergrond van het kind en zijn ontwikkeling wordt ondersteund.



[Practical guide on family tracing](#) ⁽¹⁰⁴⁾

Deze gids bevat een reeks richtsnoeren en allerlei referentiemateriaal om EU+-landen te ondersteunen bij het opsporen van familieleden. Ook worden de huidige praktijken voor het opsporen van familieleden in de EU+-landen in kaart gebracht.

Alternatieven voor bewaring voor gezinnen met kinderen

Artikel 13, lid 2, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) bepaalt: “Passende alternatieven voor bewaring worden in de regel gebruikt voor gezinnen met minderjarigen, overeenkomstig het beginsel van de eenheid van het gezin. Dergelijke gezinnen worden ondergebracht in voor hen geschikte accommodatie.”

Gemeenschappelijke accommodatie voor gezinnen omvat onder meer gezamenlijke huisvesting zoals speciaal daarvoor bedoelde appartementen of gezinscentra (zie [Richtsnoer 3](#)). In deze accommodatie kunnen gezinnen samenblijven in een ondersteunende omgeving terwijl hun immigratie- of asiolverzoeken worden behandeld. Open centra kunnen ook een mogelijkheid zijn, vooral als het mogelijk is om individuele ondersteuning te bieden die is afgestemd op de unieke behoeften van elk kind. Deze centra moeten zorgen voor passende veiligheidsmaatregelen die gezinnen beschermen en tegelijkertijd een niet-beperkende omgeving in stand houden, waarbij een evenwicht moet worden gevonden tussen de veiligheid en de vrijheid van de bewoners. Essentieel in deze voorzieningen is dat ondersteuning wordt geboden in de vorm van dossierbeheer om gezinnen te helpen bij het doorlopen van de juridische processen en het verkrijgen van toegang tot noodzakelijke diensten, zoals gezondheidszorg, rechtsbijstand en andere middelen die in de gemeenschap beschikbaar zijn (zie [Richtsnoer 8](#)).

Andere AvB's die gepaard kunnen gaan met de plaatsing zijn bijvoorbeeld: zich verplicht melden bij de autoriteiten of het inleveren van documenten. Deze alternatieven worden afgestemd op de volwassen gezinsleden of houden rekening met het gezin als geheel.

Andere AvB's voor gezinnen zijn borgsomregelingen om de naleving van immigratieprocedures of de meldingsplicht van de betrokkenen te garanderen, of regelingen waarbij garanten of sponsors instemmen met de zorg voor en het toezicht op een gezin in de gemeenschap.

⁽¹⁰⁴⁾ EASO, [Practical guide on family tracing](#) (Praktische gids voor het opsporen van familieleden), maart 2016.



Overwegingen met betrekking tot grensprocedures

Grensprocedures en niet-begeleide kinderen

Niet-begeleide kinderen zijn vrijgesteld van de asielgrensprocedure, tenzij ze een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of de openbare orde. In de uitzonderlijke gevallen waarin een niet-begeleid kind wordt doorverwezen naar de asielgrensprocedure en een AvB wordt ingesteld, moet de lidstaat ervoor zorgen dat het kind alle nodige ondersteuning kan krijgen (bv. plaatsing in een speciaal daarvoor bestemde instelling, toegang tot onderwijs).



Alternatieven voor bewaring uitvoeren

Richtsnoer 8

Alternatieven voor bewaring moeten zo doeltreffend mogelijk worden toegepast, met waarborgen en processen die voor een verbeterde naleving zorgen

Bepalen welk alternatief (of welke alternatieven) voor bewaring in een concreet geval het **meest geschikt** is (zijn), rekening houdend met de individuele omstandigheden en specifieke behoeften van de betrokkene, is niet voldoende om de doeltreffendheid van de maatregel te garanderen. Tijdens het uitvoeren van AvB's moeten er andere waarborgen en processen zijn ingesteld die de kans vergroten dat personen die aan AvB's onderworpen zijn aan de opgelegde verplichtingen zullen voldoen ⁽¹⁰⁵⁾.

Afgifte van documenten



Overeenkomstig artikel 6, lid 1, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) en artikel 29, lid 1, van de asielprocedureverordening moeten verzoekers om internationale bescherming die aan AvB's zijn onderworpen, documenten ontvangen waaruit hun status blijkt. Een soortgelijke bepaling is van toepassing op personen die onderworpen zijn aan terugkeerprocedures. In overweging 12 van de terugkeerrichtlijn is vermeld dat derdelanders die illegaal verblijven maar nog niet kunnen worden verwijderd, een schriftelijke bevestiging van hun situatie moeten krijgen om in het geval van administratieve of andere controles hun specifieke situatie te kunnen aantonen. De afgifte van dergelijke documenten is inderdaad een sleutelement om te vermijden dat de betrokkene opnieuw alle procedures moet doorlopen of opnieuw in bewaring wordt gesteld.

Toegang tot menswaardige leefomstandigheden en toegang tot diensten



Zoals is vastgelegd in de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) ⁽¹⁰⁶⁾, moeten alle verzoekers om internationale bescherming indien nodig toegang hebben tot huisvesting en essentiële diensten, zoals gezondheidszorg. Dit geldt ook voor verzoekers die onderworpen zijn aan alternatieven voor bewaring. In feite is de

⁽¹⁰⁵⁾ Raad van Europa, [Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention: Promoting Effective Results – Practical guide](#) (Praktische richtsnoeren betreffende alternatieven voor vreemdelingenbewaring: bevordering van effectieve resultaten – Praktische gids), 2019.

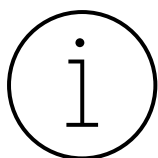
⁽¹⁰⁶⁾ Overwegingen 7 en 9 van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024).



kans groter dat betrokkenen zich houden aan de AvB-verplichtingen als ze in hun behoeften kunnen voorzien. Mensen met een stabiele huisvesting zijn bijvoorbeeld beter in staat om in contact te blijven met de autoriteiten dan daklozen en behoeftigen. Mensen die geen toegang hebben tot menswaardige opvangvoorzieningen zullen zich wellicht minder constructief opstellen tegenover procedures en eerder geneigd zijn om verder te trekken naar een andere lidstaat ⁽¹⁰⁷⁾.

In afwachting van hun terugkeer moet met name aan derdelanders aan wie een termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend, de volgende garanties worden geboden: eenheid van het gezin, gezondheidszorg en toegang tot basisonderwijs voor de kinderen ⁽¹⁰⁸⁾.

Toegang tot informatie



Toegang tot informatie stelt de betrokkenen in staat te begrijpen waarom een alternatieve regeling wordt toegepast, welke rechten zij hebben en welke plichten zij moeten naleven en wat de gevolgen zijn als zij zich niet aan de regeling houden. In die zin kan het verstrekken van passende, tijdige en actuele informatie de naleving van het toegepaste alternatief (of de toegepaste alternatieven) voor bewaring verbeteren en bijdragen aan de doeltreffendheid ervan.

Krachtens het Unierecht ⁽¹⁰⁹⁾ moet informatie schriftelijk worden verstrekt in een beknopte, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm, in duidelijke en eenvoudige taal en in een taal die de betrokkene begrijpt. Waar nodig moet de informatie ook mondeling of in visuele vorm worden verstrekt, bijvoorbeeld met behulp van video's of pictogrammen, en worden aangepast aan de individuele behoeften, bijvoorbeeld in kindvriendelijke taal. Indien nodig moet gebruik worden gemaakt van ondersteuning door een tolk: het is belangrijk om na te gaan of de betrokkene de verstrekte informatie begrijpt, ook door de mogelijkheid te bieden om verduidelijking te vragen.

Informatie kan ook worden verstrekt door derden, waaronder internationale en/of maatschappelijke organisaties met relevante expertise over het onderwerp.

⁽¹⁰⁷⁾ International Detention Coalition, [There are alternatives](#) (Er bestaan alternatieven), 2015.

⁽¹⁰⁸⁾ Artikel 14, lid 1, van de terugkeerrichtlijn.

⁽¹⁰⁹⁾ Artikel 5 van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024). Tevens is in artikel 12 van de terugkeerrichtlijn bepaald dat informatie over terugkeerbesluiten schriftelijk moet worden verstrekt, met opgave van de feitelijke en juridische gronden, en over de rechtsmiddelen. De belangrijkste elementen van het besluit moeten schriftelijk of mondeling worden vertaald in een taal die de derdelander begrijpt. Zie de artikelen 19 en 20 van de verordening asiel- en migratiebeheer voor informatie die moet worden verstrekt in het kader van procedures voor het aanwijzen van de verantwoordelijke lidstaat. Zie overweging 38 en artikel 11 van de screeningverordening voor informatie die tijdens de screeningprocedure moet worden verstrekt.



Toegang tot juridisch advies en juridische bijstand



In de asielprocedureverordening is bepaald dat verzoekers het recht moeten hebben om in alle fasen van de administratieve procedure een juridisch adviseur te raadplegen over zaken die verband houden met hun verzoek ⁽¹¹⁰⁾.

Juridisch advies is iets anders dan rechtsbijstand en omvat begeleiding, bijstand en uitleg van de hele procedure: rechten, plichten, regels voor de verschillende procedures, en informatie over de manier waarop een negatieve beslissing kan worden aangevochten. Juridisch advies is gratis en de verzoeker moet worden geïnformeerd over de mogelijkheid om dit advies uiterlijk bij de registratie aan te vragen. De lidstaten moeten juridisch advies verlenen – zelfs in groepsverband – aan de verzoeker(s) die ernaar vraagt/vragen ⁽¹¹¹⁾.

Kosteloos juridisch advies helpt de betrokkene inzicht te krijgen in de redenen voor de uitvoering van de alternatieve regeling en in de toepasselijke procedures en mogelijke manieren om hun dossier af te handelen. Dit verhoogt de kans dat de AvB-verplichtingen worden nageleefd.

Tijdens de beroepsprocedure tegen de uitkomst van de asiel- of terugkeerprocedure moet de betrokkene op verzoek kosteloze juridische bijstand en vertegenwoordiging krijgen ⁽¹¹²⁾. Dit omvat de opstelling van documenten, het beroep en deelname aan de hoorzitting voor de beroepsinstantie. Juridisch advies – of het nu gaat om begeleiding, bijstand of vertegenwoordiging – kan ook worden verstrekt door derden, waaronder internationale en/of maatschappelijke organisaties en rechtsbijstandsverleners met relevante deskundigheid op dit gebied.

Op weg naar een doeltreffende uitvoering van alternatieven voor bewaring

Dossierbeheer Een doeltreffende uitvoering van AvB's is sterk afhankelijk van het dossierbeheer, een holistische en gestructureerde aanpak die alomvattende ondersteuning biedt aan betrokkenen en die gedurende het hele proces moet worden toegepast.

