2016

Migratie in cijfers en in rechten



Lesbos, Griekenland, oktober 2015

MYRIA

Federaal Migratiecentrum

2016

Migratie in cijfers en in rechten

De redactie van dit verslag werd afgesloten in mei 2016.

Inhoud

Inleiding: De geschiedenis wordt nu geschreven 6

Hoofdstuk 1
Myria in actie 11

1. MYRIA, EEN FEDERAAL MIGRATIECENTRUM DAT PARAAT STAAT 12

2. REKENINGEN EN FINANCIËLE TOESTAND 15

3. MYRIA EN NETWERKEN: OP NATIONAAL NIVEAU 16

4. MYRIA EN NETWERKEN: OP INTERNATIONAAL NIVEAU 19

5. PUBLICATIES EN TOOLS 21

6. GRONDRECHTEN EN MIGRATIE-STROMEN 23
6.1. | Juridische permanentie 23
6.2. | Studies en onderzoeken 25

FOCUS. EUROPA IN (ASIEL)CRISIS 26

1. ASIELAANVRAGEN EN GEGEVEN BESCHERMING IN DE EU IN 2015 27
1.1. | Meer dan een miljoen asielzoekers 27
1.2. | Beschermingsstatus voor 330.000 mensen 29

2. MIDDELLANDSE ZEEGEBIED: REDDINGSOPERATIE, VERDRINKINGEN EN AANPAK MENSENSMOKKELAARS 30

3. SOLIDARITEIT EN VERDELING VAN DE LASTEN? HOTSPOTS EN RELOCATIE ONDER DE LOEP 31
3.1. | Gezamenlijke EU-inspanning tot hervestiging van 22.504 mensen van buiten de EU en hervestiging van Syriërs uit Turkije 31
3.2. | Ad-hocmaatregelen tot relocatie van 160.000 mensen binnen de EU en de opzet van hotspots in de 'frontlijnstaten' 32

4. WAT BLIJFT OVER VAN DE VRIJE SCHENGENZONE? OPNIEUW MUREN, HEKKEN EN GRENSCONTROLES IN EUROPA 38
4.1. | Controle buitengrenzen hoog op de politieke agenda 39
4.2. | Een domino van tijdelijke grenscontroles binnen de schengenzone 39
4.3. | Van tijdelijke naar langdurige controles. Griekenland de facto uit Schengen plaatsen? 42

5. UITBESTEDEN VAN HET EU-ASIEL EN GRENSBELEID EN 'INDAMMEN' VAN ASIELZOEKERS IN GRIEKENLAND EN TURKIJE 43
5.1. | Westelijke Balkan als buffer – einde van de 'doorwuifpolitiek' 44
5.2. | Turkije in een sleutelrol. Mensenrechten naar het achterplan 44

6. WAY FORWARD? DUBLIN OP DE SCHOP? TOEKOMST VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK EUROPEES ASIELBELEID 49
6.1. | Evaluatie van het Dublinsysteem 49
6.2. | Naar een derde fase van gemeenschappelijk asielbeleid? Communicatie van de Europese Commissie – 6 april 2016 50

7. NEVER WASTE A GOOD CRISIS – EEN CONCLUSIE 51

AANBEVELINGEN 54

Hoofdstuk 2
Migratie in België: statistische gegevens 55

1. BEVOLKINGSGROEPEN EN BEWEGINGEN 56
1.1. | Vreemde bevolking, geïmmigreerde bevolking en bevolking van vreemde origine: cijfers over stocks 56
1.2. | De nationaliteit: een cruciaal kenmerk voor de studie van de vreemde bevolking en de bevolking van vreemde origine 63

EXTERNE BIJDRAGE: DE NATIONALITEITSWIJZIGINGEN IN BELGIË: WELKE DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN? 68
1.3. | Migratiestromen van en naar België 71

2. MOTIEVEN VOOR MIGRATIE NAAR BELGIË 78
2.1. | De migratiemotieven begrijpen aan de hand van verschillende gegevensbronnen 78
2.2. | Positieve afloop voor een grote meerderheid van de aanvragen 80
2.3. | Daling van het aantal eerste verblijfstitels sinds 2010 en gelijktijdige wijziging van de aangehaalde motieven 83

EXTERNE BIJDRAGE: KLAARHEID OVER DE 'NIEUWKOMERSVERKLARING' 88

EXTERNE BIJDRAGE: ONTHAAL VAN NIEUWKOMERS: EEN SPRONG IN HET ONBEKENDE 89

Hoofdstuk 3
Internationale bescherming en staatloosheid 93

1. CIJFERS 94
1.1. | 2015: een jaar in het teken van asiel 94
1.2. | In 2015 dubbel zoveel personen geregistreerd die een eerste asielaanvraag deden in de lidstaten van de EU dan in 2014 95
1.3. | Asieltendensen in België aan de hand van enkele kerncijfers 95
1.4. | De asielstromen weerspiegelen de voornaamste crises die in de ontwikkelingslanden aan de gang zijn 98
1.5. | Stijging van het aantal erkenningen van de vluchtelingenstatus en toekenningen van subsidiaire bescherming 101
1.6. | Opvang van de asielzoekers: een bezettingsgraad die opnieuw stijgt 104

2. RECENTE EVOLUTIES 106

2.1. | Asiel en opvang 106
2.2. | NBMV 120
2.3. | Staatloosheid 121

AANBEVELINGEN 122

EXTERNE BIJDRAGE: TIJD OM FUNDAMENTELE WAARDEN TE HERNIEUWEN 123

FOCUS: INSTROOM VAN ASIELZOEKERS EN HET OPVANGBELEID IN BELGIË: VERGELIJKING VAN DE JAREN 2000 EN 2015 126

Hoofdstuk 4
Recht op een gezinsleven 133

1. CIJFERS 134

1.1. | Gezinshereniging in kaart gebracht aan de hand van verschillende gegevensbronnen 134
1.2. | De visa 135
1.3. | De eerste verblijfstitels 141

2. RECENTE ONTWIKKELINGEN 144

2.1. | Wetsontwerp wijzigt verschillende artikels inzake gezinshereniging 144
2.2. | Een langere behandelingstermijn voor verzoeken gezinshereniging voor familieleden van derdelanders 146
2.3. | Grondwettelijk Hof brengt duiding over het recht op gezinshereniging voor wettelijk samenwonende partners en over de bescherming voor slachtoffers van huishoudelijk geweld 147
2.4. | Integratievoorwaarde mag het recht op gezinshereniging voor derdelanders niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken 148
2.5. | De inkomstenvoorwaarde voor derdelanders en Belgen blijft voor beroering zorgen 149
2.6. | Familieleden eisen het recht gehoord te worden op 150
2.7. | Mag een inreisverbod het recht op gezinshereniging voor Belgen belemmeren? 150
2.8. | De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen verduidelijkt de verblijfsvoorwaarden voor ouders van de minderjarige EU-burger 151

AANBEVELINGEN 151

FOCUS: DE OMZETTING IN BELGISCH RECHT VAN EUROPEES RECHT INZAKE ASIEL EN MIGRATIE 152

Hoofdstuk 5
Vrij verkeer, economische migratie en studenten 163

1. CIJFERS 164

1.1. | Vrij verkeer en economische migratie 165
1.2. | Bezoldigde activiteiten zijn lang niet de belangrijkste reden voor migratie naar België 165
1.3. | De arbeidskaarten en de Europese blauwe kaarten ter illustratie van de loonarbeid 168
1.4. | Beroepskaarten en RSVZ-gegevens brengen zelfstandigen in kaart 172
1.5. | Andere statuten gelinkt aan professionele activiteiten 175
1.6. | In verhouding meer personen inactief bij vreemde nationaliteiten 177
1.7. | Migratie om studieredenen 179

2. RECENTE ONTWIKKELINGEN 182
2.1. | Vrij verkeer van werknemers 182
2.2. | Detacheringen 184
2.3. | Economische migratie van derdelanders 188
2.4. | Studenten 192

AANBEVELINGEN 193

FOCUS: EEN ARBEIDSMARKT ONDER INVLOED VAN MIGRATIE 194

EXTERNE BIJDRAGE: IMMIGRATIE: EEN BEDREIGING VOOR ONZE ECONOMIE 196

Hoofdstuk 6
Regularisatie van verblijf en de rechten van personen in irregulier verblijf ... 199

1. CIJFERS 200
1.1. | Inleiding 200
1.2. | 39% minder regularisatieaanvragen tussen 2014 en 2015: historisch laag 200
1.3. | Machtigingen tot verblijf om humanitaire en medische redenen in vrije val 202

2. RECENTE ONTWIKKELINGEN 206
2.1. | Wie kan nog een humanitaire regularisatie krijgen? 206
2.2. | Een strenge wet voor bijkomende regularisatieaanvragen 206
2.3. | Welke bescherming voor ernstig zieke vreemdelingen? 207

AANBEVELINGEN 210

Hoofdstuk 7
Terugkeer, detentie en verwijdering 213

1. CIJFERS 212
1.1. | Inleiding 212
1.2. | Meer dan 5.000 vrijwillige terugkeren in 2015 214
1.3. | De administratieve aanhoudingen van vreemdelingen op het grondgebied: de personen in irregulier verblijf krijgen het vaakst een BGV (zonder opsluiting) 215
1.4. | Het aantal opgesloten vreemdelingen: stijging in de gesloten centra en daling in de terugkeerwoningen 219
1.5. | Het grootste aantal repatriëringen sinds 2007 221
1.6. | De terugdrijvingen: ongeveer 2.000 betekende beslissingen en 1.649 effectieve terugdrijvingen 222
1.7. | Wat is er tot slot geweten over de vreemdelingen die het grondgebied in 2015 officieel hebben verlaten? 222

2. RECENTE ONTWIKKELINGEN 224
2.1. | Op Europees niveau 224
2.2. | Op Belgisch niveau 225

AANBEVELINGEN 244

Bijlage : Aanbevelingen 245

DE GESCHIEDENIS WORDT NU GESCHREVEN



Een ongeziene uitdaging op het gebied van migratie

Op 3 september 2015, vlak na de zomervakantie, gaat één beeld de wereld rond. Dat van Aylan, een Syrisch jongetje van drie. Zijn dode lichaam spoelde aan op een Turks strand, nadat het vaartuig kapseisde waarmee hij samen met zijn ouders koers had gezet naar de oevers van een Grieks eiland dat gelijk staat met de Europese Unie. Aylan beroerde de publieke opinie. Was het omdat het een klein jongetje was, een symbool voor de onschuld voor iedereen? Of omdat de foto er kwam op het einde van een zomer waarover de schaduw van de migratiecrisis hing en het politieke debat in Europa met zijn neus op de feiten drukte? En toch is Aylan maar een van de vele anderen. In 2015 zijn naar schatting 3.771 mensen omgekomen op zee, iets meer nog dan in 2014. Na de eerste maanden van 2016 wordt het dodental al in honderdtallen uitgedrukt, ook na de deal tussen de Europese Unie en Turkije. Die zou de business van de mensensmokkelaars moeten breken maar kan, in de feiten, nauwelijks tegenhouden dat migranten zich wagen op nóg gevaarlijkere routes.

De instroom van migranten naar Europa in 2015 is zeker uitzonderlijk, en ook op wereldvlak was de context nooit ernstiger. Begin 2015 telde UNHCR bijna 65 miljoen mensen op de vlucht, een record sinds de Tweede Wereldoorlog waar het conflict in het Midden-Oosten in grote mate mee verantwoordelijk voor is. Vooral de oorlog in Syrië heeft sinds 2011 vijf miljoen mensen op de vlucht gedreven. Die context verklaart voor een groot deel de migratiestromen die in Europa toekomen. In 2015 vroegen volgens Eurostat 1.255.600 mensen voor de eerste keer asiel op het grondgebied van de 28 EU-lidstaten. Een instroom die ongezien is... maar zeker niet onoverkoombaar. Over heel de EU en haar 500 miljoen inwoners tellen we in 2015 ongeveer 2,5 nieuwe asielzoekers per 1.000 inwoners. Ook al kent België een uitzonderlijke stijging van de asielaanvragen, toch is het aantal asielzoekers in 2015 "38.990 eerste aanvragers" geen record. In 2000, tijdens de Balkancrisis, ving ons land 46.855 mensen op die een eerste asielaanvraag deden. Het zijn twee verschillende situaties, zoals ook blijkt uit het focusartikel in dit jaarverslag waarin we de vergelijking maken tussen 2000 en 2015. Maar hoe je de cijfers ook bekijkt, één ding staat vast: ja, het aantal migranten dat deze crisis op de been bracht is heel groot. En nee, het is niet onbeheersbaar. Europa heeft als geheel altijd al ruim de middelen gehad om dit aan te kunnen. Ook al levert die migratie spanningen op binnen de maatschappij.

Migratiecrisis? Misschien. Crisis van de Unie? Zeker.

En toch leveren de lidstaten van de Europese Unie zich sinds de zomer van 2015 over aan een gigantische partij paniekvoetbal. Van Europese top naar top raken ze meer verdeeld en sluiten ze relocatieakkoorden die ze niet kunnen uitvoeren. En vooral, na afloop van de vergaderingen spelen ze solo en doen ze er alles aan om zichzelf zo onaantrekkelijk mogelijk voor te stellen. Eigenlijk is het, zoals we suggereren in het belangrijkste focusartikel van dit jaarverslag, legitiem om zich af te vragen of we niet eerder een crisis van de Europese Unie meemaken. Europa is meer dan alleen recht, geschiedenis en aardrijkskunde. Europa staat ook voor waarden, zoals de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen in zijn bijdrage aanstipt. Het grensverkeer is geregeld door het Schengenverdrag, de uitvoering van het asielrecht door de Dublin-verordening: het zijn verworvenheden die, wat we niet meer voor mogelijk achtten, nu lijken om te vallen als dominoblokjes. Ten slotte organiseert een akkoord van maart 2016 tussen de Europese Unie en Turkije een uitwisseling van migranten: zij die in Griekenland zijn geraakt worden naar Turkije teruggestuurd om vervolgens vluchtelingen in Turkije naar Europa over te brengen. Dat alles gebeurt onder de striemende kritiek van mensenrechtenorganisaties. Daar boven op kwam nog de weloverwogen keuze om het Europese migratiebeleid te 'externaliseren' door een derde land dat niet onbesproken is op het gebied van de mensenrechten daartoe de middelen te geven. Met het (berekende?) risico dat Griekenland een sorteercentrum wordt van aanvaardbare en niet aanvaardbare migranten. En toch hadden de EU en haar lidstaten andere middelen om de crisis anders aan te pakken: tijdelijke bescherming, humanitaire visa,

Europa is meer dan alleen recht, geschiedenis en aardrijkskunde. Europa staat ook voor waarden.

grootschalige hervestiging... Het zijn instrumenten die levens zouden kunnen redden en een veilige reisweg naar de EU zouden kunnen bieden voor een deel van hen, maar die men weigert te gebruiken uit vrees voor het zogenaamde aanzuigeffect.

In de context van migratie suggereert het begrip aanzuigeffect dat er een gigantische migratiemarkt bestaat, waar vraag en aanbod op elkaar inspelen. Die markt wordt bepaald door pushfactoren die mensen wegdrijft van hun thuis (oorlog, miserie, werkloosheid) en pullfactoren die hen in het ene of andere land aantrekken. Het aanzuigeffect duidt in dat verband op de 'marktbeweging' die migranten aanzet om naar deze of gene bestemming te trekken omdat die hen aantrekkelijk of kansrijk lijkt. Die informatie pikken ze op in de (sociale) media, uit geruchten of via via. Sinds de instroom van asielzoekers in de zomer van 2015 geven de Europese landen zich over aan een partijtje blufpoker waarbij de angst voor dat aanzuigeffect constant in hun achterhoofd speelt. Daartoe nemen ze een rist unilaterale maatregelen die er duidelijk op uit zijn om migranten, of ze nu asielzoeker zijn of niet, te ontmoedigen om naar hun land te komen.



Laten we niet naïef zijn: de markt van de irreguliere migratie bestaat wel degelijk en er zitten vaak hele criminele netwerken achter. Maar twee dingen moeten heel duidelijk zijn: ten eerste zou die migratiemarkt niet draaien als er veilige en legale migratiekanalen waren om een asielaanvraag te doen, zonder zijn leven op zee te riskeren en bedriegers een fortuin te betalen. Ten tweede: wat de redenen, valse of oprechte beloften ook zijn die hen tot hier brachten, iedere asielzoeker heeft het recht dat zijn vraag om beschermd te worden correct wordt onderzocht en dat hij waardig wordt opgevangen tijdens die procedure. En dat is niet alleen Bed, Bad en Brood, maar ook een kwaliteitsvolle sociale, juridische en psychologische begeleiding.

België en de instroom

Om er geen doekjes om te winden: in een afbrokkelend Europa was België wel op de afspraak wat de opvang betreft en nam het in de zomer van 2015 zijn deel van de verantwoordelijkheid op in de Europese afspraken over relocatie en hervestiging. Op nationaal niveau werden in enkele maanden enorme inspanningen geleverd om 35.000 opvangplaatsen te verzekeren, los van de eerder moeizame organisatie van een pre-opvang, nadat spontane burgerinitiatieven het mogelijk hadden gemaakt om asielzoekers die wachtten op de registratie van hun aanvraag in tenten op te vangen in het Maximiliaanpark. Bovendien is de termijn waarna asielzoekers mogen werken verminderd van zes naar vier maanden. Toch kunnen ook een aantal kanttekeningen worden geplaatst. Ook in België werpt de angst voor het aanzuigeffect zijn schaduw over het overheidsoptreden. Zo wil die elke actie vermijden die ook maar een beetje genereuzer dreigt over te komen dan een strikt restrictieve visie op het recht, alsof ze heel de tijd vreest dat de publieke opinie haar een te grote toegeeflijkheid zou aanwrijven. De beperking van het aantal dossiers per dag, brieven met halve en vooringenomen informatie, langere behandelingstermijnen voor gezinshereniging, de verplichte nieuwkomersverklaring: allemaal initiatieven die de migratiestromen willen beperken en tegelijk kandidaat-migranten willen ontraden en de bevolking willen sussen. Een bevolking van wie men denkt dat ze terughoudend staat tegenover de grote migratiegolf, in tijden die sowieso al angstwekkend zijn. En dat terwijl de toekomstige uitdagingen vooral liggen bij de integratie van de vele erkende vluchtelingen (huisvesting, werk, onderwijs).

Allemaal initiatieven die de migratiestromen willen beperken en tegelijk kandidaat-migranten willen ontraden en de bevolking willen sussen.

Toch is de angst voor het aanzuigeffect in de eerste plaats de angst van de overheid voor de publieke opinie. Het leidt tot een context van vijandige spanning tegenover migranten. Ook de haatboodschappen tierden welig in de winter van 2015-2016. Ze kwamen zoals gewoonlijk van individuen die hun gal spuwen op de sociale media zoals aan de cafétoog, maar ook van bedrijven, bekendheden en zelfs mensen met een zekere macht. Zo was er een advertentie voor afsluithekken om zich te beschermen want "ze komen", de plannen om de toegang tot openbare zwembaden te ontzeggen aan asielzoekers, de oproep om migranten geen eten te geven of om op te sluiten in "een kamp zoals Guantanamo, maar dan zonder het folteren".

Het wijst allemaal op een publieke opinie die het noorden kwijt is. Het legitimeert ook allemaal het optreden van een openbare instelling met duidelijke opdrachten, dat vrij kan spreken, betrouwbare cijfers moet leveren en rechten strak moet verdedigen.

Myria, onverwacht in het brandpunt

Op 3 september 2015 – de dag dat de foto van Aylan de wereld rondging – maakte ook het Federaal Migratiecentrum zijn nieuwe naam, Myria, bekend en profileerde het zich publiek. Het toeval wil dat dat momentum samenviel met een diepe humanitaire crisis. Het zorgde ervoor dat Myria fel bevraagd werd – om verheldering, inzicht, analyse, reactie op de actualiteit. Meer dan ooit voor een team van een vijftiental personen dat gewend was aan meer tijd voor analyse, nauwkeurigheid en reflectie en dat zich nu in de positie bevond waarin het zeer snel moest reageren op de gebeurtenissen zonder in te boeten aan de precisie van zijn expertise en zonder zich te verliezen in de waan van de dag. Het was een uitdaging op zich en we hopen dat we ze grotendeels hebben ingelost. Naast het verslag Migratie in cijfers en in rechten, de dagelijkse acties voor de rechten van migranten (960 meldingen in 2015) en permanente contacten met overheden, onderzoekscentra, verenigingen en burgers, heeft Myria ook de taak van het Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV) op zich genomen om voortaan de contactvergaderingen Asiel te organiseren. Die vergaderingen zijn belangrijk voor de sector om informatie uit te wisselen. Myria ontwikkelde ook op enkele maanden tools waarmee het dag in dag uit bijdraagt aan een betere informatie en inzichten rond migratie. Zo lanceerden we Myriatics, demografische ministudies die om de drie maand de migratie aansnijden vanuit een andere invalshoek, en ook Myriapolis, een pedagogische portaalsite die niet alleen tools verzamelt maar ook een constant bijgewerkte selectie van cultuurevents die met migratie of met mensenhandel te maken hebben. Het doelpubliek is zowel de sector zelf als iedereen die erin geïnteresseerd is.

De meerwaarde van ons optreden is onze onafhankelijkheid, zoals de regering en de wetgever dat ook gewild hebben. We moeten werken in overleg met alle openbare en privé-actoren, maar tegelijk ook de actie van de overheid kunnen bekritiseren als we van oordeel zijn dat die de grondrechten van vreemdelingen bedreigt. Daar moet ook het respecteren van rechtvaardige middelen tegenover staan. Op budgettair vlak is Myria sinds december 2014 door de regering onderworpen aan een lineaire vermindering van ongeveer 10% van zijn middelen, wat jaarlijks nog toeneemt tot 2019. Die besparing lijkt nog harder omdat ze een instelling treft in volle opstartfase (Myria bestaat sinds 15 maart 2014) die opdrachten uitoefent (analyse van migratie, bescherming van de grondrechten, strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel) die aan belang winnen. Bovendien is de opgelegde besparing in tegenspraak met het KB dat de oprichting van Myria regelt en dat een vaste en geïndexeerde dotatie voorziet. Ondanks de vele verzoeken aan de verschillende betrokken overheden, is het tot vandaag niet mogelijk gebleken om die feitelijke situatie recht te zetten. Dat werpt één eenvoudige vraag op: is het wel gezond dat een onafhankelijke organisatie in de situatie zit dat ze zwaarwegende besparingsbeslissingen moet ondergaan van een regering waarvan ze het optreden vanuit zijn wettelijke opdrachten kritisch moet kunnen belichten?

Zoals elk jaar vindt u in dit rapport onze belangrijkste demografische gegevens: bevolkingsgroepen, migratiestromen, nationaliteit, internationale bescherming, recht op een gezinsleven, vrij verkeer, economische en studiemigratie, regularisatie, terugkeer, detentie en verwijdering. Ook onze analyses en aanbevelingen op het gebied van de grondrechten lijken ons in de huidige context zinvoller dan ooit. Daarnaast verhelderen een reeks focusartikels en externe bijdragen de uitzonderlijke periode die we meemaken op het vlak van migratie. Ik ben zo vrij om, één is geen, iedereen te bedanken die dit verslag elk jaar mogelijk maakt. In de eerste plaats het team van Myria. Hun beroepsernst, nauwgezetheid, generositeit en openheid zijn onmisbare waarden om het schip ook in de woeligste wateren op koers te houden. Ik bedank de raad van bestuur voor haar steun en ook alle organisaties en overheden die ons de informatie en gegevens leveren die we nodig hebben voor onze opdracht, in het bijzonder de Dienst Vreemdelingenzaken. Ook al is zo'n informatie-uitwisseling wettelijk voorzien, toch vinden we het bijzonder waardevol dat ze blijft verlopen in optimale omstandigheden.

Zoals dit verslag aantoont, zijn de uitdagingen op het gebied van migratie groot en urgent. Ze vragen meer dan ooit dat we de krachten bundelen – overheden, instellingen, onderzoekscentra, verenigingen, burgers. Het is hoog tijd om na te denken over hoe de geschiedenis zich deze periode zal herinneren. Als een moment waarop Europa erin slaagde haar krachten te bundelen, zich solidair toonde en de armen spreidde voor een migratiestroom die voor het grootste deel op gang is gebracht door de ergste humanitaire crisis sinds de Tweede Wereldoorlog. Een crisis die bovendien geen enkele bedreiging vormde voor haar demografie. Of als de ondergang van een oud, belegerd continent dat zich bang vasthoudt aan zijn privileges en zich politiek laat leiden door afzijdigheid en angst en de deur dichthoudt voor de miserie en zo elke dag twee Aylans laat verdrinken? Zonder

met grote woorden te willen spelen, we beleven zonder meer historische tijden. Historisch door het aantal mensen dat wereldwijd op de vlucht is. Historisch door de omvang van de stroom asielzoekers in Europa. En historisch ook door de manier waarop we daarop reageren. Per slot van rekening zegt dat meer over onszelf dan over wie we aanvaarden of weigeren op te vangen.

François De Smet,

Directeur

Hoofdstuk 1
Myria in actie



Op 3 september 2015 werd het Federaal Migratiecentrum Myria. Het was actief tegen de achtergrond van een ongeziene migratiecrisis. Zo lanceerde Myria nieuwe tools zoals Myriatics, demografische ministudies, en Myriapolis, een pedagogische portaalsite. Het kreeg ook 960 meldingen van vreemdelingen met vragen over hun rechten en het bouwde zijn nationale en internationale netwerken verder uit.

1. MYRIA, EEN FEDERAAL MIGRATIE-CENTRUM DAT PARAAT STAAT

September 2015: het Federaal Migratiecentrum wordt omgedoopt tot Myria

Op 3 september onthulde het Federaal Migratiecentrum in de Kruidtuin zijn nieuwe naam: Myria. Het organiseerde die dag ook een publieksdebat over het migratiebeleid met onder meer de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, aan wie het jaarverslag van 2015 ook officieel werd overhandigd. Daarmee gaf het Federaal Migratiecentrum het signaal dat het de publicatie van zijn jaarverslagen rond migratie én mensenhandel/mensensmokkel voortaan aangrijpt om het maatschappelijk debat te voeden met alle betrokkenen partijen.



De nieuwe naam van het Federaal Migratiecentrum is Myria. Die naam maakt het gemakkelijker herkenbaar en ook toegankelijker voor de overheden, organisaties, onderzoekscentra én burgers. Zijn logo en grafische huisstijl zijn gelinkt aan die van Unia, de nieuwe naam van het Interfederaal Gelijkekansencentrum, waarmee het een bevoorrechte relatie wil blijven onderhouden.

De lancering van Myria gebeurde in een uitzonderlijke internationale context. Sinds de zomer van 2015 wordt de wereld geconfronteerd met de ergste humanitaire crisis sinds de Tweede Wereldoorlog. Sindsdien eist de zogenaamde asielcrisis een groot deel van de politieke, economische en maatschappelijke aandacht op. Myria heeft geprobeerd om op de afspraak te zijn door antwoorden te geven op de vele vragen om verduidelijking, uitleg en achtergrondinformatie. Daardoor komt het sinds september 2015 zeer regelmatig in de actualiteit, op eigen initiatief of omdat het vragen krijgt over de ontwikkelingen in de asielcrisis. De grote uitdaging voor Myria is die hernieuwde aanwezigheid te koppelen aan de expertise die het jarenlang heeft opgebouwd.

2015, het eerste "volledige" werkjaar van het Federaal Migratiecentrum

Myria, het Federaal Migratiecentrum, is een team van een vijftiental personen. Het werd officieel boven de doopvont gehouden op 15 maart 2014. Sinds augustus 2014 beschikt het over een raad van bestuur en sinds 15 maart 2015 over een eerste directeur.

Myria wordt in de eerste plaats beheerd door zijn raad van bestuur. Die stippelt het algemene beleid uit, sluit de rekeningen af, bepaalt het communicatiebeleid en beslist om al of niet een rechtszaak aan te spannen (in mensenhandel- of mensensmokkeldossiers of om achterstallige lonen in te vorderen).