Dossierbeheerders zetten zich in om te voldoen aan de specifieke behoeften van de betrokkene in de specifieke context. Zij houden rekening met de unieke omstandigheden van de betrokkene, met inbegrip van diens sterke punten, kwetsbaarheden en risicofactoren.

⁽¹¹⁰⁾ Artikel 15, lid 1, van de asielprocedureverordening.

⁽¹¹¹⁾ Slechts enkele categorieën verzoekers zijn uitgesloten van juridisch advies, namelijk degenen die: een eerste volgend verzoek hebben ingediend louter om de terugkeer te vertragen of te verstoren; een tweede of verder volgend verzoek hebben ingediend; worden vertegenwoordigd door een wettelijke vertegenwoordiger.

⁽¹¹²⁾ Artikel 17, lid 1, van de asielprocedureverordening; artikel 13, lid 4, van de terugkeerrichtlijn.

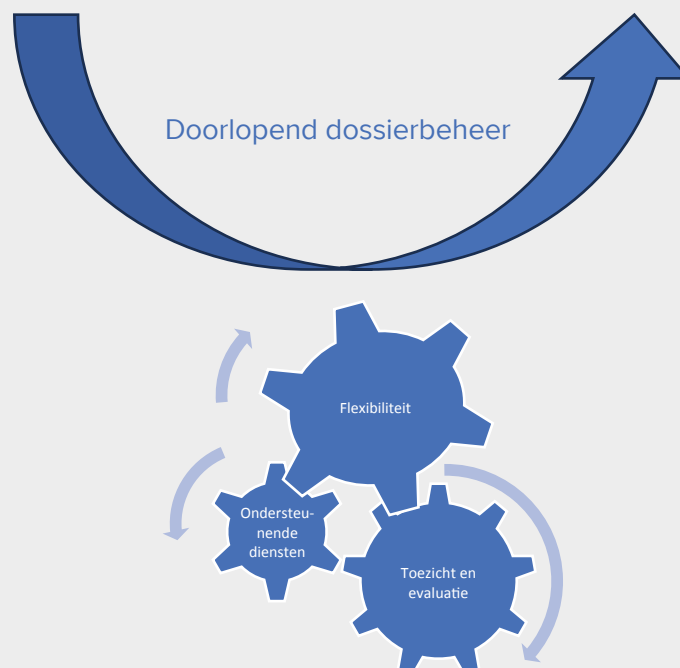




Zo bouwen ze een samenwerkingsrelatie op met personen en gezinnen en stellen zij hen in staat om weloverwogen beslissingen te nemen. Dit vergroot het welzijn van de betrokkenen en ontwikkelt hun probleemoplossende vaardigheden.

Door nog onopgeloste problemen te verhelpen en informatie te verstrekken over middelen die in de gemeenschap beschikbaar zijn, stellen dossierbeheerders de betrokkenen in staat om met vertrouwen hun weg te zoeken in hun gemeenschap. Dit omvat het toegankelijk maken van diensten, verwijzingsmechanismen om tegemoet te komen aan speciale behoeften, betrouwbare informatie en juridisch advies over alle mogelijkheden waarover de persoon kan beschikken (inclusief terugkeerbegeleiding), programma's voor ondersteuning bij vrijwillige terugkeer en re-integratie, evenals mogelijkheden om in beroep te gaan tegen negatieve beslissingen en informatie over de gevolgen van niet-naleving.

Een strategie hanteren die op bescherming is gericht om aldus hoge nalevingspercentages te bevorderen houdt in dat de rechten van de betrokkenen worden gerespecteerd, dat in hun basisbehoeften wordt voorzien, dat de toegang tot documentatie en een formele status wordt ondersteund, en dat het dossier op een eerlijke en tijdige wijze wordt afgehandeld.



Individueel dossierbeheer (ICAM): ervaringen van België met het dossierbeheer

Het programma, dat is opgezet binnen de afdeling Alternatieven voor detentie van de Belgische Dienst Vreemdelingenzaken, is gericht op de begeleiding van potentiële terugkeerders die niet in bewaring zijn gesteld. Het gaat onder meer om gezinnen met minderjarigen, irregulier verblijvende migranten met een bekend adres, derdelanders zonder bekend adres die door de politie worden onderschept en minderjarigen die op het adres van een familielid verblijven. De begeleiding wordt zowel in wooneenheden aangeboden als in afzonderlijke regionale centra waar personen worden uitgenodigd door een begeleider ⁽¹¹³⁾.

Opleiding van personeel

Voor een doeltreffende uitvoering van AvB's is goed opgeleid personeel nodig dat op de hoogte is van de normen op het gebied van de grondrechten, de asiel- en terugkeerprocedures, de immigratiewetgeving en de beste praktijken bij het beheer van niet tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen.

Opleiding van het personeel is niet alleen een verplichting in het kader van het GEAS, maar vormt ook een garantie voor de kwaliteit van de werkzaamheden in het kader van internationale bescherming en de naleving van de wet- en regelgeving daarbij. Een soortgelijk concept, dat van toepassing is op het gebied van terugkeer, vloeit voort uit de strategie voor het Europees geïntegreerd grensbeheer, waarvan terugkeer een essentieel onderdeel is ⁽¹¹⁴⁾.

De betrokken ambtenaren, onder wie de politie, grenswachters, immigratieautoriteiten en rechters, moeten een uitgebreide opleiding krijgen zodat zij weloverwogen beslissingen kunnen nemen en dossiers kunnen behandelen met gepaste aandacht voor het welzijn van de betrokken persoon.

Proefprojecten

Proefprojecten kunnen een kosteneffectieve manier zijn om na te gaan of de geselecteerde AvB's doeltreffend zijn (bijvoorbeeld met betrekking tot een bepaalde doelgroep). Zij kunnen tal van voordelen bieden, zoals hieronder nader wordt beschreven.

⁽¹¹³⁾ Frontex, [Good Practices on Alternative to Detention](#) (Goede praktijken met betrekking tot alternatieven voor bewaring), 2024.

⁽¹¹⁴⁾ Zie artikel 3, lid 1, punt i), en lid 2, artikel 9, leden 1 en 4, artikel 10, lid 1, punten l) en w), en artikel 62, leden 1, 2, 4 en 5, van Verordening (EU) 2019/1896 betreffende de Europese grens- en kustwacht.



Proefprojecten

Risicobeperking

Met proefprojecten kunnen potentiële risico's worden geïdentificeerd en beperkt voordat een maatregel op volledige schaal wordt toegepast. Hiermee kunnen dure fouten worden voorkomen.

Haalbaarheidsstudie

Door een kleinschalige versie van een project te testen kan inzicht worden verschaft over de vraag of het in specifieke en concrete omstandigheden haalbaar is en kan worden aangepast aan de lokale context.

Optimalisatie van middelen

Proefprojecten kunnen helpen bij het bepalen van het meest efficiënte gebruik van middelen, zodat tijd, geld en inspanningen verstandig worden geïnvesteerd.

Betrokkenheid van belanghebbenden

Het is gemakkelijker om belanghebbenden, met name leden van de gemeenschap, overheidsinstanties en maatschappelijke organisaties, in een proeffase bij het project te betrekken. Hun feedback kan van onschatbare waarde zijn bij het verfijnen van het project zodat dit beter voldoet aan de behoeften en verwachtingen van alle betrokken partijen.

Gegevensverzameling en -analyse

Met proefprojecten kunnen gedetailleerde gegevens worden verzameld en de resultaten worden geanalyseerd. Deze wetenschappelijk onderbouwde aanpak kan mee dienen als basis voor de besluitvorming en de doeltreffendheid van het project aantonen aan beleidsmakers en financiers.

Testen van schaalbaarheid

Uit een proefproject kan blijken of een initiatief schaalbaar is. Het helpt inzicht te krijgen in de uitdagingen die kunnen ontstaan als het project wordt uitgebreid naar een grotere populatie of andere geografische locaties.

Invloed op het beleid

Succesvolle proefprojecten kunnen dienen als casestudies om beleidsveranderingen te beïnvloeden. Door de doeltreffendheid van AvB's aan te tonen, kunnen bijvoorbeeld een bredere invoering en hervormingen worden gestimuleerd.

Een klachten- en reactiemechanisme opzetten

Personen die onderworpen zijn aan AvB's moeten tijdig, op een veilige en vertrouwelijke manier, toegang hebben tot een doeltreffend klachten- en reactiemechanisme.



Alternatieven voor bewaring evalueren en beoordelen

Voor een doeltreffende uitvoering van AvB's moeten de lidstaten een mechanisme opzetten om de algehele efficiëntie en doeltreffendheid van het systeem en de potentiële risico's ervan regelmatig te beoordelen. De evaluatie van de AvB's kan namelijk voor verschillende doeleinden worden gebruikt, onder meer om de correcte werking van de toegepaste AvB's na te gaan; sterke en zwakke punten te identificeren en waar nodig corrigerende maatregelen te nemen met als uiteindelijk doel het systeem te verbeteren; en om veranderingen in de wetgeving en het beleid te ondersteunen en te beïnvloeden.

Om de doeltreffendheid van AvB's te evalueren, moeten de onderstaande elementen regelmatig worden beoordeeld.

Nalevingspercentage

Berekening van het percentage personen dat zich houdt aan de verplichtingen van een AvB, evenals de incidentie van personen die een ernstig strafbaar feit plegen terwijl ze aan een AvB onderworpen zijn.

Onderduikpercentage

Het onderduikpercentage kan worden uitgesplitst naar type AvB, met onder meer naar leeftijdsgroep, geslacht, kwetsbaarheden, nationaliteit, beoogd land van bestemming uitgesplitste gegevens. Dergelijke informatie zou essentiële inzichten bieden voor de beoordeling van de doeltreffendheid van de AvB's.

Ondersteunende diensten

Het beoordelen van de toegankelijkheid, beschikbaarheid, kwaliteit en het gebruik van ondersteunende diensten voor personen, zoals rechtsbijstand, huisvesting en gezondheidsdiensten.

Kosteneffectiviteit

De kosten van AvB's vergelijken met die van bewaring, met inbegrip van de financiële en maatschappelijke kosten op lange termijn, om na te gaan of de bestaande alternatieven een duurzame en zuinige oplossing bieden. Dit betekent dat moet worden gekeken naar middelen en kosten (kosten per persoon in AvB's t.o.v. kosten per persoon in bewaring, waaronder administratieve, operationele en personele middelen, duur van de AvB's t.o.v. duur van bewaring).



Gevolgen voor de grondrechten

Beoordelen of AvB's:

- de menselijke waardigheid en grondrechten eerbiedigen;
- voorzien in passende ondersteuning en middelen;
- discriminatie en marginalisering voorkomen.

Gevolgen voor de gemeenschap

De gevolgen van AvB's evalueren door de acceptatie door de gastgemeenschap te beoordelen. Dit omvat beoordelen of AvB's:

- een gevoel van vertrouwen en samenwerking tussen de gemeenschap en de betrokkenen bevorderen;
- de sociale cohesie bevorderen en spanningen verminderen;
- zorgen en misvattingen over migratie wegnemen.