De directeur staat in voor de dagelijkse werking en budgettering, voor de uitvoering van de beslissingen van de raad van bestuur en voor de voorbereiding van de aanbevelingen. Hij brengt daarover verslag uit aan de raad van bestuur en dankzij een specifieke procedure kan hij, in dringende gevallen, elke beslissing nemen die nodig blijkt in het kader van de opdrachten en de werking van Myria.

Die taakverdeling wordt opgelegd door het koninklijk besluit van 29 juli 2014 (art. 3§2) tot vaststelling van het organiek statuut van Myria. Dat wordt aangevuld door het huishoudelijk reglement van de raad van bestuur van het Federaal Migratiecentrum, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 18 november 2014.

De raad van bestuur van Myria is, sinds 24 april 2014, samengesteld uit tien leden die door het Federaal Parlement zijn aangewezen. Ze zijn benoemd bij koninklijk besluit en vormen ook de federale kamer binnen de raad van bestuur van Unia, waarvan de andere leden voortaan rechtstreeks benoemd worden door de gemeenschappen en gewesten. Zowel de man-vrouwverhouding als de taalverhouding zijn in evenwicht.

Leden van de raad van bestuur van het Federaal Migratiecentrum op 1 mei 2016

Nederlandstalige effectieve leden	Nederlandstalige plaatsvervangende leden
Mevr. Shaireen Aftab (voorzitter)	Mevr. Naima Charkaoui
Mr. Yves Aerts	Mr. Jan Theunis*
Mevr. Els Schelfhout	Mevr. Jacqueline Goegebeur
Mr. Herman Van Goethem	Mr. Bernard Hubeau
Mr. Jogchum Vrielink	Mr. Selahattin Kocak*
Franstalige effectieve leden	**Franstalige plaatsvervangende leden**
Mr. Louis-Léon Christiaens	Mr. Daniel Soudant*
Mevr. Sotieta Ngo	Mevr. Maïté De Rue
Mevr. Christine Nina Niyonsavye	Mevr. Christine Kulakowski
Mevr. Bernadette Renauld	Mevr. Claire Godding
Mr. Thierry Delaval	Mr. Patrick Wautelet

* Benoemingen te bevestigen door een koninklijk besluit dat nog niet gepubliceerd was bij de redactie van dit verslag.

Sinds augustus 2014 beschikte Myria over een nieuwe raad van bestuur. Restte nog de taak om een nieuwe directie aan te stellen. Dat gebeurde in overeenstemming met de SELOR-procedure die voorgeschreven is in het koninklijk besluit van 29 juni 2014. Na afloop van de procedure en op beslissing van de raad van bestuur, is François De Smet op 15 maart 2015 in dienst getreden als eerste directeur van het Federaal Migratiecentrum.

Daarna heeft Myria zich voorzien van de instrumenten die het voor zijn acties nodig heeft:

Een **personeelsplan** dat het kader, de functieprofielen en de loonvoorwaarden van het personeel van Myria vastlegt. De voorwaarden die van kracht waren in het oude Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding werden grotendeels overgenomen. Het team is evenwichtig en paritair samengesteld uit beide taalgroepen. Met de uitvoering van dit plan werden ook enkele nieuwigheden aangebracht:

- een rang van adjunct van de directie werd ingevoerd,
- de functie secretariaat en administratie werd van halftijds naar voltijds uitgebreid,
- de structurele partnerschapsovereenkomst met het Centre de recherche en démographie (DEMO) van de Université catholique de Louvain (UCL), dat een groot deel van het demografisch werk van het Federaal Migratiecentrum voor zijn rekening nam, werd niet hernieuwd. Er werd besloten om de interne competenties op dat vlak binnen Myria te versterken. Dit heeft geleid tot de aanwerving van een bijkomende halftijdse medewerker die zal instaan voor de verwerking van de statistische en demografische gegevens.

Myria verwelkomt het hele jaar door ook verschillende stagiair(e)s.

Een **driejaarlijks strategisch plan 2016-2018**, gericht op de drie wettelijke opdrachten van Myria:

- juridisch advies in het kader van de behandeling van individuele vragen in thema's als het recht op gezinsleven, de verblijfsstatus, de nationaliteit, de administratieve detentie, met inbegrip van de controle van de gedwongen verwijderingen, de staatloosheid ("waken over het respect van de grondrechten van de vreemdelingen");
- demografische en statistische analyse van de beschikbare cijfers over migratie, het ontwerp en de opvolging van onderzoeksprojecten over de realiteit van de migraties, de longitudinale opvolging van en het werk met cohorten rond het administratief statuut van de migranten en hun sociaal-economische toekomst ("de overheid informeren over de aard en de grootte van de migratiestromen");
- analyse van het fenomeen van de mensenhandel en de mensensmokkel op basis van gerechtelijke dossiers, interactieve interviews, de analyse van de ontwikkelingen in de aanpak van de mensenhandel en de mensensmokkel en de evaluatie van het beleid ter bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel ("de bestrijding van de mensenhandel en mensensmokkel stimuleren").

Een **communicatieplan**, dat voornamelijk betrekking heeft op de strategie die Myria volgt om zijn identiteit en zijn opdrachten tegenover de buitenwereld te bevestigen, onder andere de lancering en de uitwerking van zijn nieuwe naam en de bepaling van zijn communicatie, ook op het internet en via de sociale media.

Een **operationeel plan 2016** met de volgende doelstellingen:

- onze identiteit consolideren;
- onze drie wettelijke opdrachten zo complementair mogelijk uitoefenen;
- onze actiemiddelen (website, nieuwe instrumenten) versterken;
- onze ondersteuning van individuele meldingen versterken;
- een grotere bijdrage leveren aan het maatschappelijke debat.

2. REKENINGEN EN FINANCIËLE TOESTAND

In oktober 2014 heeft de federale regering besloten om besparingen op te leggen aan de federale instellingen. Die beslissing had ook een grote impact op het Federaal Migratiecentrum. De besparingen roepen vragen op, zowel principieel als praktisch.

In plaats van, net als voor de andere openbare instellingen, een verschillend besparingspercentage toe te passen voor de personeelskosten (-4%) en de werkingskosten (-20%), werd voor Myria een lineaire vermindering van 20% toegepast op het deel van de dotatie dat rechtstreeks ten laste valt van de federale staat. Ondanks herhaalde vragen aan de betrokken staatssecretarissen, aan de minister van Begroting en aan de leden van de Kern, is het niet mogelijk gebleken om die situatie te doen rechtzetten.

Die besparingen doen ook vragen rijzen over de gegarandeerde dotatie van € 1.500.000 die zwart op wit in het organiek koninklijk besluit van Myria is vermeld en voortvloeit uit de politieke wil om zijn onafhankelijkheid te waarborgen. Zijn middelen zodanig verminderen in volle opstartfase van de instelling, lijkt duidelijk in tegenspraak met die politieke wil waarvan bij de oprichting van het Centrum blijk werd gegeven. Die lineaire besparing brengt Myria op korte termijn in een lastig parket. Door de besparingen op de begrotingslijn zal Myria's situatie in 2016, 2017, 2018 en 2019 nog erger worden, doordat de besparing van 20%, die hem logisch gezien niet had mogen worden opgelegd, elk jaar nog met een bijkomende 2% wordt verhoogd.

Myria is er echter in geslaagd om zijn begroting in 2015 in evenwicht te houden, door meer bepaald af te zien van de vervanging van bepaalde vertrekken en afwezigheden van medewerkers. Hieronder volgt een samenvatting van de voornaamste balanscijfers per 31 december 2015 en van de resultatenrekeningen van het jaar 2015. Die rekeningen werden door de raad van bestuur van Myria goedgekeurd op 12 april 2016 en nagezien door de bedrijfsrevisor.

Balans per 31 december 2015 (x € 1.000)			
Activa	**1.152**	**Passiva**	**1.152**
Vaste activa	**17**	Beginkapitaal	835
		Gecumuleerd resultaat	50
Vlottende activa	**1.135**	**Schulden**	**267**
Handelsvorderingen	30	Leveranciers	190
Financiële activa	66		
Geldbeleggingen	250	Schulden aan de sociale zekerheid	51
Liquide middelen	789	Overige schulden	26
Resultatenrekening 1 januari 2015 – 31 december 2015 (x € 1.000)			
Opbrengsten	**1.445**	**Kosten**	**1.441**
Subsidies	1.381	Projectkosten	44
Opbrengsten uit projecten	62	Werkingskosten	423
Diverse opbrengsten	2	Personeelskosten	965
Financiële opbrengsten	0	Afschrijvingen	9
		Resultaat 2015	**4**

3. MYRIA EN NETWERKEN: OP NATIONAAL NIVEAU

Overheid

Myria bekleedt een aparte plaats. Het is weliswaar een publieke instelling, maar het is volledig autonoom tegenover de regering en oefent zijn opdrachten volkomen onafhankelijk uit. Het is zijn bedoeling om te kunnen spreken met alle stakeholders die betrokken zijn bij zijn opdrachten: overheidsinstanties, instellingen, verenigingen, belangengroeperingen, politieke partijen, onderzoekscentra, burgers. Deze kruispuntpositie is bijzonder waardevol. Een groot deel van het statistisch en aanbevelingswerk is slechts mogelijk dankzij de contacten en de relaties die worden onderhouden met talrijke overheidsinstanties, in het bijzonder met de Dienst Vreemdelingenzaken, het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, Fedasil, de FOD Binnenlandse Zaken, de FOD Justitie, de FOD Buitenlandse Zaken, de FOD Werkgelegenheid, de Algemene Directie Statistiek, de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

Federale regering

De contacten met de federale regering gaan over inhoudelijke dossiers waarvoor Myria zijn stem wil laten horen wanneer het de grondrechten van de vreemdelingen of de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel betreft. De federale regering is de eerste bestemmeling van de thematische en de jaarverslagen die rechtstreeks betrekking hebben op verscheidene van haar bevoegdheden: Asiel en Migratie, Justitie, Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken, Werk, Gelijke kansen.

In 2015 en 2016 hadden de contacten met de regering betrekking op zo diverse thema's als humanitaire visa, de Europese richtlijn met betrekking tot de opvang van asielzoekers, het beheer van de opvang en de pre-opvang van asielzoekers en de hervormingen in verband met de verblijfsstatus en de gezinshereniging. De twee jaarverslagen – over migratie en over mensenhandel en mensensmokkel – werden naar alle leden van de regering gestuurd waarbij in het bijzonder de nadruk werd gelegd op de aanbevelingen die op hen betrekking hebben.

Zoals hierboven vermeld, heeft Myria in 2015 en 2016 met de federale regering ook institutionele en budgettaire besprekingen gevoerd om zijn onafhankelijkheid op korte en op lange termijn beter te kunnen waarborgen. In oktober 2014 heeft de regering budgettaire besparingsmaatregelen genomen die de begroting van Myria belasten. Zowel wat hun principe als wat hun toepassing betreft, doen die besparingen ernstige vragen rijzen over het beeld dat de federale regering zich vormt van de onafhankelijkheid die het Federaal Migratiecentrum moet kunnen genieten. De institutionele evolutie van het Federaal Migratiecentrum leidt, in overeenstemming met de wil van de wetgever en van de uitvoerende macht, tot een grotere onafhankelijkheid. Terwijl die onafhankelijkheid totaal is voor het beheer, het aanwervingsbeleid en de stellingnames, is ze dat duidelijk niet voor het budgetbeheer.

Rekening houdende met zijn statuut en zijn opdrachten, beschouwt het Federaal Migratiecentrum zichzelf als een orgaan dat samen met andere actoren in België bijdraagt tot het bestaan van een Nationale Mensenrechteninstelling in de zin van de Principes van Parijs[1].

Die onafhankelijkheid uit zich op verschillende manieren:

- een objectivering van de aanwerving van de raad van bestuur door het federaal parlement (op basis van een open oproep tot kandidaatstelling) en van de directie (door de raad van bestuur op basis van een selectie door SELOR);
- het ontbreken van een regeringscommissaris;
- de - principiële - toekenning van een dotatie van 1,5 miljoen euro, die opgenomen is in zijn organiek koninklijk besluit: "Art. 15. Voor het vervullen van zijn opdracht, mag de financiering van het Centrum verzekerd worden door (...) 2° een jaarlijks bedrag van één en een half miljoen euro dat jaarlijks op 1 januari geïndexeerd wordt op basis van de gezondheidsindex. De referentie-index is die van 1 januari 2014."[2] Die bepaling volgt op een politiek

1 De Principes of Beginselen van Parijs zijn de internationale normen die de minimumvoorwaarden vastleggen waaraan een NMRI moet voldoen om door de equivalente instituten en binnen het systeem van de Verenigde Naties als geloofwaardig te worden beschouwd. De nationale mensenrechteninstituten zijn staatsinstellingen voorzien van een grondwettelijk of wetgevend mandaat dat hen als opdracht geeft om de mensenrechten te beschermen en te bevorderen. Ze maken integraal deel uit van het staatsapparaat en worden gefinancierd met overheidsmiddelen. Voor meer info: www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_fr.pdf.

2 Koninklijk besluit tot vaststelling van het organiek statuut van het federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen mensenhandel tot uitvoering van artikel 5 van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen mensenhandel.

akkoord over de verdeling van de middelen die worden toegewezen aan de twee centra.

De toekenning van een dergelijk grote onafhankelijkheid is het resultaat van een politieke wil, die men moet erkennen en prijzen, om België autonome publieke instellingen te schenken die aan de Principes van Parijs beantwoorden. Ze lijkt nochtans niet volledig erkend te zijn, zoals blijkt uit het federaal regeerakkoord van 11 oktober 2014 dat bepaalt dat "Het Federaal Migratiecentrum wordt ondergebracht onder de minister bevoegd voor asiel en migratie". De term "ondergebracht" lijkt vreemd gekozen en ontbeert elke wettelijke grondslag. In de praktijk hebben zowel de staatssecretaris voor Asiel en Migratie als de andere leden van de regering de onafhankelijkheid van het Federaal Migratiecentrum trouwens volledig gerespecteerd.

Bovendien blijkt uit de feiten dat de dotatie van het Federaal Migratiecentrum afhangt van de bevoegdheden van de staatssecretaris voor Armoedebestrijding, Gelijke Kansen, Personen met een beperking en Wetenschapsbeleid, belast met Grote Steden. Het is moeilijk te begrijpen volgens welke logica dit daar is ondergebracht, tenzij als "historische" begeleiding van de dotatie van het Interfederaal Gelijkekansencentrum op de begrotingslijn van de FOD Werk.