Verzamelen en analyseren van gegevens

Kwantitatieve gegevens (bv. over nalevingspercentages, kostenbesparingen in vergelijking met bewaring) en kwalitatieve gegevens (bv. over uitkomsten van dossiers) moeten systematisch worden verzameld voor de bovengenoemde indicatoren.

Gegevens kunnen worden verzameld en beoordeeld aan de hand van verschillende bronnen en middelen, bv. feedback van personen die aan AvB's zijn onderworpen, dossierbeheerders en andere belanghebbenden (met inbegrip van maatschappelijke organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van AvB's), gesprekken, enquêtes en focusgroepen.

De analyse van deze gegevens kan leiden tot een beter begrip van de sterke en zwakke punten van het systeem, met als doel de algehele efficiëntie ervan te verbeteren en, indien nodig, wijzigingen voor te stellen in de wet- en regelgeving en het beleid inzake alternatieven voor bewaring.



Voorbeeld van een proefproject over alternatieven voor bewaring

- **EPIM**, [Alternatives to detention: building a culture of cooperation. Evaluation of two-year engagement-based alternative to immigration detention pilot projects in Bulgaria, Cyprus and Poland](#) (Alternatieven voor bewaring: bouwen aan een cultuur van samenwerking. Evaluatie van twee jaar durende, op betrokkenheid gebaseerde proefprojecten betreffende alternatieven voor immigratiebewaring in Bulgarije, Cyprus en Polen), juli 2020. Volgens de evaluatie is in de drie proefprojecten dossierbeheer geboden aan 126 personen met een irreguliere immigratiestatus. 86 % bleef betrokken, 12 % onttrok zich aan het project of dook onder en 2 % werd onder dwang verwijderd. Bij 25 % werd het dossier afgehandeld, met een permanente of tijdelijke uitkomst van de migratieprocedure ⁽¹¹⁵⁾.



Overwegingen met betrekking tot grensprocedures

In principe kunnen alle soorten alternatieven voor bewaring worden gebruikt in de context van grensprocedures. Er zij echter op gewezen dat de uitvoering van bepaalde AvB's in de praktijk moeilijker kan zijn vanwege de specifieke kenmerken van de grensprocedures, zoals de juridische fictie van niet-inreizen en het feit dat de grensprocedures vaak plaatsvinden in moeilijk toegankelijke gebieden. Dit kan de coördinatie met de organisaties die het dossierbeheer ondersteunen bemoeilijken, aangezien deze mogelijk niet actief zijn op grenslocaties ⁽¹¹⁶⁾.

Om de mogelijke uitdagingen het hoofd te kunnen bieden, moeten autoriteiten in het kader van grensprocedures mogelijk verschillende AvB's combineren. Zo kan bijvoorbeeld het verblijf op aangewezen locaties in de nabijheid van de grens worden gecombineerd met andere maatregelen, zoals zich de verplichting zich regelmatig te melden. Daarnaast kunnen lidstaten geïntegreerde systemen voor dossierbeheer ontwikkelen die regelmatig overleg over procedurele stappen mogelijk maken, zelfs in moeilijke omgevingen zoals luchthavens of afgelegen gebieden. In deze gevallen wordt het overbrengen van verzoekers naar specifieke locaties die voor de grensprocedures zijn bedoeld, niet beschouwd als binnenkomst op het grondgebied ⁽¹¹⁷⁾.

⁽¹¹⁵⁾ Volgens Frontex is de representativiteit van de steekproef die in de twee jaar durende proefprojecten is gebruikt vrij laag, niet alleen omdat de steekproef uit slechts 126 derdelanders bestond, maar ook omdat 82 % van de deelnemers tot kwetsbare groepen behoorde. Bovendien was er volgens de analyse van Frontex na twee jaar bij slechts 25,4 % van de migranten sprake van een afgehandeld dossier met een permanente of tijdelijke uitkomst van de migratieprocedure. Van deze 25,4 % afgehandelde dossiers gaat het voor 16,6 % om derdelanders aan wie asiel, internationale bescherming of andere soorten tijdelijke of permanente verblijfsstatus is verleend. Slechts 8,7 % keerde vrijwillig terug naar het land van herkomst. Opgeteld bij de 2,4 % die gedwongen werd verwijderd, betekent dit dat in totaal 11,1 % van de migranten daadwerkelijk is teruggekeerd. Na twee jaar keerde dus slechts 11,1 % van de migranten terug, 12 % was ondergedoken of uit de proefprojecten gestapt, 16,6 % had internationale bescherming of andere verblijfskaarten gekregen en bij 60,3 % was het dossier nog niet afgehandeld. Zie Frontex, [Good Practices on Alternatives to Detention](#) (Goede praktijken met betrekking tot alternatieven voor bewaring), 2024.

⁽¹¹⁶⁾ In artikel 54, lid 1, van de asielprocedureverordening is bepaald dat verzoekers voor wie een grensprocedure loopt, aan of in de nabijheid van de buitengrens, in transitzones of op andere door de lidstaat aangewezen locaties moeten verblijven.

⁽¹¹⁷⁾ Overweging 65 en artikel 54, lid 5, van de asielprocedureverordening.





De belangrijkste elementen van succesvolle AvB's, zoals plaatsing in de gemeenschap, toegang tot diensten, de mogelijkheid om in behoeften te voorzien, het opbouwen van een vertrouwensrelatie en doeltreffend dossierbeheer, zijn wellicht moeilijker te realiseren in het licht van de hierboven genoemde uitdagingen. Het is niettemin van cruciaal belang om deze uitdagingen aan te pakken. De juridische fictie van niet-inreizen, die wordt toegepast in de asielgrensprocedure, kan aanzienlijke gevolgen hebben voor AvB's doordat de toegang tot het grondgebied en diensten wordt beperkt. Niettemin blijft het van essentieel belang om ervoor te zorgen dat de betrokkenen, met name personen in kwetsbare situaties, toegang hebben tot noodzakelijke ondersteunende diensten.

Alle in [Richt snoer 8](#) beschreven processen (afgifte van documenten, toegang tot menswaardige leefomstandigheden, toegang tot informatie, toegang tot juridisch advies en juridische bijstand) moeten systematisch en efficiënt worden uitgevoerd, ook gezien de strikte termijn waarbinnen de asielgrensprocedure moet worden afgerond. Samenwerking met maatschappelijke organisaties en internationale organisaties is cruciaal. Deze actoren kunnen een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van AvB's, het aanbieden van oplossingen op maat en het verlenen van gespecialiseerde diensten aan specifieke groepen, waaronder kwetsbare personen.



Alternatieven voor bewaring toetsen

Richtsnoer 9

Alternatieven voor bewaring moeten door de rechter worden getoetst, rekening houdend met eventuele wijzigingen in de individuele omstandigheden

Toetsing van bewaring en alternatieven voor bewaring

Aangezien bewaring of AvB's aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor het recht op vrijheid van personen, is het van cruciaal belang om **te zorgen voor mechanismen voor rechterlijke toetsing**, in overeenstemming met het recht op een doeltreffende voorziening in rechte ⁽¹¹⁸⁾.

Zowel de **richtlijn opvangvoorzieningen (2024)** als de **terugkeerrichtlijn** bevatten bepalingen die de rechterlijke toetsing van bewaring regelen, maar deze **gaan niet in op het onderwerp rechterlijke toetsing van AvB's**. Niettemin kan de rechterlijke toetsing van bewaring betekenen dat de toepasbaarheid van minder dwingende maatregelen, met name AvB's, (opnieuw) wordt onderzocht.

Toetsingsmechanismen zijn in de eerste plaats bedoeld om te beoordelen of bewaring of AvB's noodzakelijk en proportioneel zijn en om eventuele veranderingen in de individuele omstandigheden te evalueren, zoals nieuwe kwetsbaarheden (bv. verslechtering van de fysieke en mentale gezondheid van de betrokkene) en/of nieuwe risicofactoren (bv. naleving van de opgelegde verplichtingen).

Eerste toetsing van bewaring

De eerste toetsing door een rechterlijke instantie vindt plaats wanneer een bewaring voor de eerste keer door een administratieve instantie wordt bevolen tijdens de asiel- of terugkeerprocedure ⁽¹¹⁹⁾. Deze toetsing is gericht op het valideren van de gronden voor bewaring en op het opnieuw beoordelen van de vereisten van noodzakelijkheid en

⁽¹¹⁸⁾ Artikel 47 van het Handvest.

⁽¹¹⁹⁾ Overeenkomstig artikel 11, lid 3, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024): "Wanneer de bewaring wordt bevolen door een administratieve instantie, zorgen de lidstaten er ambtshalve of op verzoek van de verzoeker, of beide, voor dat de rechtmatigheid van de bewaring door de rechter met spoed wordt getoetst." Zie ook artikel 15, lid 2, van de terugkeerrichtlijn: "Indien de inbewaringstelling door een administratieve autoriteit is gelast: a) voorzien de lidstaten erin dat een spoedige rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van de bewaring zo spoedig mogelijk na de aanvang ervan plaatsvindt; b) of bieden de lidstaten de betrokken onderdaan van een derde land het recht voorziening te vragen bij het gerecht zodat de rechtmatigheid van de bewaring aan een spoedige rechterlijke toetsing wordt onderworpen, die zo spoedig mogelijk na het instellen van deze procedure tot een beslissing leidt. De lidstaten stellen de betrokken onderdaan van een derde land onmiddellijk van die mogelijkheid in kennis."



evenredigheid (zie [Richtsnoer 1](#) en [Richtsnoer 5](#)). De rechterlijke instantie die belast is met de eerste toetsing moet de toepassing van AvB's opnieuw evalueren, waarbij ook rekening moet worden gehouden met nieuwe omstandigheden die zich sinds de beslissing tot bewaring kunnen hebben voorgedaan. Als de beoordeling niet binnen de termijnen wordt afgerond, moet de betrokkene in vrijheid worden gesteld (zie [Richtsnoer 10](#)) ⁽¹²⁰⁾.

De eerste toetsing kan ambtshalve of op verzoek van de verzoeker, of beide, worden uitgevoerd.

- **Ambtshalve toetsing**

De ambtshalve toetsing tijdens de asielprocedure moet zo spoedig mogelijk en uiterlijk 15 dagen (in uitzonderlijke omstandigheden 21 dagen) na de aanvang van de bewaring worden uitgevoerd ⁽¹²¹⁾.

In de terugkeerprocedure moeten de autoriteiten zo spoedig mogelijk na aanvang van de bewaring beoordelen of de persoon in bewaring dient te worden gehouden ⁽¹²²⁾.