Bovendien worden de twee instellingen voor de helft gefinancierd door een terugkerende subsidie van de Nationale Loterij en voor de andere helft door een directe financieringslijn van de federale staat. Ook dat is een erfenis uit het verleden. Er was een tijd dat het volledige budget van het Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding eerst van de begroting van de Kanselarij van de Eerste Minister afhing en daarna van de Nationale Loterij. Het is echter belangrijk dat de organisatorische autonomie van de twee centra eveneens betrekking heeft op hun financiering. Gezien de opdrachten van de centra lijkt het immers moeilijk om opdrachten die vaak kritiek op de overheids- en politieke instanties omvatten, volledig onafhankelijk uit te voeren wanneer onophoudelijk over het budget moet worden onderhandeld met diezelfde overheden. De budgettaire toestand van de centra, die nog altijd afhankelijk is van de regering, dreigt de ministers en staatssecretarissen die bevoegd zijn voor deze begrotingslijnen veeleer in verlegenheid te brengen.

Daarom heeft Myria er het hele jaar 2015 bij de federale regering voor gepleit:

- om de verlangde besparingen bij te stellen zodat ze billijk zijn tegenover de andere instellingen;
- om de situatie van de twee centra te stabiliseren en hun onafhankelijkheid te waarborgen door hun begrotingslijn op de lijst van dotaties te plaatsen, waarop ook de andere instellingen staan die, net als Myria en Unia, eenzelfde onafhankelijkheid en verankering met het Parlement hebben, onder andere het College van Federale Ombudsmannen en de Hoge Raad voor de Justitie.

Op het ogenblik waarop deze regels worden neergeschreven, heeft geen van die verzoeken een concreet gevolg gekregen bij de federale regering, ondanks de aanzienlijke hoeveelheid brieven, vergaderingen en contactnamen. Dit is bijzonder betreurenswaardig en van die aard om, in het bijzonder in het geval van Myria, de onafhankelijkheid van die instellingen zoals die door de wetgever was gewenst op losse schroeven te zetten.

Federaal Parlement

Myria is sterk verankerd in het Federaal Parlement, aangezien de leden van zijn raad van bestuur door dit Parlement zijn aangeduid. Die band met het Parlement is een gevolg van de wil om de onafhankelijkheid van de instellingen tegenover ingrepen van de regering te waarborgen. Alle parlementairen krijgen bij de verschijning een exemplaar van de twee jaarverslagen.

Myria wisselt vaak van gedachten met het Parlement, waaraan het regelmatig een uiteenzetting geeft van zijn verslagen (Commissie Binnenlandse Zaken) tijdens zittingen met vruchtbare contacten met de volksvertegenwoordigers. Het wordt ook regelmatig aangesproken voor zijn expertise wanneer een punt wordt behandeld dat onder zijn bevoegdheid valt, zoals in januari 2016 het geval was voor de werkzaamheden van de Senaat rond staatloosheid.

Unia

Unia, het Interfederaal Gelijkekansencentrum, is zonder enige twijfel de meest bevoorrechte partner van Myria, waarmee het voorheen het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding vormde. Die gemeenschappelijke verankering vertaalt zich vandaag de dag nog in een sterke samenwerking, het gezamenlijk gebruik van transversale diensten en waardevolle menselijke contacten.

De dienst intern beheer (personeelsdienst, logistiek en ICT) van Unia biedt zijn deskundigheid aan om de werking van Myria te ondersteunen, waarbij de geleverde diensten worden gefactureerd. In overeenstemming met het driejaarlijks plan van Myria, zullen de financiële aspecten

van die samenwerking in 2016 aan een evaluatie worden onderworpen.

Myria werkt heel frequent samen met Unia rond inhoudelijke dossiers. Een natuurlijke samenwerking gezien hun gemeenschappelijke verankering in een en dezelfde instelling. Zo werkten ze in 2015 en 2016 onder meer samen rond de toegang tot basisbankdiensten (voor personen zonder wettig verblijf en voor EU-burgers), de toegang tot diensten voor personen in onwettig verblijf (winteropvang voor daklozen, sociale dienstverlening …), de toegang tot diensten voor EU-burgers.

Contactvergadering Internationale Bescherming

Het Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV) werkt al vele jaren aan een verbetering van het asielbeleid, onder andere via de organisatie van contactvergaderingen tussen de diverse actoren in de sector (administraties en overheden, ngo's, internationale instellingen, …). Einde 2015 heeft de intrekking van subsidies deze organisatie met aanzienlijke problemen geconfronteerd. Myria heeft voorgesteld om de organisatie van de contactvergaderingen op zich te nemen en deze voor te zitten, aangezien het dankzij zijn onafhankelijkheid op de goedkeuring van alle partijen kan rekenen en het BCHV zo kan worden ontlast. Sinds januari 2016 vinden de contactvergaderingen in de kantoren van Myria plaats. De doelstelling ervan blijft dat de asielinstanties en de organisaties die actief zijn op het gebied van asiel en opvang elkaar naar aanleiding van die vergaderingen blijven ontmoeten om er in een geest van dialoog en hoffelijkheid informatie uit te wisselen. Die vergaderingen worden geleid door medewerkers van Myria, die ook de verslagen ervan opstellen en die beschikbaar maken op zijn website.

Transitgroep van de bezoekers van de gesloten centra

Myria heeft in 2015 deelgenomen aan de vergaderingen van de Transitgroep die de organisaties verenigt die de gesloten centra en de terugkeerwoningen bezoeken. In die context heeft het de analysewerkzaamheden van de Transitgroep ondersteund over de vragen in verband met de detentie en de verwijdering van vreemdelingen. Het heeft eveneens juridische steun verleend aan de bezoekers van de gesloten centra en de terugkeerwoningen, inzonderheid in het kader van de opvolging van individuele dossiers. In oktober 2015 heeft Myria – in partnerschap met Pag-Asa – aan de leden van de Transitgroep eveneens een opleiding gegeven over de mensenhandel en over de instrumenten om potentiële slachtoffers op te sporen in de detentiecentra.

Platform van nationale mensenrechteninstellingen

Myria neemt sinds 2014 deel aan het overlegplatform dat werd opgericht tussen de Belgische instellingen die gedeeltelijk of volledig een mandaat van instelling belast met het respect voor de Mensenrechten uitoefenen (Unia, het College van federale Ombudsmannen, de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het Comité P, het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen, de Ombudsman van Wallonië en van de Federatie Wallonië-Brussel, de Ombudsman van de Duitstalige Gemeenschap, de Kinderrechtencommissaris en de Délégué général aux droits de l'enfant, de Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind, het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, de Hoge Raad voor de Justitie, de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen en het Comité I). Het komt elke maand bijeen om informatie en relevante dossiers uit te wisselen, in afwachting van de eventuele oprichting van een Nationale Mensenrechteninstelling die de roeping zou hebben om een deel van de activiteiten te coördineren van de structuren die als gezamenlijke opdracht hebben om de mensenrechten te doen eerbiedigen.

Naar aanleiding van het Periodiek Universeel Onderzoek (UPR, *Universal Periodic Review*) waaraan België in januari 2016 werd onderworpen, heeft Myria samen met de andere instellingen van het platform een reeks aanbevelingen geformuleerd[3].

Platform Kinderen op de vlucht

Myria heeft in 2015 deelgenomen aan de vergaderingen van de werkgroepen "gezinnen in migratie" en "detentie" van het Platform Kinderen op de Vlucht. In die context heeft het de analysewerkzaamheden opgevolgd die het Platform heeft uitgevoerd over de detentie van begeleide minderjarigen in België[4].

Platform Recht voor iedereen

In 2015 heeft Myria deelgenomen aan de werkvergaderingen van het Platform Recht voor iedereen en aan de ontmoetingsvoormiddag die op 26 november 2015 werd georganiseerd om de toegang tot justitie te ondersteunen

3 Periodiek Universeel Onderzoek, compilatie van de bijdragen, www.myria.be/files/epu_nl.pdf.

4 Platform kinderen op de vlucht, *Detentie van kinderen in gezinnen in België: analyse van de theorie en de praktijk*, december 2015, beschikbaar op: www.kinderenopdevlucht.be/nl/het-platform/news-events/rapport-detentie-2015.html.

in het kader van de hervormingen die tegenwoordig op het gebied van justitie en van juridische bijstand worden doorgevoerd.

Vormingen

Op verzoek van een aantal operatoren, en in de mate van zijn mogelijkheden, biedt Myria ook een aantal vormingen aan. Zo heeft Myria in 2015 en 2016 opleidingen over grondrechten gegeven voor Bon, de ADDE en de federale politie. Verder heeft Myria ook een vorming gegeven over de opsporing van slachtoffers van mensenhandel voor advocaten, juristen en begeleiders van asielzoekers in het kader van een masterclass getiteld "de vrouw in de asielprocedure", georganiseerd door Vluchtelingenwerk Vlaanderen.

Tot slot kan nog worden vermeld dat Myria in 2015 en 2016 heeft deelgenomen aan de werkzaamheden van de Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind, met raadgevende stem, en aan die van de Adviesraad voor de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

Interdepartmentale Coördinatiecel ter bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel

Myria heeft zijn rol van waarnemend deelnemer voortgezet binnen de Cel en haar bureau, waarvan het eveneens het secretariaat verzorgt. In 2015 hebben er twee vergaderingen van de coördinatiecel plaatsgevonden (een in april en een in december). Beide vergaderingen hadden voornamelijk betrekking op de goedkeuring van nationale actieplannen, een over de mensenhandel en een over de mensensmokkel. Het voorbereidende werk en de uitvoering van het actieplan gebeuren in het bureau van de cel, dat elke maand vergadert. In dit verband heeft Myria eveneens bijgedragen aan de uitwerking van diverse sensibiliserings- en informatiebrochures.

Coördinatievergaderingen over de mensenhandel op het niveau van de gerechtelijke arrondissementen

Myria heeft actief deelgenomen aan de vergaderingen van het platform van Gent (in maart en in november 2015), en er meer bepaald zijn jaarverslag mensenhandel en mensensmokkel 2015 voorgesteld. Myria heeft eveneens deelgenomen aan de nationale vergadering van het expertisenetwerk mensenhandel en mensensmokkel (in maart 2015), dat alle referentiemagistraten op dit gebied alsook de voornaamste externe actoren bijeenbrengt.

4. MYRIA EN NETWERKEN: OP INTERNATIONAAL NIVEAU

Europees Migratienetwerk (EMN)

Myria is een van de partners van het Belgisch Nationaal Contactpunt (NCP) van het Europees Migratienetwerk (EMN). Op Belgisch niveau wordt de deelname aan het EMN verzekerd door een gemengd contactpunt dat uit vier instellingen bestaat. Myria is lid van de stuurgroep van het Contactpunt en neemt actief deel aan de dagelijkse werking ervan, in samenwerking met het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS), Fedasil en de Dienst Vreemdelingenzaken, die instaat voor de coördinatie.

Het EMN werd opgericht door een Beschikking van de Raad van de EU (2008/381/EG) om te voldoen aan de behoeften aan informatie over asiel en migratie door ter ondersteuning van de beleidsvorming op deze gebieden in België en binnen de Europese Unie actuele, objectieve, betrouwbare en vergelijkbare informatie te verstrekken. Het heeft ook tot taak om het grote publiek voor te lichten over deze onderwerpen.

In juni 2015 heeft het EMN zijn jaarlijks syntheseverslag over immigratie en asiel in 2014 op het niveau van de EU en de lidstaten gepubliceerd, evenals een reeks verslagen over specifieke thema's. De onderwerpen van de thematische studies worden elk jaar bepaald in een gemeenschappelijk werkprogramma. Uitgaande van een gezamenlijke vragenlijst, stelt elke lidstaat een nationaal rapport op. Op basis van die nationale rapporten publiceert het EMN een vergelijkend syntheserapport op Europees niveau.

In 2015 hadden de rapporten betrekking op de volgende thema's:

- *Vaststellen van tekorten aan arbeidskrachten en de nood aan arbeidsmigratie uit derde landen in België en in de EU*
- *Disseminatie van informatie in België en in de EU betreffende vrijwillige terugkeer: hoe irreguliere migranten te bereiken die niet in contact staan met de autoriteiten?*
- *De veranderingen van immigratiestatus in België en in de EU*
- *De integratie van de begunstigden van internationale bescherming op de arbeidsmarkt*

In 2015 werd eveneens een bijkomende studie over mensensmokkel gepubliceerd met als titel *Studie over mensensmokkel: eigenschappen, oplossingen en samenwerking met derde landen*. Voor deze studie werd Myria geraadpleegd. Verder heeft Myria ook actief deelgenomen aan de jaarlijkse conferentie van het EMN, die op 12 en 13 januari 2016 in samenwerking met het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie werd georganiseerd. Dit jaar handelde de conferentie over mensensmokkel en was getiteld *Promoting the multidisciplinary approach in addressing migrant smuggling*. In het bijzonder werden hier ook de resultaten van de studie van het EMN voorgesteld en besproken.

Informeel Netwerk van Nationale Rapporteurs en vergelijkbare mechanismen op het gebied van mensenhandel

Myria vervult een actieve rol in dit forum van nationale rapporteurs dat door de Europese Commissie en het voorzitterschap van de Unie regelmatig wordt georganiseerd.

Myria neemt actief deel aan de vergaderingen van het informeel netwerk van nationale rapporteurs en vergelijkbare mechanismen over mensenhandel die samen worden georganiseerd door de Europese coördinatrice van de strijd tegen de mensenhandel, mevrouw Myria Vassiliadou en door het voorzitterschap van de Unie. Die hebben plaatsgevonden op 9 en 10 juni 2015 en op 19 en 20 oktober 2015. De thema's die op die vergaderingen werden aangesneden, hadden onder andere betrekking op de voorkoming van mensenhandel met het oog op schijnhuwelijken, de bestaande banden tussen mensenhandel en mensensmokkel en de inzameling van gegevens.

Myria heeft eveneens deel genomen aan de *Anti-Trafficking Day* die op 20 oktober 2015 door het voorzitterschap van de Unie werd georganiseerd.

Myria nodigde daarnaast Mevrouw Vassiliadou voor een gedachtewisseling uit op 27 januari 2016.