- **Toetsing op verzoek van de persoon**

Op grond van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte kan de verzoeker de aanvankelijke beslissing tot inbewaringstelling te allen tijde aanvechten en om toetsing ervan verzoeken. De termijn om deze toetsing af te ronden is 15 dagen (21 dagen in uitzonderlijke omstandigheden) vanaf het verzoek tijdens de asielprocedure, en zo spoedig mogelijk tijdens de terugkeerprocedure. In dat geval kunnen AvB's tijdens de rechtszitting worden onderzocht.

De effectieve mogelijkheid om een beslissing over bewaring aan te vechten is afhankelijk van de beschikbaarheid van informatie, toegang tot kosteloze juridische vertegenwoordiging en, in het geval van kinderen, de benoeming van een voogd of vertegenwoordiger (zie ook [Richtsnoer 4](#)).

Periodieke toetsing

De beslissing tot bewaring wordt onderworpen aan periodieke toetsingen die regelmatig moeten worden uitgevoerd op basis van de nationale wetgeving, met name wanneer de bewaring van langere duur is, er zich nieuwe omstandigheden voordoen of nieuwe informatie beschikbaar komt die van invloed kunnen zijn op de rechtmatigheid van de bewaring ⁽¹²³⁾.

⁽¹²⁰⁾ De terugkeerrichtlijn voorziet niet in een specifieke termijn voor de eerste toetsing van de bewaring. Zij vermeldt alleen de verplichting van de lidstaten om te zorgen voor een spoedige rechterlijke toetsing. In dat verband wordt in [Aanbeveling \(EU\) 2017/2338 van de Commissie](#), punt 14.2, blz. 142, met betrekking tot de maximumduur van "spoedige rechterlijke toetsing" gesteld dat de tekst van de terugkeerrichtlijn is geïnspireerd op de bewoordingen van artikel 5, lid 4, van het EVRM, dat een rechterlijke toetsing "op korte termijn" voorschrijft. In de relevante jurisprudentie van het EHRM wordt verduidelijkt dat een aanvaardbare maximumduur (d.w.z. een redelijke termijn) niet in abstracto kan worden gedefinieerd. Deze termijn moet worden vastgesteld in het licht van de omstandigheden van elke zaak, rekening houdend met de complexiteit van de procedures en het gedrag van de autoriteiten en de verzoeker. Het nemen van een besluit binnen minder dan één week kan zeker worden beschouwd als een goede praktijk die aan het wettelijke vereiste van spoedigheid voldoet.

⁽¹²¹⁾ Artikel 11, lid 3, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024).

⁽¹²²⁾ Artikel 15, lid 2, van de terugkeerrichtlijn.

⁽¹²³⁾ Artikel 11, lid 5, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024). Zie ook artikel 15, lid 3, van de terugkeerrichtlijn: "In ieder geval wordt de inbewaringstelling met redelijke tussenpozen op verzoek van de onderdaan van een derde land of ambtshalve getoetst. In het geval van een lange periode van bewaring wordt de toetsing aan controle door een rechterlijke autoriteit onderworpen."



De periodieke toetsing van bewaring kan ook aanleiding geven tot een onderzoek van AvB's. Het belangrijkste doel is om te controleren of de oorspronkelijke gronden voor bewaring nog steeds geldig zijn en om te beoordelen of de vereisten van noodzakelijkheid, redelijkheid en proportionaliteit van de bewaring nog steeds aanwezig zijn. Tijdens een dergelijke toetsing moeten de bevoegde autoriteiten de toepassing van AvB's opnieuw evalueren, waarbij zij ook rekening moeten houden met eventuele nieuwe omstandigheden die zich hebben voorgedaan.

Net als de eerste toetsing van bewaring kan de periodieke toetsing ambtshalve of op verzoek van de verzoeker, of beide, worden uitgevoerd. Daarentegen moet de periodieke toetsing van een beslissing om een niet-begeleid kind in bewaring te nemen, ambtshalve in gang worden gezet ⁽¹²⁴⁾ (zie ook [Richtsnoer 7](#)).

Specifieke toetsingsprocedures voor alternatieven voor bewaring

Afhankelijk van de nationale wetgeving kunnen de juridische mogelijkheden om AvB's aan te vechten dezelfde zijn als die welke worden gebruikt om bewaring aan te vechten. AvB's kunnen echter ook opnieuw worden onderzocht tijdens specifieke toetsingsprocedures waarin de betrokken persoon alleen de toepassing van AvB's aanvecht, als de wetgeving van de lidstaat daarin voorziet.

De mogelijke uitkomsten van de rechterlijke toetsing

De rechterlijke toetsing kan verschillende uitkomsten hebben, zoals hieronder beschreven.

Bevestiging van alternatieven voor bewaring

Een beslissing over een AvB dient te worden bevestigd als de gronden voor bewaring nog steeds van toepassing zijn en: i) zich geen nieuwe omstandigheden in de zaak hebben voorgedaan; of ii) geen andere doeltreffende AvB kan worden toegepast.

Vrijlating van de betrokkene

In artikel 11, lid 5, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) en artikel 15, lid 2, van de terugkeerrichtlijn is bepaald dat, indien de toetsing ertoe leidt dat de bewaring als onrechtmatig wordt beoordeeld, de betrokken verzoeker onmiddellijk moet worden vrijgelaten (zie [Richtsnoer 10](#)).

Daarnaast moeten de lopende administratieve procedures die verband houden met de bewaringsredenen met de nodige zorgvuldigheid worden uitgevoerd. Vertraging in de administratieve procedure die niet aan de betrokkene kan worden toegeschreven, is geen reden om de bewaring te laten voortduren ⁽¹²⁵⁾.

⁽¹²⁴⁾ Artikel 11, lid 5, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024).

⁽¹²⁵⁾ Artikel 11, lid 1, tweede alinea, richtlijn opvangvoorzieningen (2024). In de terugkeerprocedure kan het voorkomen dat vertragingen in administratieve procedure de verantwoordelijkheid zijn van het land van herkomst, d.w.z. dat de nodige documentatie uit derde landen op zich laat wachten. In dergelijke gevallen is het, hoewel de derdelander niet verantwoordelijk kan worden gehouden voor de vertragingen, rechtmatig om de bewaring te handhaven op grond van artikel 15, lid 6, punt b), van de terugkeerrichtlijn.



In de terugkeerprocedure moet de betrokkene onmiddellijk worden vrijgelaten indien blijkt dat er geen redelijk vooruitzicht op verwijdering meer is ⁽¹²⁶⁾.

Overgang van alternatieven voor bewaring naar bewaring

Indien de nationale wetgeving dit toestaat, kan de rechterlijke instantie die verantwoordelijk is voor de toetsing besluiten de AvB's in te trekken en een bewaringsmaatregel toe te passen. In dat geval moeten alle prerogatieven en waarborgen die gelden voor een eventuele aanvankelijke beslissing tot inbewaringstelling van toepassing zijn. Deze omvatten de naleving van normen op het gebied van de grondrechten en nationale wetten, regelmatige toetsing van het besluit, evenals de principes dat bewaring een maatregel is die pas in laatste instantie wordt genomen, noodzakelijk moet worden geacht, proportioneel moet zijn en van de kortst mogelijke duur. De overgang van een AvB naar bewaring kan in verschillende situaties plaatsvinden, zoals in de onderstaande voorbeelden wordt beschreven.

- **Niet voldoen aan asiel- of terugkeerverplichtingen**

Indien een persoon niet meewerkt aan de asiel- of terugkeerprocedure, bv. door niet deel te nemen aan gesprekken, door niet de nodige documenten voor te leggen, door de terugkeerprocedure zonder gegronde reden te belemmeren of door de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure te belemmeren, kunnen de autoriteiten beslissen dat inbewaringstelling noodzakelijk is ⁽¹²⁷⁾.

- **Niet-naleving van de voorwaarden**

Als een persoon niet voldoet aan de voorwaarden van de toepasselijke AvB, kan deze AvB ondoeltreffend worden geacht. Aanhoudende niet-naleving kan ertoe leiden dat de autoriteiten inbewaringstelling beschouwen als een noodzakelijke maatregel om naleving van de immigratieprocedures te garanderen.

- **Verhoogd onderduikrisico**

Als er bewijs is voor een hoger risico op onderduiken, kunnen de autoriteiten de gepastheid van de bewaring heroverwegen. De afwijzing van iemands asielaanvraag kan bijvoorbeeld leiden tot verhoogde stress of angst voor uitzetting, waardoor de kans op onderduiken toeneemt.

- **Grotere bedreiging voor de openbare orde of de nationale veiligheid**

Als er bewijs is voor een grotere bedreiging voor de nationale veiligheid of de openbare orde, kunnen de autoriteiten heroverwegen om iemand in bewaring te nemen. Dit kunnen ook situaties zijn waarin er geloofwaardig bewijs is van betrokkenheid bij criminele activiteiten of banden met groepen die de openbare veiligheid bedreigen, hoewel de lidstaten in deze situaties voorrang moeten geven aan strafrechtelijke vervolging en inbewaringstelling ⁽¹²⁸⁾.

⁽¹²⁶⁾ Artikel 15, lid 4, van de terugkeerrichtlijn.

⁽¹²⁷⁾ Artikel 15, lid 1, van de terugkeerrichtlijn; artikel 5, lid 3, van de verordening terugkeergrensprocedure.

⁽¹²⁸⁾ Overweging 30 van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024).



Overgang van bewaring naar alternatieven voor bewaring

Omgekeerd kan met de toetsing een eerdere beslissing tot bewaring worden omgezet in een AvB, op basis van wijzigingen in de individuele omstandigheden en de overweging dat het AvB inderdaad passend is.

Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij wijzigingen in de gezinssituatie (zoals de geboorte van een kind) of wanneer zich tijdens de bewaring kwetsbaarheden of andere medische aandoeningen voordoen die niet verenigbaar zijn met bewaring en niet adequaat kunnen worden behandeld in een bewaringsomgeving ⁽¹²⁹⁾.

De beslissing om over te gaan van bewaring naar AvB's kan ook het gevolg zijn van nieuwe aanwijzingen dat de betrokken persoon bijzondere opvangbehoeften heeft ⁽¹³⁰⁾ en van de uitkomst van de bijbehorende beoordeling ⁽¹³¹⁾.

Indien de in bewaring gehouden persoon na de beslissing tot bewaring financiële middelen verkrijgt, kunnen de autoriteiten dit bovendien beschouwen als een nieuwe omstandigheid die kan leiden tot de beslissing om de persoon op borgtocht vrij te laten (zie [Richtsnoer 3](#), voetnoot [41](#)).