Europees netwerk van nationale mensenrechten-instellingen (ENNHRI)

Het ENNHRI is een regionaal netwerk dat de NHRI's uit heel Europa verenigt en een veertigtal leden telt. Zijn opdracht bestaat erin de bevordering en de bescherming van de mensenrechten in Europa te verbeteren door de ontwikkeling van de NHRI's te ondersteunen en hun samenwerking rond specifieke thema's aan te moedigen. In juni 2007 startte het netwerk met een werkgroep Asiel en Migratie die Myria meerdere jaren heeft voorgezeten in samenwerking met het Deutsches Institut für Menschenrechte en waaraan het tot op vandaag actief deelneemt. In dit verband heeft Myria in november 2015 eveneens deelgenomen aan de Conferentie van Belgrado die door de Ombudsman van Servië werd georganiseerd rond het thema *Uitdagingen voor de mensenrechten in de context van de migratie-/vluchtelingencrisis* en na afloop waarvan de deelnemers een Verklaring[5] hebben aangenomen. Het stelt ook zijn expertise op het vlak van *strategic litigation* (strategisch procederen) ter beschikking van de juridische werkgroep waarvan het lid is.

Bureau voor de Grondrechten van de Europese Unie (FRA)

FRA (Fundamental Rights Agency) voert de volgende drie opdrachten uit: gegevens inzamelen en analyseren, advies verstrekken aan de Europese instellingen en de lidstaten, en samenwerken met de tussenpersonen en het grote publiek sensibiliseren. Het Federaal Migratiecentrum neemt actief deel aan meerdere projecten of onderzoeken die door het FRA worden uitgevoerd. Zo heeft het onder andere deelgenomen aan het begeleidingscomité van de studie van het FRA over ernstige vormen van uitbuiting[6] die op 2 juni 2015 in Brussel werd voorgesteld.

European Network of Equality Bodies (Equinet)

Myria werd uitgenodigd om op 8 december 2015 een bijdrage te leveren op de conferentie van Equinet (European Network of Equality Bodies) over de Europese richtlijn betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken (2014/54/EU) rond het thema *Equality bodies and the new*

5 Ombudsman/National Human Rights Institutions, Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Refugees and Migrants, november 2015, beschikbaar op: www.myria.be/files/4429_2_Declaration_english_language.pdf.

6 Fundamental Rights Agency, *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union. States' obligations and victims' rights*, 2015. Beschikbaar op: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2015-severe-labour-exploitation_en.pdf.

freedom of movement directive – challenge or opportunity?

In januari 2016 heeft Myria eveneens deelgenomen aan het door FRA georganiseerde overleg van het platform FRA-Raad van Europa-Equinet-ENNHRI over de rechten van migranten en asielzoekers.

Verenigde Naties

- Op 19 februari 2015 heeft Myria het bezoek gekregen van de Bijzondere Rapporteur voor Hedendaagse Vormen van Slavernij, met inbegrip van hun oorzaken en hun gevolgen, mevrouw Urmila Bhoola. Daarnaast antwoordde Myria op een vragenlijst over de schuld-slavernij die mevrouw Bhoola ook aan Myria heeft voorgelegd (januari 2016)[7].
- Op 18 januari 2016 heeft Myria een beleefdheidsbezoek gekregen van mevrouw Philippa Candler, de nieuwe Adjunct-Vertegenwoordiger van het Bureau voor West-Europa van het Hoog-Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR).

OVSE

Myria heeft zijn samenwerking verder gezet met de OVSE:

- Op 2 juni 2015 heeft het de nieuwe Bijzondere Vertegenwoordiger en Coördinator van de OVSE voor de bestrijding van de mensenhandel, mevrouw Madina Jarbussynova ontvangen.
- Myria werd voor de tweede maal uitgenodigd om op 27 en 28 april 2015 een bijdrage te leveren aan een workshop die door de OVSE en de Raad van Europa samen werd georganiseerd over de toepassing van het niet-bestraffingsbeginsel en zich tot de procureurs en de rechters van diverse landen richtte.
- Op 6 en 7 juli 2015 heeft het deelgenomen aan de conferentie die jaarlijks door de OVSE wordt georganiseerd over het thema "People at risk: combatting human trafficking along migration routes".

Raad van Europa

- Myria heeft actief deelgenomen aan de rondetafel-conferentie die op 3 december 2015 in Brussel werd georganiseerd door GRETA, de groep van experts belast met de evaluatie van de toepassing van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel.
- Het werd ook uitgenodigd om op 20 en 21 januari 2016 een bijdrage te leveren aan de internationale conferentie over de bestrijding van de mensenhandel: "Gedeelde ervaringen van Tunesië en Europa", die samen werd georganiseerd door de Raad van Europa, de IOM en het Tunesische Ministerie van Justitie, meer bepaald door middel van een presentatie over de Belgische ervaringen met de identificatie van slachtoffers van mensenhandel.

5. PUBLICATIES EN TOOLS

Myria voert het overgrote deel van zijn activiteiten uit door middel van zijn publicaties. Die zijn divers en gevarieerd en hebben betrekking op zijn drie hoofdopdrachten. Sinds 2015 wordt bijzondere aandacht besteed aan de diversificatie van hun doelpubliek: niet alleen de partners en de professionals uit de sector van de migratie en de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel, maar ook een breder publiek. Daarnaast is ook hun format gediversifieerd en werd hun toegankelijkheid vergroot door alle publicaties in meerdere talen beschikbaar te maken op de website.



7 Het antwoord op de vragenlijst is beschikbaar op www.myria.be.

Ook de website myria.be moet een vooraanstaand communicatietool worden door de beschikbaarstelling van publicaties, becijferde analyses en aanbevelingen. Daarnaast werden twee nieuwsbrieven, *Myriade* en *Myriatics*, uitgewerkt om de toegang tot voor iedereen beschikbare informatie te vervolledigen. Ook werd er een pedagogisch portaal opgezet dat de naam Myriapolis heeft gekregen.

Alle publicaties van Myria zijn gratis beschikbaar, in een papierversie op bestelling of te downloaden op www.myria.be.

Migratie in cijfers en in rechten 2015

Het in september 2015 gepubliceerde jaarverslag "M*igratie in cijfers en in rechten 2015*" zet de filosofie voort van de jaarverslagen Migratie die sinds 2007 door het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding werden uitgegeven. Voortaan vermelden die jaarverslagen in hun naam ook het jaar van uitgave, en sluiten ze zo dicht mogelijk aan bij de actuele gebeurtenissen, zonder toegevingen te doen aan het expertise- en observatiewerk dat van Myria wordt verwacht.

Mensenhandel en mensensmokkel 2015: schakels verbinden

Met het in oktober 2015 gepubliceerde jaarverslag *Mensenhandel en mensensmokkel 2015: schakels verbinden* wil Myria een sterk signaal geven, in zijn hoedanigheid van onafhankelijk Nationaal Rapporteur voor mensenhandel. In dat jaarverslag focust Myria op minderjarige en jongvolwassen slachtoffers in twee bijzonder kwetsbare situaties: aan de ene kant de slachtoffers van kind- en gedwongen huwelijken, aan de andere kant de slachtoffers van loverboys. Daarnaast beveelt Myria ook acties aan op het vlak van mensensmokkel.

Myriatics

De *Myriatics* zijn korte studies met een demografische aanpak die Myria sinds oktober 2015 om de drie maanden uitbrengt. Het is de bedoeling om dieper in te gaan op een concreet thema dat telkens verschilt en onder de bevoegdheden van Myria valt. Die ministudies willen feitelijke, accurate, beknopte en toegankelijke informatie bieden. De insteek wordt bewust beperkt tot één onderwerp, dat al dan niet actueel is, en op basis van betrouwbare cijfers en duidelijke definities wordt voorgesteld. De *Myriatics* zijn bedoeld om te worden gebruikt door iedereen die actief is in de sector (stakeholders, journalisten, leerkrachten, burgers...) en zich dagelijks of voor bepaalde gelegenheden op wetenschappelijke en objectieve basis bezighouden met migratievraagstukken.

De gepubliceerde *Myriatics*[8]:

1. *De asielcrisis van 2015: cijfers en feiten* – oktober 2015
2. *Immigrant, vreemdeling of Belg van vreemde origine?* – december 2015
3. *Nieuwe migraties uit Oost-Europa: focus op de Roemenen, Polen en Bulgaren* – maart 2016
4. *De migratieactualiteit in kaart gebracht* - juli 2016.

Myriapolis



Myriapolis, dat is Myria 'in de stad'. Dit is een portaal waar pedagogische hulpmiddelen die door Myria en door een aantal partners werden uitgegeven ter beschikking worden gesteld. Het zal eveneens een kalender van culturele activiteiten omvatten die wordt bijgewerkt dankzij een samenwerking met UITinVlaanderen en Agenda.be. Geleidelijk zal ook een glossarium worden uitgewerkt met definities van de begrippen en termen uit Myria's werk en publicaties.

8 De *Myriatics* zijn beschikbaar op www.myria.be/myriatics. Schrijf u in op onze website om ze per e-mail te ontvangen.

In december 2015 stelde Myria, naar aanleiding van de Internationale Dag van de Migrant, het volgende ter beschikking van het publiek:

- Een portaal naar pedagogische publicaties van partners
- Een portaal naar culturele evenementen in verband met migratie
- Eigen pedagogische hulpmiddelen, waaronder *Wereldburgers*, een bijwerking van het document *Ben ik een migrant?*, uitgegeven door het Centrum in 2008.
- Een presentatie over de Klachtencommissie als controlemechanisme van de detentie op de studiedag over het thema *Naar een verbeterd toezicht op plaatsen van vrijheidsberoving voor kinderen*, die op 8 mei 2015 werd georganiseerd door Défense des Enfants/Defence for Children International – België.
- Een presentatie over de Controle op de plaatsen van administratieve detentie op de studiedag van de Commissies van Toezicht die op 20 januari 2016 werd georganiseerd.

6. GRONDRECHTEN EN MIGRATIE-STROMEN

De onderstaande ontwikkelingen hebben alleen betrekking op de specifieke activiteiten van Myria op het gebied van grondrechten en migratiestromen. De activiteiten met betrekking tot mensenhandel en mensensmokkel, met inbegrip van de ondersteuning van de opvangcentra van slachtoffers, de analyse van de rechtspraak en de gerechtelijke stappen worden verder uitgewerkt in het jaarverslag *Mensenhandel en mensensmokkel* dat elk jaar in oktober verschijnt.

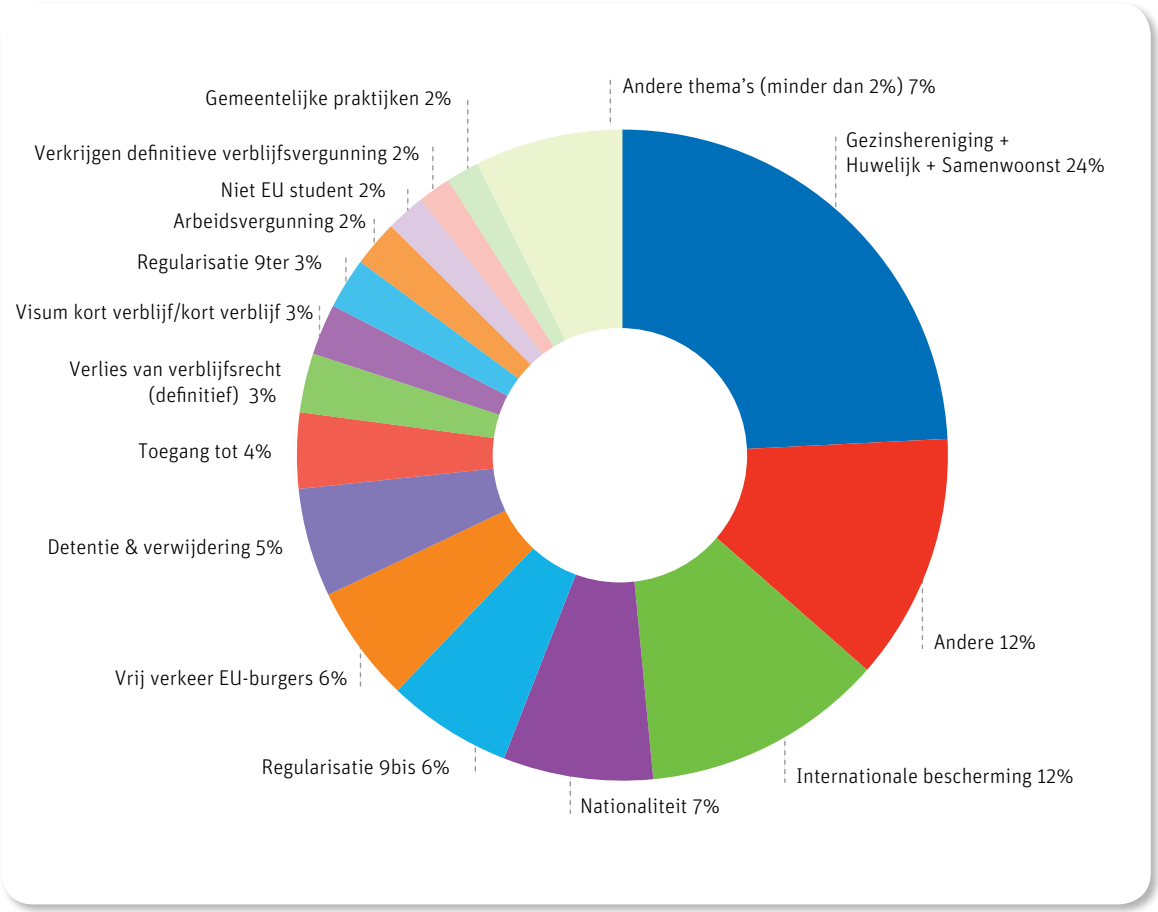
Wat de migratiestromen en het waken over de grondrechten van de vreemdelingen betreft, voert Myria zijn opdrachten hoofdzakelijk uit door middel van de jaarverslagen en de publicaties die het uitbrengt. Zijn analyses en stellingnamen zijn gebaseerd op een dagelijkse observatie van de actualiteit en op zijn contacten met uiteenlopende actoren. Ze worden eveneens gevoed door een juridische permanentie gespecialiseerd in vreemdelingenrecht en door zijn regelmatige deelname aan een aantal studiedagen en colloquia over thema's in verband met migratie, onder andere:

6.1. | Juridische permanentie

Myria krijgt elke dag meldingen en vragen van vreemdelingen of Belgen die informatie zoeken over hun rechten. Het probeert elke vraag zo goed mogelijk te beantwoorden. Dankzij dat veldwerk kan Myria zijn expertise verder uitbouwen. Het helpt de medewerkers ook bij de analyse.

In 2015 ontving Myria **960 meldingen**. Een op vier had betrekking op gezinshereniging, huwelijk of wettelijke samenwoning. De andere thema's waarvoor voornamelijk een beroep werd gedaan op Myria waren internationale bescherming, met inbegrip van de Dublin-procedure, nationaliteit, humanitaire regularisatie, het vrij verkeer voor EU-burgers en detentie en verwijdering.

Figuur 1. Thema's[9] van de meldingen die Myria in 2015 registreerde[10] (Bron: Myria)



Tussen 2014 en 2015 steeg het aantal meldingen over het vrij verkeer van EU-burgers (+51%) en over detentie en verwijdering (+25%). Daarentegen is het aantal vragen om informatie of advies over de regularisatie op grond van artikel 9bis afgenomen (-43%), en ook de meldingen over het verlies van een definitief verblijfsrecht (-36%), de arbeidsvergunning (-24%), de medische regularisatie op basis van artikel 9ter (-23%) en het kort verblijf (-21%).

De meldingen werden gedaan door personen van 90 verschillende nationaliteiten, met als voornaamste de Marokkanen, de Belgen, de Guineeërs, de Chinezen[11] en de Congolezen (van de DR Congo) (zie Tabel 1). Voor sommige nationaliteiten hielden de meldingen verband met zeer specifieke thema's. Zo deden de Marokkanen in 2015 het meeste een beroep op Myria met betrekking tot gezinshereniging, huwelijk en wettelijke samenwoning en ook regularisatie op grond van artikel 9bis. De vragen in verband met internationale bescherming werden dan weer voornamelijk gesteld door Syriërs en Irakezen. Wat detentie en verwijdering betreft, werd met Myria vooral contact opgenomen door personen met de Marokkaanse (22%), Servische (9%) en Nigeriaanse nationaliteit (7%).

In vergelijking met 2014 ontving Myria in 2015 meer meldingen van Irakezen (van 5 in 2014 naar 25 in 2015), maar minder van Syriërs (51 in 2014 tegenover 32 in 2015). Ook het aantal meldingen door Belgen steeg (18 in 2014 tegenover 39 in 2015).

9 Onder de noemer 'Andere' worden vragen geregistreerd die niet onder de algemene thema's terechtkunnen. Voorbeelden zijn vragen rond het speciale reispaspoort voor vreemdelingen, de aanvragen van een naamsverandering, enzovoort.

10 In deze statistieken kan eenzelfde melding over meerdere thema's gaan.

11 Myria wordt voornamelijk bezocht door Tibetanen die zeer diverse vragen kunnen stellen, gaande van Internationale bescherming tot het verkrijgen van een speciaal reispaspoort voor vreemdelingen.

Tabel 1. Top 10 van de nationaliteiten voor meldingen (N=960), 2015 (Bron: Myria)

Nationaliteiten	
Marokko	12%
België	4%
Guinee	4%
China	4%
DR Congo	3%
Syrië	3%
Filippijnen	3%
Irak	3%
Nederland	2%
Rusland	2%
Andere nationaliteiten	59%
TOTAAL	**100%**

6.2. | Studies en onderzoeken

Careers[12] is een grootschalige studie die werd gelanceerd door de POD Wetenschapsbeleid (BELSPO) en Myria en die werd uitgevoerd door de Université libre de Bruxelles en de KU Leuven. In 2014 werd ze voltooid. De studie volgde alle personen die tussen 2001 en 2010 een asielaanvraag hebben ingediend in België. Daartoe moesten meerdere administratieve bestanden met elkaar worden gecombineerd. Dat leidde tot de grootste database die in België ooit over dit onderwerp werd aangelegd. Ze omvat gegevens over meer dan 100.000 personen en heeft het ook mogelijk gemaakt om hun socio-economisch traject te volgen dankzij de informatie van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid. De perioden van tewerkstelling, werkloosheid en sociale uitkeringen van de onderzochte personen werden geanalyseerd voor een periode van meerdere jaren nadat ze hun asielaanvraag hadden ingediend. Doel was om te achterhalen welke elementen doorslaggevend zijn om de kans op werk te vergroten.

In 2015 heeft Myria zijn engagement verder gezet in het begeleidingscomité van een doctoraatsverhandeling over de gesloten centra die werd geschreven door een doctoraatsstudent van de ULB als onderzoeker van de onderzoeksgroep Germe. In dat kader nam Myria deel aan de opvolgingsvergaderingen.

Daarnaast heeft Myria ook deelgenomen aan het stuurcomité van een studie door Fedasil over de identificatie van kwetsbare asielzoekers en de aandacht voor hun behoeften.

Tabel 2. Top 5 van de nationaliteiten voor de belangrijkste onderwerpen van meldingen (N=960), 2015 (Bron: Myria)

Gezinshereniging + Huwelijk + Samenwoonst		Internationale bescherming		Nationaliteit		Vrij verkeer EU		Regularisatie 9 bis	
Marokko	20%	Syrië	17%	Marokko	10%	Nederland	21%	Marokko	19%
Brazilië	5%	Irak	16%	DR Congo	8%	Frankrijk	12%	Guinee	14%
DR Congo	5%	Guinee	9%	Russische Fed.	5%	Italië	11%	Filippijnen	11%
Russische Fed.	5%	China	9%	België	4%	Roemenië	9%	Algerije	5%
Tunesië	4%	Afghanistan	6%	Iran	4%	Spanje	9%	Nigeria	5%

12 De resultaten van deze studie werden gepubliceerd in: Rea A. en Wets J. (ed.), *The long and Winding Road to Employment. An Analysis of the Labour Market Careers of Asylum Seekers and Refugees in Belgium*, Academia Press, Gent, 2014. De studie en een samenvatting ervan zijn beschikbaar op www.myria.be.

FOCUS.
EUROPA IN ASIEL(CRISIS)



In 2015 werden in de EU 1,2 miljoen asielaanvragen geregistreerd en kregen meer dan 330.000 mensen een beschermingsstatus. De meeste vluchtelingen en migranten kwamen via de gevaarlijke zeeroutes naar Europa. Zo raakten in 2015 liefst 3.771 mensen vermist of lieten ze het leven in de Middellandse Zee.

In deze focus gaat Myria dieper in op de Europese aanpak van deze uitzonderlijke situatie in 2015 en begin 2016. We staan stil bij het Europese spreidingsplan, met hotspots aan de buitengrenzen en relocatie van asielzoekers vanuit Italië en Griekenland. Nadien nemen we het herinvoeren van controles aan de binnengrenzen van verschillende Schengenlanden onder de loep. Ook de EU-Turkije-deal wordt tegen het licht gehouden, en de politiek van 'indamming' van asielzoekers in Griekenland en Turkije. Tot slot kijken we nog kort naar de toekomst van het Europese asielstelsel en het Dublinsysteem.

1. ASIELAANVRAGEN EN GEGEVEN BESCHERMING IN DE EU IN 2015

1.1. | Meer dan een miljoen asielzoekers

In 2015 vroegen volgens Eurostat[13] **1.255.640 personen voor de eerste keer asiel in de EU**. Globaal genomen is dat meer dan het dubbele van 2014, maar in bepaalde landen was de stijging nog meer uitgesproken[14]. **Bijna een derde van de personen die een eerste asielaanvraag** deden in 2015 is **Syriër (29%)**. Op de tweede en derde plaats staan Afghanistan (14%) en Irak (10%).

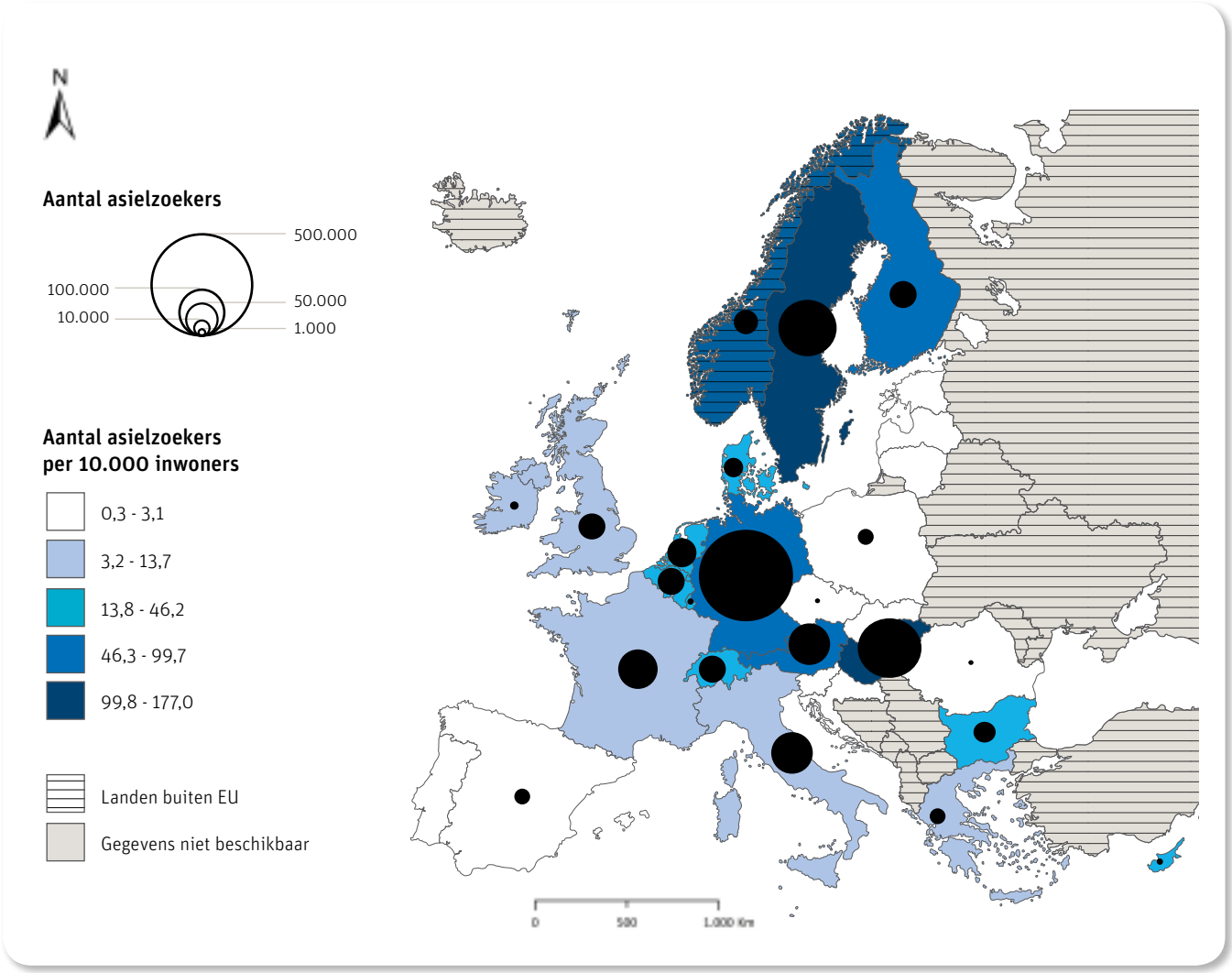
Tabel 3. Aantal eerste asielzoekers geregistreerd in 2014 en 2015, evolutie tussen deze jaren en aantal asielzoekers per 10.000 inwoners in de belangrijkste EU-lidstaten[15] die asielzoekers ontvingen plus Zwitserland en Noorwegen (Bron: Eurostat)

	2014	2015	Evolutie 2014-2015	Aantal asielaanvragers per 10.000 inwoners (2015)
Europese Unie(28 landen)	**562.680**	**1.255.640**	**x 2,2**	**25**
Duitsland	172.945	441.800	x 2,6	55
Hongarije	41.215	174.435	x 4,2	177
Zweden	74.980	156.110	x 2,1	161
Oostenrijk	25.675	85.505	x 3,3	100
Italië	63.655	83.245	x 1,3	14
Frankrijk	58.845	70.570	x 1,2	11
Nederland	21.780	43.035	x 2,0	26
België	**14.045**	**38.990**	**x 2,8**	**35**
Verenigd Koninkrijk	32.120	38.370	x 1,2	6
Zwitserland* (niet-EU, niet in totaal)	21.940	38.060	x 1,7	46
Finland	3.490	32.150	x 9,2	59
Noorwegen* (niet-EU, niet in totaal)	10.910	30.470	x 2,8	59
Denemarken	14.535	20.825	x 1,4	37
Bulgarije	10.805	20.165	x 1,9	28
Spanje	5.460	14.600	x 2,7	3
Griekenland	7.585	11.370	x 1,5	10
Polen	5.610	10.255	x 1,8	3

13 Eurostat, *Eurostat Newsrelease 44/2016*, 4 maart 2016. Het gaat om onderdanen van derde landen.

14 Merk daarbij op dat de cijfers de administratieve registratiecapaciteit en -praktijk van de lidstaten reflecteren, soms meer dan de reële instroom van nieuwe asielzoekers. Een aantal landen had immers een registratie-achterstand omdat ze de registratie niet konden volgen of omdat het aantal nieuwe aanvragen per dag geplafonneerd werd.

15 De tabel herneemt enkel de landen waar meer dan 10.000 eerste asielaanvragen werden geregistreerd in 2015.



In **absolute cijfers** staat Duitsland afgetekend op kop als grootste ontvanger (Tabel 3): meer dan één eerste aanvraag op drie werd er ingediend. Officieel werden er 441.800 personen geteld die een eerste asielaanvraag deden (en die volledig geregistreerd werden), maar het werkelijke aantal asielzoekers dat in 2015 in Duitsland toekwam lag nog hoger[16]. Ook in het geval van Hongarije, op plaats twee, moeten de cijfers worden genuanceerd. De meeste mensen die er asiel aanvroegen trokken alsnog verder naar een ander land. Merk ten slotte ook op dat zeven lidstaten (Estland, Slovakije, Slovenië, Letland, Kroatië, Litouwen en Portugal) elk minder dan 500 eerste asielaanvragers ontvingen in 2015.