De bestaande alternatieven voor bewaring wijzigen

De toetsing kan bevestigen dat een AvB nodig is, maar ook dat het type AvB of de verplichtingen waarin een reeds opgelegde AvB voorziet, moeten worden aangepast. De mogelijke praktische uitkomsten zijn:

- het toepassen van een nieuw type AvB of, indien beschikbaar in de nationale context, een combinatie van nieuwe AvB's die doeltreffender worden geacht;
- het bestaande AvB combineren met een ander alternatief;
- het wijzigen van de verplichtingen waarin het bestaande AvB voorziet, zodat dit beter aansluit bij de individuele behoeften en omstandigheden.

Kennisgeving van intrekking

Wanneer AvB's worden ingetrokken, is het noodzakelijk dat de betrokkene hiervan onmiddellijk schriftelijk in kennis wordt gesteld.

Zoals voor de kennisgeving van de beslissing (zie [Richtsnoer 6](#)), moet de schriftelijke kennisgeving van de herroeping worden verstrekt in een formaat dat toegankelijk is voor de persoon, rekening houdend met eventuele taal- of leesbarrières. De kennisgeving moet een uitvoerige uitleg bevatten van de redenen waarom de AvB's worden ingetrokken, met verwijzing naar specifieke bezorgdheden of factoren die hebben geleid tot de herbeoordeling van het risicoprofiel van de persoon, zoals een geschiedenis van onderduiken of het niet naleven van de voorwaarden. Daarnaast moet deze duidelijke informatie bevatten over het

⁽¹²⁹⁾ Artikel 13, lid 1, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024).

⁽¹³⁰⁾ Artikel 10, lid 3, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024).

⁽¹³¹⁾ Artikel 25 van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024).



recht om de beslissing tot intrekking van een AvB aan te vechten, met instructies over het starten van dit proces en het indienen van aanvullende informatie of bewijsmateriaal voor heroverweging.

Indien beschikbaar moeten personen worden doorverwezen naar ondersteunende diensten of organisaties die tijdens deze overgangperiode bijstand en begeleiding kunnen bieden, zoals rechtsbijstandsverleners, maatschappelijke organisaties of diensten voor maatschappelijk werk.



Intrekken van alternatieven voor bewaring: niet-begeleide kinderen

Bij het beoordelen van de intrekking van AvB's voor niet-begeleide kinderen is het van cruciaal belang om prioriteit te geven aan hun belangen en om hun de kans te geven gehoord te worden in alle gerechtelijke en administratieve procedures die hen aangaan. Tijdens hun verblijf in AvB's bouwen niet-begeleide kinderen binnen de gemeenschap vaak routines en relaties op die stabiliteit en veiligheid bieden. Plotselinge veranderingen in hun leefomstandigheden hebben een zeer ontwrichtend effect op deze stabiliteit en kunnen hun emotionele en psychologische welzijn schaden.

Als overplaatsing noodzakelijk is en in het belang van het kind, moet er voortdurend toezicht en ondersteuning worden geboden om ervoor te zorgen dat de overplaatsing plaatsvindt op een manier die het welzijn van het kind bevordert en diens rechten respecteert.



Overwegingen met betrekking tot grensprocedures

Tijdens de grensprocedures moet de bewaring regelmatig worden geëvalueerd. Ook moeten alternatieven voor bewaring worden getoetst, in overeenstemming met de nationale wetgeving. Bij het bepalen van de frequentie van dergelijke toetsingen moeten de autoriteiten rekening houden met het feit dat de grensprocedures binnen een kort tijdsbestek moeten worden afgerond. De betrokkene moet ook kunnen verzoeken om een toetsing, met name als zich in diens zaak nieuwe omstandigheden hebben voorgedaan.

Naast periodieke toetsingen is ook voortdurende monitoring van cruciaal belang. Dit houdt in dat onmiddellijk wordt nagegaan of aan de voorwaarden van de AvB's wordt voldaan. Elke indicatie van niet-naleving of verhoogd risico op onderduiken moet leiden tot een onmiddellijke toetsing om de geschiktheid van het bestaande alternatief opnieuw te beoordelen.

Het toetsingsproces moet flexibel genoeg zijn om eventuele problemen snel op te lossen. Indien een bepaald alternatief ondoeltreffend of ongeschikt blijkt, moeten de autoriteiten erop voorbereid zijn snel een geschiktere maatregel te nemen. Dit kan inhouden dat er wordt overgeschakeld van het ene type AvB naar het andere, dat de ondersteuning wordt uitgebreid of, indien nodig, dat bewaring wordt overwogen als andere mogelijkheden niet daadwerkelijk kunnen worden toegepast.



Alternatieven voor bewaring beëindigen

Richtsnoer 10

Alternatieven voor bewaring moeten tijdelijk van aard zijn

Alternatieven voor bewaring moeten van beperkte duur zijn

Zoals aangegeven in artikel 11, lid 1, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024), moet een bewaringsmaatregel worden gelast “voor een zo kort mogelijke termijn en slechts zo lang de [...] redenen voor bewaring van toepassing zijn”.

Evenzo bepaalt artikel 15, lid 1, van de terugkeerrichtlijn: “De bewaring is zo kort mogelijk en duurt niet langer dan de voortvarend uitgevoerde voorbereiding van de verwijdering.” In de terugkeerprocedure mogen de lidstaten derdelanders tegen wie een terugkeerprocedure loopt maximaal 18 maanden in bewaring houden ⁽¹³²⁾. De bewaring moet echter worden beëindigd als er “geen redelijk vooruitzicht op verwijdering meer is” ⁽¹³³⁾.

In elk geval mag de bewaring niet langer duren dan nodig is om het legitieme doel van de staat te verwezenlijken. In de nationale wetgeving moet de maximumduur voor bewaring worden aangegeven; zoals aanbevolen door UNHCR ⁽¹³⁴⁾ moet detentie voor onbepaalde tijd als willekeurige bewaring worden beschouwd.

Bijgevolg moet ook de duur van AvB's worden beperkt. In de beslissing om AvB's toe te passen moet de maximale tijd worden vastgesteld gedurende welke de AvB's kunnen worden toegepast.

Het vervallen van de rechtsgrond voor alternatieven voor bewaring

AvB's zijn alleen van toepassing als er een rechtsgrond voor bewaring bestaat (zie [Richtsnoer 1](#)). Indien de rechtsgrond voor bewaring bijvoorbeeld na een rechterlijke toetsing ophoudt te bestaan, zijn AvB's niet langer van toepassing en moeten zij onmiddellijk worden opgeheven, aangezien zij dan geen rechtmatige basis meer hebben (zie [Richtsnoer 9](#)). In dit geval zou het nog steeds mogelijk kunnen zijn om beperkingen van de bewegingsvrijheid toe te passen op grond van artikel 9 van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) (zie [Richtsnoer 2](#)).

⁽¹³²⁾ Artikel 15, leden 5 en 6, van de terugkeerrichtlijn.

⁽¹³³⁾ Artikel 15, lid 4, van de terugkeerrichtlijn.

⁽¹³⁴⁾ UNHCR, [Detention Guidelines](#) (Richtsnoeren voor bewaring), op. cit., voetnoot 14, richtsnoer 6.



Overwegingen met betrekking tot grensprocedures

De strikte termijnen van de grensprocedures (12 weken voor de asielgrensprocedure en 12 weken voor de terugkeergrensprocedure) sluiten in de praktijk uit dat bewaringsmaatregelen of AvB's voor onbepaalde tijd worden toegepast.

Dit betekent echter niet dat de betrokkene voor de volledige duur van de grensprocedures in bewaring moet worden gehouden of moet voldoen aan de conform AvB's vastgestelde verplichtingen, onverminderd artikel 54, lid 1, van de asielprocedureverordening. De autoriteiten moeten de individuele omstandigheden voortdurend beoordelen. Als het verzoek om internationale bescherming niet inhoudelijk kan worden behandeld in de asielgrensprocedure, kan het zijn dat de bewaring of het AvB wordt beëindigd. Wanneer de verzoeker bijvoorbeeld in bewaring wordt gehouden (of onder een AvB wordt gesteld) op grond dat een beslissing moet worden afgewacht over het recht om het grondgebied te betreden en dit recht wordt toegekend, moet de verzoeker van de asielgrensprocedure naar de reguliere asielprocedure worden doorverwezen. In dit geval kunnen de nationale autoriteiten besluiten om opnieuw een AvB (of, indien nodig, een bewaringsmaatregel) toe te passen tijdens de asielprocedure, indien de toepasselijke voorwaarden daarvoor zijn vervuld (d.w.z. er zijn andere gronden voor bewaring van toepassing).





Bijlage 1. Overzichtstabel richtsnoeren

AvB definiëren	Richtsnoer 1	Alternatieven voor bewaring mogen alleen worden gebruikt wanneer er een legitieme grond voor bewaring bestaat
	Richtsnoer 2	Alternatieven voor bewaring mogen niet neerkomen op vrijheidsbeneming
AvB vaststellen	Richtsnoer 3	Alternatieven voor bewaring moeten zijn vastgesteld bij wettelijk voorschrift, waarin duidelijk moet zijn bepaald welke autoriteit verantwoordelijk is voor de goedkeuring en uitvoering ervan, welke criteria gelden voor de toepassing ervan en wat de beschikbare mogelijkheden zijn
	Richtsnoer 4	Bij de toepassing van alternatieven voor bewaring moeten de normen en beginselen op het gebied van de fundamentele mensenrechten worden geëerbiedigd
AvB bepalen	Richtsnoer 5	Alternatieven voor bewaring moeten in overeenstemming met de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid naar behoren worden onderzocht en uitgesloten voordat wordt overgegaan tot bewaring
	Richtsnoer 6	Alternatieven voor bewaring moeten gebaseerd zijn op een beoordeling per geval en rekening houden met de individuele omstandigheden en specifieke behoeften
	Richtsnoer 7	Als regel moeten alternatieven voor bewaring worden toegepast wanneer de bewaring van kinderen wordt overwogen, in overeenstemming met het beginsel van het belang van het kind
AvB uitvoeren	Richtsnoer 8	Alternatieven voor bewaring moeten zo doeltreffend mogelijk worden toegepast, met waarborgen en processen die voor een verbeterde naleving zorgen
AvB toetsen	Richtsnoer 9	Alternatieven voor bewaring moeten door de rechter worden getoetst, rekening houdend met eventuele wijzigingen in de individuele omstandigheden
AvB beëindigen	Richtsnoer 10	Alternatieven voor bewaring moeten tijdelijk van aard zijn





Bijlage 2. Controlelijsten van de richtsnoeren



Controlelijst – Alternatieven voor bewaring definiëren

Richtsnoer 1: alternatieven voor bewaring mogen alleen worden gebruikt wanneer er een grond voor bewaring bestaat

- De gronden voor bewaring zijn helder vastgelegd in de nationale wetgeving.
- In het individuele geval is een legitieme grond voor bewaring vastgesteld.

Richtsnoer 2: alternatieven voor bewaring mogen niet neerkomen op vrijheidsbeneming

- AvB's zijn niet tot vrijheidsbeneming strekkend en zijn minder beperkend dan vrijheidsbeneming.
- De in het specifieke geval opgelegde beperkingen van rechten en vrijheden vormen, afzonderlijk of cumulatief beschouwd, komen niet neer op een situatie die vergelijkbaar is met bewaring.



Controlelijst – Alternatieven voor bewaring vaststellen

Richtsnoer 3: alternatieven voor bewaring moeten zijn vastgesteld bij nationaal wettelijk voorschrift, waarin duidelijk moet zijn bepaald welke autoriteit verantwoordelijk is voor de goedkeuring en uitvoering ervan, welke criteria gelden voor de toepassing ervan en wat de beschikbare mogelijkheden zijn

- De AvB's zijn vastgelegd in de nationale wetgeving.
- Er zijn ten minste twee AvB's beschikbaar.
- De relevante wetten specificeren welke autoriteit verantwoordelijk is voor het goedkeuren en uitvoeren van AvB's.
- Personen worden niet in bewaring gehouden op basis van het feit dat er geen AvB's beschikbaar zijn.

Richtsnoer 4: bij alternatieven voor bewaring moeten de belangrijkste normen en beginselen op het gebied van de fundamentele mensenrechten worden geëerbiedigd

- AvB's eerbiedigen het beginsel van non-discriminatie.
- AvB's eerbiedigen de waardigheid van de persoon en leiden niet tot of bestaan niet uit foltering, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing.
- AvB's eerbiedigen het recht op privacy en leiden niet tot willekeurige of onrechtmatige inmenging in het privéleven van de betrokken persoon.
- AvB's eerbiedigen het recht op gezondheid, onder meer door te waarborgen dat aan de gezondheidsbehoeften wordt voldaan.
- AvB's eerbiedigen het recht op familie- en gezinsleven, onder meer door personen niet te beletten contact te houden met hun gezin en familie.



- AvB's eerbiedigen het belang van het kind, het recht van het kind op informatie en inspraak, en het recht van het kind op onderwijs.
- AvB's eerbiedigen het recht op een doeltreffende voorziening in rechte.



Controlelijst – Alternatieven voor bewaring bepalen

Richtsnoer 5: Alternatieven voor bewaring moeten in overeenstemming met de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid naar behoren worden onderzocht en uitgesloten voordat wordt overgegaan tot bewaring

- AvB's worden in het individuele geval overwogen, geanalyseerd en uitgesloten voordat bewaring wordt onderzocht.
- Er wordt niet automatisch een bewaringsbevel uitgevaardigd voordat de toepasbaarheid van een AvB in het licht van de specifieke omstandigheden van de betrokkene is overwogen.
- Wanneer AvB's niet worden toegepast, worden de redenen daarvoor gegeven.
- Bewaring wordt pas toegepast nadat is aangetoond dat dit noodzakelijk is om de legitieme doelen in het individuele geval na te streven.
- Bewaring wordt alleen toegepast nadat is aangetoond dat de schade die wordt veroorzaakt door de vrijheidsbeneming in verhouding staat tot de legitieme doelen die in het individuele geval worden nagestreefd.

Richtsnoer 6: Alternatieven voor bewaring moeten gebaseerd zijn op een beoordeling per geval en rekening houden met de individuele omstandigheden en specifieke behoeften

- AvB's worden onderzocht op basis van een individuele beoordeling.
- Tijdens de individuele beoordeling houden de autoriteiten rekening met:
 - o de voorgeschiedenis van naleving van de bevelen van de autoriteiten of eerder opgelegde AvB's;
 - o objectieve indicatoren met betrekking tot het onderduikrisico, met inbegrip van alle bewijzen van eerder onderduiken en factoren die een dergelijk risico kunnen beperken en verkleinen;
 - o de mate van medewerking van de betrokkene.
- Tijdens de individuele beoordeling houden de autoriteiten onder meer rekening met de vraag of de betrokkene:
 - o een kind (al dan niet begeleid), een alleenstaande moeder met kinderen, een oudere persoon, een zwangere vrouw is;
 - o een handicap of medische aandoening (lichamelijk of geestelijk) heeft die niet verenigbaar is met bewaring;
 - o mogelijk een overlevende is van mensenhandel, marteling, verkrachting of andere vormen van psychologisch, lichamelijk of seksueel geweld, zoals gendergerelateerd geweld, genitale vermindering van vrouwen, uithuwelijking van kinderen of gedwongen huwelijken, of geweld met een seksuele, gendergerelateerde, racistische of godsdienstige grond.



- Tijdens de individuele beoordeling houden de autoriteiten rekening met de vraag of bewaring de lichamelijke en geestelijke gezondheid van de betrokkene niet ernstig in gevaar brengt.
- De identificatie en beoordeling van kwetsbaarheden wordt uitgevoerd door opgeleid en gespecialiseerd personeel.
- Wanneer een verzoeker in bewaring wordt gesteld, wordt naar behoren rekening gehouden met alle zichtbare tekenen, verklaringen of gedragingen die erop wijzen dat de verzoeker bijzondere opvangbehoeften heeft.
- Bij het bepalen van de meest geschikte AvB of combinatie van AvB's in het specifieke geval:
 - o wordt de minst ingrijpende optie overwogen en toegepast;
 - o wordt er rekening gehouden met factoren zoals het type AvB, de duur en de impact op de betrokkene;
 - o zijn de verplichtingen en voorwaarden (bv. hoe vaak een persoon zich moet melden) voor de AvB's afgestemd op het individuele geval.

Richtsnoer 7: in het geval van kinderen moeten als regel alternatieven voor bewaring worden toegepast, in overeenstemming met het beginsel van het belang van het kind

- Indien toegepast, wordt een bewaringsmaatregel (of een AvB) pas uitgevoerd na een beoordeling van het belang van het kind waarin is vastgesteld dat dit in het belang van het kind is.
- Niet-begeleide of van hun familie gescheiden kinderen worden bij voorkeur in een huiselijke omgeving geplaatst.
- Het beginsel van de eenheid van het gezin wordt in acht genomen.
- Het AvB zorgt ervoor dat gezinnen met kinderen worden ondergebracht in een voor hen geschikte accommodatie.
- Er worden beschermende maatregelen genomen om de risico's van geweld, misbruik en uitbuiting te beperken, in combinatie met veilige, toegankelijke en vertrouwelijke mechanismen om alle daarmee verband houdende incidenten te kunnen melden.

Richtsnoer 8: Alternatieven voor bewaring moeten zo doeltreffend mogelijk worden toegepast, met waarborgen en processen die voor een verbeterde naleving zorgen

Documenten

- Personen die aan AvB's zijn onderworpen, ontvangen tijdig documenten waaruit hun status blijkt.





Controlelijst – Alternatieven voor bewaring uitvoeren

Menswaardige omstandigheden en toegang tot diensten

- Verzoekers om internationale bescherming die zijn onderworpen aan AvB's, hebben toegang tot materiële en immateriële opvangvoorzieningen zoals aangegeven in de richtlijn opvangvoorzieningen (2024), rekening houdend met het type AvB dat in het specifieke geval wordt toegepast.
- In afwachting van hun terugkeer hebben derdelanders aan wie een termijn van vrijwillig vertrek is toegekend, toegang tot belangrijke diensten zoals gezondheidszorg en onderwijs voor kinderen.

Toegang tot informatie

- Personen die aan AvB's zijn onderworpen, worden tijdig geïnformeerd over de alternatieve regeling die in hun geval wordt toegepast, hun rechten en plichten, en wat de gevolgen zijn als zij zich niet aan de regeling houden.
- De informatie wordt schriftelijk verstrekt in een beknopte, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm.
- Indien de omstandigheden dit vereisen, wordt de informatie ook mondeling of in een visuele vorm verstrekt, bijvoorbeeld door middel van video's en pictogrammen.
- De informatie wordt verstrekt in een taal die de betrokkene begrijpt.
- De informatie wordt aangepast aan de specifieke behoeften en individuele omstandigheden van de betrokkene.
- Indien de omstandigheden dit vereisen, wordt een tolk ter beschikking gesteld.
- Er wordt nagegaan of de betrokkene de informatie begrijpt.

Juridisch advies en juridische bijstand

- Personen die aan AvB's zijn onderworpen, hebben tijdig toegang tot juridisch advies en juridische bijstand.
- Juridisch advies is gratis.
- De betrokkene wordt uiterlijk bij de registratie geïnformeerd over de mogelijkheid om juridische bijstand aan te vragen.
- Tijdens de beroepsprocedure tegen het negatieve asiel- of terugkeerbesluit kan de betrokkene om gratis rechtsbijstand verzoeken.

Dossierbeheer

- Personen die aan AvB's zijn onderworpen, worden bij de afhandeling van hun zaak ondersteund door een dossierbeheerder.

Opleiding

- De betrokken ambtenaren, onder wie de politie, grenswachters, immigratieautoriteiten en rechters, hebben een uitgebreide opleiding gekregen zodat zij weloverwogen beslissingen kunnen nemen en dossiers kunnen behandelen met gepaste aandacht voor het welzijn van de betrokken persoon en met inachtneming van de grondrechten.





Evaluatie van AvB's

- Er is een mechanisme opgezet om de algemene efficiëntie en doeltreffendheid van AvB's regelmatig te beoordelen.
- Er worden systematisch kwantitatieve en kwalitatieve gegevens verzameld over verschillende indicatoren, zoals het nalevingspercentage, het onderduikpercentage, kosteneffectiviteit, de impact van AvB's op de grondrechten en op gemeenschappen, toegankelijkheid en gebruik van diensten.
- Er zijn veilige en vertrouwelijke mechanismen aanwezig voor het melden van gevallen van geweld, misbruik en uitbuiting en deze zijn toegankelijk voor personen die aan AvB's zijn onderworpen,.
- Personen die aan AvB's zijn onderworpen,, hebben toegang tot een doeltreffend klachten- en reactiemechanisme, voor zover van toepassing.



Controlelijst – Alternatieven voor bewaring toetsen

Richtsnoer 9: Alternatieven voor bewaring moeten door de rechter worden getoetst, rekening houdend met eventuele wijzigingen in de individuele omstandigheden

Eerste rechterlijke toetsing

- De toepasbaarheid van AvB's in het concrete geval wordt (opnieuw) onderzocht tijdens de eerste toetsing van bewaring.

Periodieke toetsing

- Periodieke toetsingen van bewaring worden regelmatig uitgevoerd om te controleren of de oorspronkelijke gronden voor bewaring nog steeds geldig zijn en of aan de vereisten van noodzakelijkheid en evenredigheid is voldaan.
- AvB's worden periodiek (opnieuw) onderzocht.
- De bewaring van niet-begeleide kinderen wordt altijd ambtshalve periodiek getoetst.

Specifieke toetsingsprocedures

- Indien het nationale recht daarin voorziet, worden AvB's (opnieuw) onderzocht tijdens specifieke toetsingsprocedures die door de betrokkene in gang worden gezet.