In verhouding tot het bevolkingsaantal telden, volgens Eurostat, Hongarije, Zweden, Oostenrijk, Finland en Duitsland het grootste aantal personen die een eerste asielaanvraag indienden in de EU (zie eerdere nuances, onder meer over de Hongaarse cijfers). Het lijkt erop dat Zweden en Oostenrijk proportioneel de zwaarste lasten moesten dragen. Zweden, dat iets minder inwoners telt als België, kreeg bijna vier keer zoveel asielaanvragen. Ook België ontving per inwoner meer asielzoekers dan het EU-gemiddelde: het staat op de achtste plaats in de ranking (EU), of op plaats tien als Noorwegen en Zwitserland worden meegerekend (EU+).

16 In het nationale EASY-systeem– een pre-registratie voor de verdeling van de mensen over de Länder – werden in 2015 ongeveer 1,1 miljoen mensen geregistreerd. Dit aantal is dan weer een overschatting, aangezien deze data niet zijn uitgezuiverd, er dubbeltellingen in kunnen zitten, meervoudige aanvragen bevat/meerekent en er mensen geteld werden die uiteindelijk toch naar een andere EU-lidstaat doortrokken. Bron: German Federal Office for Migration and Refugees: www.bamf.de/EN/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/EntwicklungAsylrecht/entwicklungasylrecht-node.html.

1.2. | Beschermingsstatus voor 330.000 mensen

In 2015 kregen 333.350 mensen in de EU-28 een positieve asielbeslissing en dus een beschermingsstatus. [17] Het gaat om een stijging van 72% in vergelijking met 2014. In 2015 werden er daarvan 246.175 als vluchteling erkend, kregen 60.680 een subsidiaire beschermingsstatus en 26.500 een nationale humanitaire status zoals die in bepaalde lidstaten bestaat (niet in België). Daar bovenop werden dat jaar 8.155 mensen naar de EU hervestigd.

Veruit het meeste positieve beslissingen werden afgeleverd aan Syriërs. Voor hen was de EU- beschermingsgraad bijzonder hoog (97%).

Veruit het meeste positieve beslissingen werden afgeleverd aan **Syriërs** (166.100 of 50%). Voor hen was de EU- beschermingsgraad in eerste aanleg bijzonder hoog (97%), waarbij we kijken naar de verhouding van het aantal positieve beslissingen op het totaal aantal beslissingen. In absolute cijfers volgden op een afstand de Eritreeërs (27.575) en Irakezen (23.685), ook met relatief hoge EU-beschermingsgraden in eerst aanleg van respectievelijk 90% en 86%.

Een blik op de EU-bestemmingslanden leert dat er opnieuw grote verschillen zijn tussen de lidstaten, zowel in absolute beschermingscijfers en in aard van de gegeven bescherming. In **absolute cijfers** is opnieuw **Duitsland** koploper, want op zijn eentje goed voor 44% (148.215) van alle positieve beschermingsbeslissingen in de EU. Zweden (34.470), Italië (29.630), Frankrijk (26.015) en Nederland (17.045) vervolledigen de top-5. Daartegenover staat dat in zes EU-landen, minder dan 100 mensen een statuut kregen, in nog eens zeven landen ging het om minder dan 1.000 mensen. Opvallend is ook dat in Hongarije, dat hoog staat in de ranking voor aantal asielaanvragen (zie boven), slechts 545 mensen bescherming kregen[18].

In verhouding tot de bevolking bekeken, kwamen er in 2015 ongeveer 7 personen met een beschermingsstatus bij per 10.000 inwoners. België scoorde iets hoger dan dat EU-gemiddelde met 10 personen voor 10.000 inwoners. Koploper hier is Zweden (35), gevolgd door Malta (31), Cyprus (22), Oostenrijk (21) en Denemarken en Duitsland (18).

Terug naar de absolute beschermingscijfers in de lidstaten: achter deze cijfers gaan er grote verschillen schuil naar **aard van de gegeven bescherming**: in 2015 werd in Duitsland bijvoorbeeld bij 96% van de positieve beslissingen de betrokkene als vluchteling erkend, in Italië was dat 12%. In de overige gevallen werd subsidiaire bescherming gegeven of een nationale humanitaire beschermingsstatus. In België kregen in 2015 10.900 mensen bescherming, waarvan 84,5% (9.220) werd erkend als vluchteling.

Ook de globale **beschermingsgraad** verschilt zeer sterk tussen de lidstaten. Hier moet gezegd worden dat dit in sterke mate samenhangt met de verschillende profielen van de asielpopulatie (in het bijzonder de herkomstlanden) in verschillende lidstaten. Onderzoek wijst uit dat in gecorrigeerde beschermingspercentages die verschillen duidelijk verkleinen maar ook dan blijven er grote beschermingsverschillen (enkel tegen dubbel)[19].

17 Dit onderdeel is gebaseerd op gegevens uit de Eurostat-database, waarop we zelf berekeningen deden. Het gaat zowel om beslissingen in eerste aanleg (307.620) als in beroep. Uiteraard gaat dit voor een deel ook om mensen die voor 2015 zijn toegekomen, waarbij er voor een groot deel mensen die in het najaar van 2015 toekwamen, nog geen enkele beslissing werd genomen.

18 Er werden bovendien ook maar 3.420 beslissingen genomen.

19 Arjen Leerkens, *How (un)restrictive are we? 'Adjusted' and 'expected' asylum recognition rates in Europe*, voor het Nederlands Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2 Februari 2016.

2. MIDDELLANDSE ZEEGEBIED: REDDINGSOPERATIE, VERDRINKINGEN EN AANPAK MENSENSMOKKELAARS

Kaart 1. Aankomsten in 2015 en dode of vermiste personen in Spanje, Italië, Griekenland en Malta in 2016, tussen 1 januari en 15 mei 2016 (Bron: IOM)[20]



UNHCR schat dat in 2015 meer dan een miljoen vluchtelingen en migranten[21] via de gevaarlijke zeeroutes in Europa aankwamen, ongeveer 4,5 keer meer dan in 2014. In Griekenland werden 851.319 aankomsten geteld, in Italië 153.600[22]. Vooral in de tweede helft van 2015 werden ongeziene aantallen geteld met oktober 2015 als de piekmaand.

De EU zette in op reddingsoperaties op zee, met stijgende budgetten voor de FRONTEX-operaties **Triton en Poseidon**, die respectievelijk opereren in het centrale en oostelijke Middellandse Zeegebied. Tienduizenden mensen konden hierdoor worden gered. Toch was de dodentol verschrikkelijk hoog: 3.771 mensen kwamen in 2015 om het leven of werden vermist[23]. Ook in voorgaande jaren was de tol hoog. De Middellandse Zee kreeg de sinistere reputatie de gevaarlijkste migratieregio ter wereld te zijn[24]. Ondanks het winterweer viel de instroom begin 2016 niet stil. In de periode tussen 1 januari en 15 mei 2016 werden 189.414 aankomsten via zee geteld en 1.357 mensen verloren het leven of werden vermist (zie Kaart 1).

In mei 2015 zette de EU de militaire operatie **EU NAVFOR Med** op – later herdoopt tot Sophia – om (de boten van) mensensmokkelaars en hun criminele netwerken in het

20 IOM, *Missing Migrants Project*, beschikbaar op: http://missingmigrants.iom.int/. Data voor Spanje tot 31 maart 2016.

21 Voor meer uitleg over de terminologie (migrant, asielzoeker, vluchteling, prima facie erkenning) zie: Myria, *De asielcrisis van 2015: cijfers en feiten*, Myriatics #1, oktober 2015. Beschikbaar op: www.myria.be/files/Myriatics1__NL.pdf.

22 UNHCR, *Europe's Refugee Emergency Response. Update #16.* 18 – 31 December 2015. Beschikbaar op: www.unhcr.be.

23 In 2014 waren dit ongeveer 3.500 doden/vermisten in 2014. UNHCR, *Europe's Refugee Emergency Response. Update #16.* 18 – 31 December 2015. Beschikbaar op: www.unhcr.be.

24 Europees Parlement Directorate General for External Policies, *Migrants in the Mediterranean: Protecting Human Rights*, Oktober 2015.

zuid-centrale Middellandse zeegebied te treffen[25]. Vanaf februari 2016 kregen – op vraag van Duitsland, Griekenland en Turkije – ook enkele **NAVO-schepen** de opdracht om illegale grensoverschrijdingen in de Egeïsche zee te monitoren en te surveilleren met het oog op het bestrijden van mensensmokkel en criminele netwerken. De NAVO deelt de aldus verkregen informatie met Turkije, Griekenland en het EU-agentschap FRONTEX[26].

Volgens Europol was **mensensmokkel** in 2015 de snelst groeiende criminele markt in Europa. Aan excessieve prijzen werden allerlei diensten aan migranten en vluchtelingen aangeboden, inzake transport, accommodatie en het verschaffen van frauduleuze documenten. De omzet die de betrokken criminele netwerken in 2015 boekten wordt door Europol geschat op 3 tot 6 miljard voor 2015 alleen, en dat kan in 2016 mogelijk verdubbelen of verdrievoudigen[27].

3. SOLIDARITEIT EN VERDELING VAN DE LASTEN? HOTSPOTS EN RELOCATIE ONDER DE LOEP

Op 19 april 2015 gebeurde de grootste schipbreuk in de recente geschiedenis van de Middellandse Zee waarbij meer dan 800 migranten om het leven kwamen[28]. Kort daarop lanceerde de Europese Commissie zijn Europese Agenda voor migratie met voorstellen op korte en langere termijn. Er volgden concrete **voorstellen voor een meer billijke spreiding van personen met nood aan internationale bescherming**. Door de vluchtelingencrisis die zich in de zomer van 2015 volop op gang trok, werden snelle akkoorden hierover een topprioriteit. We bespreken eerst kort het vrijwillige hervestigingsakkoord en buigen ons dan over de afgesproken relocatiebesluiten.

Hervestiging of resettlement

Overbrenging van een persoon die nood heeft aan internationale bescherming **van buiten de EU naar een EU lidstaat**.

Herplaatsing of relocatie

Overbrenging van een asielzoeker die duidelijk nood heeft aan internationale bescherming **van een EU-lidstaat naar een andere EU-lidstaat**.

3.1. | Gezamenlijke EU-inspanning tot hervestiging van 22.504 mensen van buiten de EU en hervestiging van Syriërs uit Turkije

Akkoord van juli 2015: Over de (door de Europese Commissie voorgestelde) hervestiging van 20.000 personen met beschermingsnoden van buiten de EU bereikten de Europese ministers in de zomer van 2015 vlot een akkoord, met deelname op vrijwilllige basis. Het vooropgestelde aantal werd ruim gehaald, weliswaar doordat niet alleen EU-lidstaten maar ook de geassocieerde landen plaatsen aanboden[29]. Er werd overeengekomen over twee jaar tijd 22.504 mensen te hervestigen[30]. België had vooraf zelf al uitgemaakt 1.100 (550 x twee jaar) hervestigingsplaatsen open te stellen – hetgeen iets meer is dan de Commissie op basis van de voorgestelde verdeelsleutel had gevraagd. Wat het aantal aangeboden plaatsen betreft, doet België in deze hervestigingsafspraken dus duidelijk zijn deel[31].

25 De strijd tegen mensensmokkel werd op EU-niveau nog op tal van vlakken versterkt, onder meer door het aannemen van een EU actieplan Mensensmokkel 2015-2020, het opzetten van een EU mensensmokkel-centrum in de schoot van Europol en de plannen voor de uitbouw van operationele contactpunten mensensmokkel in de lidstaten.

26 NAVO, *Assistance for the refugee and migrant crisis in Europe*, 24 maart 2016, beschikbaar op: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_128746.htm.

27 Europol, *Migrant Smuggling in the EU*, februari 2016, beschikbaar op: www.europol.europa.eu.

28 Zie ook : Europees Netwerk van Nationale Mensenrechten instellingen, *Standpunt over de drama's in de Middellandse Zee, een benadering vanuit de mensenrechten*, april 2015, beschikbaar op: www.myria.be/files/ennhri_standpunt_middelandse_zeetragedie.april_2015.pdf.

29 In het bijzonder Noorwegen (dat 3.500 plaatsen aanbood) en Zwitserland (519 plaatsen). Ijsland en Liechtenstein boden respectievelijk 50 en 20 plaatsen aan.

30 Raad van de Europese Unie, *Conclusions of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on resettling through multilateral and national schemes 20 000 persons in clear need of international protection*, 11130/15, 22 juli 2015.

31 Europese Commissie, *Uitvoering van de Europese migratieagenda: voortgang van de prioritaire maatregelen*, 10 februari 2016.

Het is een belangrijke stap dat de EU deze hervestigingsafspraken maakte – hervestiging is immers een (schaarse) legale manier om naar de EU te komen. Dat gezegd zijnde, gaat het slechts om een erg beperkt aantal mensen vergeleken met de globale beschermingsnoden. Zoals de Europese Commissie[32] zelf al aangaf, werd hiermee ook geen werkelijk EU-raamwerk voor hervestiging uitgewerkt. Het bleef in belangrijke mate beperkt tot een samenraapsel van nationale programma's en procedures.

Volgens dat schema werden tot 13 mei 2016 in totaal 6.321 mensen hervestigd naar zestien landen, waaronder België[33]. Dat tempo zal omhoog moeten om de vastgelegde doelstellingen te halen. Waar de Raad in juli 2015 nog de intentie had om hiermee hervestiging mogelijk te maken uit alle prioritaire hervestigingsregio's[34], werd dit in de praktijk voornamelijk gebruikt voor Syriërs uit Jordanië, Libanon en Turkije.

Door het **EU-Turkije-akkoord van 18 maart 2016** (zie verder) werd beslist tot maximum 72.000 Syriërs uit Turkije naar de EU te hervestigen. Dat aantal kan niet bovenop de eerdere 22.504 worden geteld. Het gaat immers enerzijds om de (kleine) 18.000 plaatsen die van dit aantal nog niet gebruikt waren. Anderzijds gaat het om een hernieuwde toewijzing van 54.000 plaatsen die in een andere raamwerk waren afgesproken en oorspronkelijk bedoeld waren voor relocatie binnen de EU (zie verder).