Kennisgeving van beëindiging van alternatieven voor bewaring

- In het geval dat AvB's worden ingetrokken, wordt de betrokkene daarvan onmiddellijk schriftelijk in kennis gesteld, in een toegankelijke vorm en in een begrijpelijke taal.
- De kennisgeving bevat een uiteenzetting van de redenen waarom de AvB's worden ingetrokken.
- De kennisgeving bevat informatie over het recht en de modaliteiten waaronder het besluit tot intrekking van AvB's kan worden aangevochten.





Controlelijst – Alternatieven voor bewaring beëindigen

Richtsnoer 10: Alternatieven voor bewaring moeten tijdelijk van aard zijn

- De maximumduur van het AvB is vastgesteld in de beslissing waarbij het alternatief wordt gelast.
- Als de grond voor bewaring ophoudt te bestaan, geldt dat ook voor de AvB.





Bijlage 3. Screening en de grensprocedures

Het nieuwe migratie- en asielpact

Met het nieuwe migratie- en asielpact zijn nieuwe regels geïntroduceerd die gericht zijn op het harmoniseren van de manier waarop de lidstaten migratiestromen beheersen wanneer mensen op een onrechtmatige manier bij de buitengrenzen van de EU aankomen, door hen naar de juiste procedure door te verwijzen. Het pact voorziet namelijk in een nieuwe verplichte asielgrensprocedure waarmee verzoeken om internationale bescherming snel kunnen worden behandeld, en in een terugkeergrensprocedure om personen aan wie geen internationale bescherming wordt verleend, snel te doen terugkeren.

In het nieuwe systeem zijn drie onderdelen van de wetgeving van cruciaal belang voor de procedures aan de buitengrenzen: 1) de screeningverordening; 2) de asielprocedureverordening (het deel dat betrekking heeft op de asielgrensprocedure); en 3) de verordening terugkeergrensprocedure. Hoewel de bepalingen in verschillende rechtsinstrumenten zijn opgenomen, hebben zij tot doel één naadloze werkaanpak tot stand te brengen om de migratiestromen aan de buitengrenzen doeltreffend te beheren.

Screening

De screening is van toepassing op derdelanders die niet voldoen aan de toegangsvoorwaarden zoals beschreven in de Schengengrenscore en:

- die worden aangehouden in verband met het onrechtmatig overschrijden van een buitengrens; of
- die na een opsporings- en reddingsoperatie zijn ontscheept; of
- die bij buitengrensdorlaatposten of in transitzones een verzoek om internationale bescherming hebben ingediend; of
- die illegaal op het grondgebied verblijven nadat ze op onrechtmatige wijze een buitengrens hebben overschreden en nog niet aan de screening zijn onderworpen ⁽¹³⁵⁾.

Screening dient als hulpmiddel om de eerste informatie over de persoon te verzamelen en om de autoriteiten te helpen die persoon naar de juiste procedure te leiden. Als zodanig gaat screening vooraf aan de asielgrensprocedure en maakt zij er geen deel van uit.

De screening moet binnen zeven dagen aan de buitengrenzen worden voltooid, of binnen drie dagen als wordt vastgesteld dat een persoon irregulier op het grondgebied verblijft ⁽¹³⁶⁾.

⁽¹³⁵⁾ Artikel 5, leden 1 en 2, en artikel 7, lid 1, van de screeningverordening.

⁽¹³⁶⁾ Zie artikel 7, lid 1 van de screeningverordening: "De lidstaten voeren de screening van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, uitsluitend uit indien die onderdanen van derde landen op onrechtmatige wijze een buitengrens hebben overschreden om het grondgebied van de lidstaten binnen te komen en zij niet reeds in een lidstaat aan de screening zijn onderworpen."





Deze termijnen kunnen niet worden verlengd en de persoon moet voor het verstrijken van de termijn worden doorverwezen naar de juiste procedures en autoriteiten (asiel of terugkeer).

Screening omvat het volgende:

- informatieverstrekking;
- een voorlopige medische controle en een voorlopige beoordeling van de kwetsbaarheid;
- een leeftijdsbeoordeling, indien nodig;
- de identificatie of verificatie van de identiteit;
- de registratie van biometrische gegevens;
- een veiligheidscontrole;
- de invulling van een screeningsformulier;
- doorverwijzing naar de juiste instantie.

Zodra de screening is voltooid of wanneer de uiterste termijn is verstreken, wordt de derdelander doorverwezen naar de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de terugkeer of wordt de derdelander, als hij vóór of tijdens de screening een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend, doorverwezen naar de autoriteiten die bevoegd zijn voor de registratie van het asielverzoek⁽¹³⁷⁾. In het laatste geval is de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) volledig van toepassing. Bijgevolg moeten de voorzieningen die voor screening worden gebruikt, geschikt zijn om opvangvoorzieningen te bieden die in overeenstemming zijn met de richtlijn opvangvoorzieningen (2024).

Tijdens de screening moet de persoon beschikbaar blijven voor de verantwoordelijke autoriteiten op een speciale locatie aan of in de nabijheid van de buitengrens of op andere locaties op het nationale grondgebied⁽¹³⁸⁾. De lidstaten moeten maatregelen nemen om onderduiken te voorkomen, bijvoorbeeld door de bewegingsvrijheid te beperken⁽¹³⁹⁾.

In elk geval moet bewaring tijdens het screeningsproces voldoen aan de beginselen van wettigheid, noodzakelijkheid en evenredigheid (zie Richtsnoer 5). Tijdens de screening is er geen sprake van automatische bewaring. Als een bewaringsmaatregel wordt toegepast, moet deze voldoen aan de procedurele waarborgen in de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) of de terugkeerrichtlijn, afhankelijk van het feit of de persoon verzoekt om internationale bescherming of niet.

De asielgrensprocedure

Indien de derdelander tijdens de screening een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend, is de lidstaat verplicht de asielgrensprocedure uit te voeren voor verzoekers die:

⁽¹³⁷⁾ Artikel 18, leden 1 en 2, van de screeningverordening.

⁽¹³⁸⁾ Artikel 6 en artikel 8, lid 1, van de screeningverordening.

⁽¹³⁹⁾ Voor meer specifieke informatie over de beginselen die van toepassing zijn op bewegingsvrijheid en de daarmee samenhangende beperkingen, zie Raad van Europa, [Guide on Article 5 of the Convention – Right to Liberty and Security](#) (Richtsnoeren betreffende artikel 5 van het Verdrag – Recht op vrijheid en veiligheid), 2014.





- de autoriteiten opzettelijk hebben misleid door valse informatie/documenten te verstrekken of relevante informatie/documenten achter te houden;
- een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of de openbare orde; of
- afkomstig zijn uit een land met een laag erkenningspercentage ⁽¹⁴⁰⁾.

De lidstaat kan de asielgrensprocedure ook toepassen op andere categorieën verzoeken op basis van andere gronden, voor een versneld onderzoek op grond van gegrondheid of niet-ontvankelijkheid.

De asielgrensprocedure **kan niet** worden toegepast:

- wanneer de verzoeker een niet-begeleid kind is, tenzij de verzoeker een gevaar vormt voor de nationale veiligheid of de openbare orde;
- wanneer de gronden voor afwijzing van het verzoek als niet-ontvankelijk of de gronden voor een versneld onderzoek niet van toepassing zijn;
- als er niet kan worden voorzien in bijzondere procedurele waarborgen of opvangbehoeften;
- in geval van relevante medische redenen;
- wanneer er niet aan de waarborgen en voorwaarden voor bewaring is voldaan en de grensprocedure niet op de verzoeker kan worden toegepast zonder het gebruik van bewaring.

In deze gevallen moet de verzoeker toestemming krijgen om het grondgebied van de lidstaat te betreden en moet hij worden doorverwezen naar de reguliere asielprocedure.

De asielgrensprocedure, vanaf de registratie van het verzoek tot de beslissing (inclusief het beroep), moet binnen twaalf weken zijn afgerond. Na deze periode moet de verzoeker toestemming krijgen om het grondgebied van de lidstaat te betreden ⁽¹⁴¹⁾.

Als de beslissing over de gegrondheid van het asielverzoek negatief is, moet deze samen met het terugkeerbesluit worden uitgevaardigd. Tegen beide kan gezamenlijk beroep worden ingesteld.

Als de beslissing daarentegen positief is, moet een verblijfsvergunning worden afgegeven en moet toegang tot het grondgebied worden verleend.

De opvang van verzoekers in de asielgrensprocedure moet voldoen aan de normen die zijn vastgesteld in de richtlijn opvangvoorzieningen (2024). Er moet in het bijzonder op worden toegezien dat gezinnen met kinderen worden ondergebracht in opvangvoorzieningen die in het belang van het kind zijn en een levensstandaard bieden die past bij de lichamelijke, mentale, spirituele, morele en sociale ontwikkeling van het kind ⁽¹⁴²⁾.

⁽¹⁴⁰⁾ Artikel 45, lid 1, van de asielprocedureverordening.

⁽¹⁴¹⁾ Artikel 51, lid 2, van de asielprocedureverordening.

⁽¹⁴²⁾ Artikel 54, lid 2, van de asielprocedureverordening.





De terugkeergrensprocedure

De terugkeergrensprocedure is van toepassing op derdelanders van wie het verzoek is afgewezen in het kader van de asielgrensprocedure ⁽¹⁴³⁾, tenzij de nationale autoriteit beslist om de terugkeerrichtlijn niet toe te passen ⁽¹⁴⁴⁾.

Er moet een termijn voor vrijwillig vertrek worden toegekend, tenzij er een onderduikrisico bestaat, het verzoek is afgewezen als kennelijk ongegrond of de persoon een risico vormt voor de openbare orde en de openbare of nationale veiligheid. Deze termijn wordt alleen op verzoek worden toegekend en mag niet langer zijn dan 15 dagen. Om in aanmerking te komen voor vrijwillig vertrek, moet de betrokkene alle geldige reisdocumenten die hij in zijn bezit heeft, aan de autoriteiten overhandigen om onderduiken te voorkomen ⁽¹⁴⁵⁾.

Als het terugkeerbesluit niet binnen twaalf weken ten uitvoer kan worden gelegd, moet een reguliere terugkeerprocedure plaatsvinden volgens de bepalingen van de terugkeerrichtlijn ⁽¹⁴⁶⁾.

De personen in de terugkeergrensprocedure moeten de algemene opvangvoorzieningen en gezondheidszorg krijgen, waarbij dezelfde normen gelden als voor verzoekers om internationale bescherming ⁽¹⁴⁷⁾.

Een persoon in de terugkeergrensprocedure kan worden onderworpen aan bewaring of AvB's ⁽¹⁴⁸⁾.

De juridische fictie van niet-inreizen

Het begrip “fictie van niet-inreizen” in het kader van screening en grensprocedures verwijst naar een juridische en administratieve constructie die wordt gebruikt voor het beheren en verwerken van personen, met inbegrip van verzoekers om internationale bescherming, die bij de grenzen aankomen maar niet formeel tot het grondgebied van de lidstaat zijn toegelaten. Dit betekent dat de persoon wordt behandeld alsof deze wettelijk het land niet is binnengekomen, ook al is hij fysiek aanwezig aan de grens of in een transitzone in het land. Het Handvest alsook het internationaal recht inzake mensenrechten en het internationaal vluchtelingenrecht blijven van toepassing.

Tijdens de screening, de asielgrensprocedure en de terugkeergrensprocedure mogen derdelanders niet tot het grondgebied van de lidstaat worden toegelaten ⁽¹⁴⁹⁾. Daartoe moeten

⁽¹⁴³⁾ Artikel 1, lid 1, van de verordening terugkeergrensprocedure.

⁽¹⁴⁴⁾ Artikel 2, lid 2, punt a), van de terugkeerrichtlijn.

⁽¹⁴⁵⁾ Artikel 4, lid 5, van de verordening terugkeergrensprocedure.

⁽¹⁴⁶⁾ Artikel 4, lid 4, van de verordening terugkeergrensprocedure.

⁽¹⁴⁷⁾ Zie voor meer informatie artikel 4, lid 2, van de verordening terugkeergrensprocedure, op grond waarvan “de omstandigheden op die locaties voldoen aan de normen die gelijkwaardig zijn aan die van de materiële opvangvoorzieningen en de gezondheidszorg overeenkomstig de artikelen 19 en 20 van Richtlijn (EU) 2024/1346 van het Europees Parlement en de Raad zoals zij gelden voor personen die nog steeds als verzoekers worden beschouwd”.

⁽¹⁴⁸⁾ Artikel 5, leden 1 tot en met 3, van de verordening terugkeergrensprocedure

⁽¹⁴⁹⁾ Artikel 6 van de screeningverordening, artikel 43, lid 2, van de asielprocedureverordening en artikel 4, lid 1, van de verordening terugkeergrensprocedure.





de lidstaten in hun nationale recht bepalingen opnemen en moeten de personen ter beschikking van de autoriteit blijven op de locaties die bestemd zijn voor screening ⁽¹⁵⁰⁾. Maatregelen om onrechtmatige toegang tot het grondgebied te voorkomen voor verzoekers om internationale bescherming, moeten in overeenstemming zijn met de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) ⁽¹⁵¹⁾.

Screening en de grensprocedures worden in de regel uitgevoerd in de nabijheid van de buitengrenzen of transitzones. Ze kunnen ook worden uitgevoerd op aangewezen locaties binnen het grondgebied waar de persoon moet verblijven ⁽¹⁵²⁾. De richtlijn opvangvoorzieningen (2024) geeft de lidstaten enige flexibiliteit betreffende de plaats waar de grensprocedures worden uitgevoerd. Deze flexibiliteit helpt hen om voldoende capaciteit en logistiek tot stand te brengen om de procedures uit te voeren.

Een ander element dat in aanmerking moet worden genomen, is het verlenen van de nodige ondersteuning aan personen met bijzondere procedurele behoeften. Een ander belangrijk element dat in aanmerking moet worden genomen, is de locatie waar de AvB's zullen worden uitgevoerd, in het bijzonder met betrekking tot de toegang tot diensten.

In dit kader kunnen lidstaten de bewegingsvrijheid van de verzoeker beperken op basis van artikel 9 van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) door te eisen dat de verzoeker op een specifieke plaats verblijft of zich bij de autoriteiten meldt. De beperkingen op grond van artikel 9 van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) vormen echter geen bewaring of AvB's, die zijn geregeld bij artikel 10 van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024) (zie [Richtsnoer 2](#)).

⁽¹⁵⁰⁾ Artikel 6 van de screeningverordening.

⁽¹⁵¹⁾ Artikel 43, lid 2, van de asielprocedureverordening.

⁽¹⁵²⁾ Artikel 8, lid 3, van de screeningverordening, artikel 54, lid 1, van de asielprocedureverordening, en artikel 4, lid 2, van de verordening terugkeergrensprocedure.



De screening en de grensprocedures

Als de derdelander om internationale bescherming verzoekt

Als het verzoek wordt afgewezen

Screening

Af te ronden binnen zeven dagen aan de buitengrens of binnen drie dagen op het grondgebied



- Informatieverstrekking
- Voorlopige medische controle en beoordeling van de kwetsbaarheid
- Leeftijdsbeoordeling (indien nodig)
- Identificatie of verificatie van identiteit
- Registratie van biometrische gegevens
- Veiligheidscontrole
- Screening invullen
- Doorverwijzing naar de juiste procedure

Asielgrensprocedure

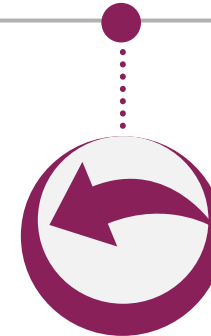
Af te ronden binnen twaalf weken



- Informatieverstrekking
- Registratie en indienen
- Bepalen van de verantwoordelijke lidstaat
- Beslissing over asiel en terugkeer
- Beroep – Verzoek om te blijven
- Beslissing over het verzoek om te blijven
- Hoorzitting
- Beslissing van de beroepsinstantie

Terugkeergrensprocedure*

Af te ronden binnen twaalf weken



- Informatieverstrekking
- Terugkeerbegeleiding (in alle fasen van het terugkeerproces)
- De identiteit bevestigen en een geldig reisdocument verkrijgen (indien nodig)
- Beoordeling van terugkeermodaliteiten en verkregen regelingen
- Uitvoering van terugkeer (vrijwillige terugkeer/ vertrek of verwijdering)

* De precieze procedure is nog niet vastgesteld. De volgorde van de stappen kan dus worden gewijzigd en/of er kunnen stappen worden toegevoegd.

* De uitvaardiging van een terugkeerbesluit en het daaropvolgende beroep zijn niet opgenomen, aangezien het terugkeerbesluit moet worden uitgevaardigd als onderdeel van de beslissing tot afwijzing van het verzoek om internationale bescherming, overeenkomstig artikel 37 van de asielgrensprocedure.





Bijlage 4. Verklarende woordenlijst

Begrip	Definitie	Bron
Onderduiken	In de asielpcedure: de handeling waarbij een verzoeker niet beschikbaar blijft voor de bevoegde administratieve of rechterlijke instanties, bijvoorbeeld door het grondgebied van de lidstaat te verlaten zonder toestemming van de bevoegde autoriteiten om redenen die niet buiten de macht van de verzoeker vallen.	Artikel 2, punt 12, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024)
	In de terugkeerprocedure: de handeling waarbij een persoon administratieve maatregelen en/of gerechtelijke procedures tracht te vermijden door niet beschikbaar te blijven voor de bevoegde autoriteiten of de rechtbank.	EU-verzameling van termen in IATE
Verzoeker	een onderdaan van een derde land of een staatloze die een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend waarover nog geen definitieve beslissing is genomen.	EUAA-verzameling van termen in IATE
Kind/ minderjarige	een onderdaan van een derde land of een staatloze die jonger is dan 18 jaar ⁽¹⁵³⁾ .	Artikel 2, punt 4, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024)
Land van herkomst	het land of de landen van de nationaliteit of, voor staatlozen, van de vroegere gewone verblijfplaats.	Artikel 3, punt 13, van Verordening (EU) 2024/1347 (kwalificatieverordening)
Vernederende behandeling of bestraffing	behandeling van een persoon die vernederend is en blijk geeft van een gebrek aan respect voor die persoon of afbreuk doet aan diens menselijke waardigheid of waarbij een gevoel van angst of minderwaardigheid wordt opgewekt dat de geestelijke en lichamelijke weerstand van een persoon kan breken.	EMN Asylum and Migration Glossary

⁽¹⁵³⁾ Kind en minderjarige worden als synoniemen beschouwd en beide termen worden in deze publicatie gebruikt. EUAA geeft de voorkeur aan de term “kind”; er wordt echter voor de term “minderjarige” gekozen wanneer deze expliciet wordt gebruikt in een wetsbepaling of een specifiek artikel (bijvoorbeeld de bepalingen van het EU-asielacquis).





Bewaring	het vasthouden van een verzoeker door een lidstaat op een bepaalde plaats, waar de verzoeker geen bewegingsvrijheid geniet.	Artikel 2, punt 9, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024)
Grondrechten	universele wettelijke garanties zonder welke personen en groepen hun fundamentele vrijheden en menselijke waardigheid niet kunnen waarborgen en die in gelijke mate en zonder voorwaarden gelden voor ieder mens, ongeacht nationaliteit, verblijfplaats, geslacht, nationale of etnische afkomst, huidskleur, godsdienst, taal of enige andere status in het rechtsstelsel van een land.	EMN Asylum and Migration Glossary
Irregulier verblijf	de aanwezigheid op het grondgebied van een lidstaat, van een onderdaan van een derde land die niet of niet langer voldoet aan de voorwaarden voor toegang die zijn vastgesteld in artikel 5 van Verordening (EU) 2016/399 (de Schengengrenscodex), of aan andere voorwaarden voor toegang tot, verblijf of vestiging in die lidstaat.	EU-verzameling van termen in IATE
Terugkeer	het proces waarbij een onderdaan van een derde land, vrijwillig gevolg gevend aan een terugkeerverplichting of gedwongen, terugkeert naar: <ul style="list-style-type: none">– zijn land van herkomst; of– een land van doorreis overeenkomstig communautaire of bilaterale overnameovereenkomsten of andere regelingen; of– een ander derde land waarnaar de betrokken derdelander besluit vrijwillig terug te keren en waar deze wordt toegelaten.	Artikel 3, punt 3, van de terugkeerrichtlijn
Onderdaan van een derde land	eenieder die geen burger van de Unie is en niet onder het Unierecht inzake vrij verkeer valt.	Afgeleid van Verordening (EU) 2016/399 (Schengenverordening)





Niet-begeleid kind/niet-begeleide minderjarige	een minderjarige die zonder begeleiding van een krachtens het recht of krachtens de praktijk van de betrokken lidstaat voor hem verantwoordelijke volwassene op het grondgebied van een lidstaat aankomt, zolang die minderjarige niet daadwerkelijk onder de hoede van een dergelijke volwassene staat, met inbegrip van minderjarigen die zonder begeleiding worden achtergelaten nadat zij op het grondgebied van de lidstaat zijn aangekomen.	Artikel 2, punt 5, van de richtlijn opvangvoorzieningen (2024)
Vrijwillig vertrek	het nakomen van de verplichting om binnen de in het terugkeerbesluit gestelde termijn terug te keren.	Artikel 3, punt 8, van de terugkeerrichtlijn





Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