Voor hervestiging uit andere regio's én van Syriërs uit andere landen is dus binnen dit kader geen ruimte meer. Bovendien werd hervestiging nu onderdeel van het controversiële 1-op-1-schema dat werd afgesproken: voor elke readmissie van een Syriër uit Griekenland naar Turkije zal één Syriër uit Turkije hervestigd worden in Europa. We gaan hier verder in deze tekst op in. In uitvoering van dit akkoord werden tot 13 mei 177 Syriërs hervestigd uit Turkije (waarvan 166 op basis van de hervestigingsafspraken van juli 2015)[35].

3.2. | Ad-hocmaatregelen tot relocatie van 160.000 mensen binnen de EU en de opzet van hotspots in de 'frontlijnstaten'

3.2.1. | Relocatie van 160.000 asielzoekers uit Italië en Griekenland

Opmerkelijk is dat de EU op de vluchtelingencrisis niet reageerde door de richtlijn tijdelijke bescherming[36], van onder het stof te halen, die precies gaat over de bescherming van ontheemden in het geval van een massale toestroom[37]. In plaats daarvan werd in juli en september 2015 een akkoord gevonden over ad-hocmaatregelen om vluchtelingen te spreiden over de EU via een relocatiemechanisme[38]. In tegenstelling tot bij hervestiging, gaat het hier om de herverdeling van personen (asielzoekers met "duidelijke" nood aan internationale bescherming) die al in de EU zijn, met name in Griekenland of Italië.

Hoeveel relocaties? De maatregelen voorzien samen in de relocatie van 160.000 personen over een periode van twee jaar[39], Het gaat om 40.000 personen in het eerste relocatiebesluit[40] en 120.000 in het tweede relocatiebesluit[41]. Merk op dat 54.000 plaatsen uit het tweede besluit – in uitvoering van het EU-Turkije-akkoord dat verder wordt besproken – op vrijwillige basis ook voor hervestiging kunnen gebruikt worden.

32 Bron en meer uitleg: Europese Commissie, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. First Report on relocation and resettlement*, Brussel 16 maart 2016 COM (2016) 165 final, p. 17 e.v.

33 Europese Commissie, *Third report on relocation and resettlement*, COM (2016) 360 final, 18 mei 2016.

34 De Europese Raad gaf in juli 2015 aan rekening te houden met de prioritaire hervestigingsregio's, waaronder Noord-Afrika, het Midden-Oosten en de Hoorn van Afrika. De meerderheid van de staten die deelnamen gaven in maart 2016 aan dat het programma voornamelijk (maar niet exclusief) gebruikt werd voor hervestiging van Syriërs uit Jordanië, Libanon en Turkije.

35 Europese Commissie, *Third report on relocation and resettlement*, COM (2016) 360 final, 18 mei 2016.

36 Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (hierna: richtlijn tijdelijke bescherming).

37 Deze richtlijn, die er kwam naar aanleiding van conflicten in voormalig Joegoslavië en Kosovo, werd nooit gebruikt.

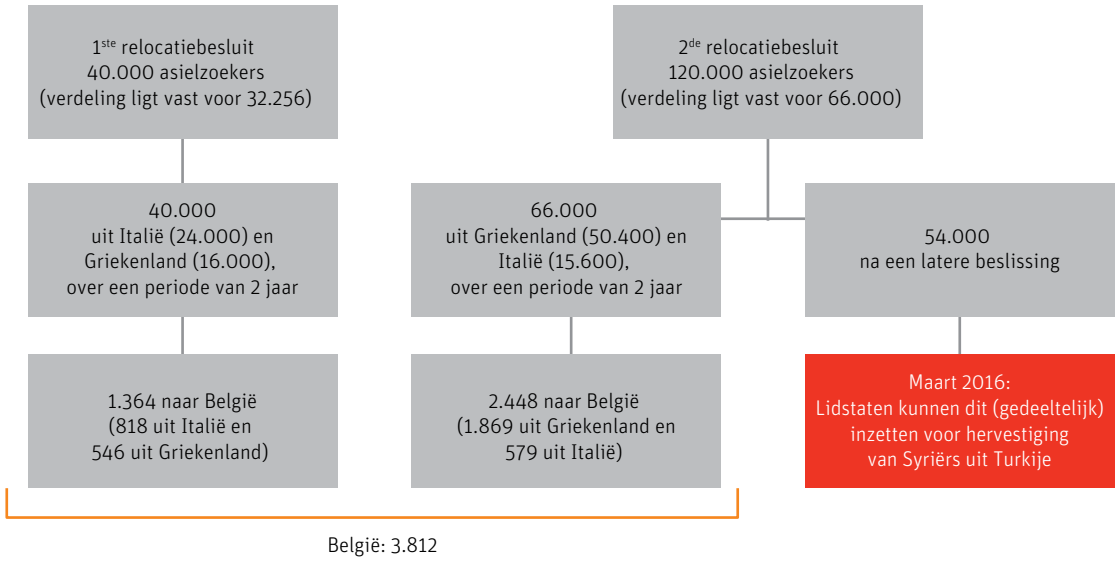
38 Rechtsgrond voor deze ad-hocmechanismen voor noodrelocatie is artikel 78, lid 3 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Deze bepaling werd nog niet eerder gebruikt. Artikel 78, lid 3 VWEU: "Indien een of meer lidstaten ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen in een noodsituatie terechtkomen, kan de Raad op voorstel van de Commissie voorlopige maatregelen ten gunste van de betrokken lidstaat of lidstaten vaststellen. De Raad besluit na raadpleging van het Europees Parlement.".

39 Het gaat om 24 maanden vanaf de datum van goedkeuring door de Raad.

40 Besluit (EU) 2015/1523 van de Raad van 14 september 2015 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en van Griekenland.

41 Besluit (EU) 2015/1601 van de Raad van 22 september 2015 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en Griekenland.

Figuur 2. Noodrelocatie van 160.000 kandidaat-vluchtelingen, volgens relocatiebesluit, lidstaat waaruit ze worden herplaatst en aandeel van herplaatste personen naar België



Doel? De twee ad-hocmaatregelen beogen een betere spreiding van vluchtelingen over de EU en het ontlasten van de staten aan de zogenaamde 'frontlinie', met name Griekenland en Italië. Daar komen immers de meeste migranten en vluchtelingen de EU binnen, en op basis van de Dublin-verordening zouden zij in principe ook verantwoordelijk zijn voor de behandeling van al hun asielverzoeken. Daar staat tegenover dat iedereen daar – in tegenstelling tot in het verleden – ook effectief moet worden geregistreerd (zie verder over de *hotspots*).

Wat met de Dublinregels? De gemaakte afspraken zijn beperkte en tijdelijke afwijkingen van enkele bepalingen uit de Dublinverordening[42], meer bepaald over de aanduiding van de verantwoordelijke lidstaat voor het behandelen van een asielverzoek. Voor het overige blijft de Dublin-verordening in principe van kracht.

Welke spreiding over de lidstaten? Er werd vastgelegd hoeveel personen elke lidstaat vanuit Griekenland en Italië zou overnemen via deze ad-hocrelocatiemechanismen. België neemt in totaal 3.812 personen[43] over. Italië en Griekenland werden als begunstigde van de relocatiebesluiten logischerwijze vrijgesteld. Daarbij moet worden opgemerkt dat nog geen akkoord werd bereikt over de verdeling van alle 160.000 plaatsen over de lidstaten (zie Kader 1).

Welke asielzoekers komen in aanmerking voor relocatie? Niet iedereen die Italië of Griekenland bereikt, komt in aanmerking voor relocatie, alleen personen van bepaalde nationaliteiten en wel nadat ze eerst asiel aanvroegen in Griekenland of Italië. Concreet komen alleen kandidaat-vluchtelingen in aanmerking, met nationaliteiten waarvoor de gemiddelde EU-beschermingsgraad in eerste aanleg 75% of meer bedraagt (in de laatste kwartaalcijfers van Eurostat). Op basis van de derde kwartaalcijfers voor 2015 kwamen onderdanen in aanmerking van volgende landen: Syrië, Irak, Centraal-Afrikaanse Republiek, Eritrea, Jemen, Bahrein, Swaziland, en Trinidad en Tobago.

42 Dit staat los van de humanitaire en soevereiniteitsclausules uit de Dublinverordening, op basis waarvan Duitsland zelf verantwoordelijkheid nam in 2015.

43 Officieel cijfer van de Raad en de Commissie. België gaat zelf uit van 3.794 personen die via relocatie zijn op te vangen: 2.448 + 1.346 (ipv 1.364). Twee versies van dezelfde resolutie met dit mineur verschil circuleerden op een bepaald ogenblik.

Kader 1

Kroniek van een moeilijk beslissingsproces

Het politieke akkoord van juli 2015 voor de **relocatie van 40.000 personen** uit Italië en Griekenland werd in september formeel goedgekeurd, nadat ook het Europees Parlement instemde. Uiteindelijk werd overeengekomen dat het **een vrijwillig mechanisme** werd: de lidstaten konden intekenen of niet. Alleen Oostenrijk en Hongarije beslisten geen plaatsen aan te bieden in het systeem. Na goedkeuring werd het mechanisme wel bindend.

Het tweede besluit – over de **relocatie van 120.000 personen** – werd in september goedgekeurd en gaat om een **verplichte verdeling**. Bij gebrek aan consensus werd er in de Raad gestemd: het besluit werd dus niet unaniem maar met gekwalificeerde meerderheid goedgekeurd[44]. Dat geeft aan dat de crisis diep zat.

Niet alle 160.000 plaatsen konden op dat moment worden toegewezen aan lidstaten[45]: voor 61.744 van de 160.000 relocatieplaatsen is nog niet definitief afgesproken welke lidstaten ze zullen opnemen.

- Van de eerste 40.000 plaatsen konden **7.744 plaatsen nog niet worden verdeeld**, bij gebrek aan voldoende *pledges* (beloftes) van de lidstaten. Er werd aangekondigd dat er tegen eind 2015 een akkoord zou worden gezocht hierover, maar op het ogenblik van schrijven was dit er nog niet. Doordat de uitvoering van de al gemaakte relocatieafspraken zeer traag op gang kwam, ging de aandacht op de eerste plaats hiernaartoe.

- Van de 120.000 plaatsen uit het tweede akkoord werden er **54.000 nog niet definitief verdeeld**. In het voorstel dat de Commissie in september 2015 had neergelegd, had het naast 50.400 plaatsen voor relocatie uit Griekenland en 15.600 uit Italië, ook voorgesteld dat Hongarije begunstigde zou worden van het noodmechanisme voor 54.000 relocatieplaatsen. Hongarije wilde hier niet van weten. Uiteindelijk werd overeengekomen dat de overgebleven 54.000 plaatsen in reserve zouden worden gehouden en maximaal een jaar na inwerkingtreding van het akkoord (september 2016) zouden worden toegewezen aan Griekenland, Italië of aan een andere lidstaat als de noden veranderen. De beslissing over de begunstigde lidstaten zal de exacte verdeling van deze 54.000 plaatsen bepalen, maar het ligt wel al vast dat dit zal gebeuren conform de quota van de reeds toegewezen plaatsen. De Commissie deed in maart 2016 een aanpassingsvoorstel opdat de lidstaten die plaatsen – in uitvoering van het EU-Turkije-akkoord – ook kunnen gebruiken voor hervestiging van Syriërs uit Turkije (dit op vrijwillige basis).

3.2.2. | Hotspots: registratie – relocatie – terugkeer

De relocatiemaatregelen worden gekoppeld aan een zogenaamde *hotspot*-benadering. Het is een concept dat het voorbije jaar al doende werd ontwikkeld. Het verwijst naar plaatsen aan de EU-buitengrenzen waar er een "specifieke en disproportionele" migratiedruk is. In de *hotspots* wordt de betrokken lidstaat ondersteund in het managen van de 'gemengde' migratietoestroom. Het concept is dat iedereen moet worden geregistreerd, waarna asielzoekers worden georiënteerd naar asielprocedures en relocatie, en voor diegenen "die duidelijk geen nood hebben aan bescherming" naar terugkeer. Van bij aanvang was er veel onduidelijkheid over of de *hotspots* gesloten opvangcentra zouden worden of niet. Dat werd deels het geval (zie verder).

Verschillende EU-agentschappen staan in de hotspots de nationale autoriteiten bij: in het bijzonder het EU-asielbureau voor praktische samenwerking EASO (European Asylum Support Office) voor diegenen die asiel aanvragen (registratie, identificatie, vingerafdrukken, ondervraging van de asielzoekers) en het EU-grensagentschap Frontex , voor bijstand voor de terugkeer van "irreguliere migranten". Europol en Eurojust bieden ondersteuning om netwerken van mensensmokkel en -handel op te rollen[46].

44 Hongarije, Tsjechië, Slovakije en Roemenië stemden tegen.

45 Voor de verdeling van de plaatsen over de lidstaten wilde de Commissie initieel een verplichte verdeelsleutel afspreken voor het aantal op te nemen personen per lidstaat en daarbij gewogen rekening te houden met volgende parameters de (1) omvang van de bevolking voor 40%; (2) het totale bbp voor 40%; (3) het aantal asielaanvragen en hervestigingsplaatsen over de voorbije vier jaar voor 10% en (4) het werkloosheidscijfer voor 10%. Dit kwam er uiteindelijk niet door, maar de aantallen bekomen op basis van de berekeningen vormden wel de basis van de onderhandelingen.

46 Europese Commissie *Explanatory note on the « hotspot » approach*, 2015. Beschikbaar op: www.statewatch.org/news/2015/jul/eu-com-hotspots.pdf; Europees Parlement, *Hotspots and emergency relocation: State of Play. Briefing*, maart 2016, Beschikbaar op: www.europarl.europa.eu/RegData/etudes /BRIE/2016/579070/EPRS_BRI(2016)579070_EN.pdf ; Europese Commissie, *Managing the refugee crisis*, factsheets, 10 februari 2016.

In september werden een reeks hotspots geïdentificeerd in Italië en op de Griekse eilanden (zie kaart 2), met regionale coördinatie in Catania voor Italië en in Piraeus voor Griekenland[47]. Zoals verder blijkt, duurde het vele maanden voor de meeste hotspots operationeel waren.

Kaart 2. Geïdentificeerde hotspots in Italië en Griekenland (Bron: Europese Commissie en Europees Parlement)[48]



3.2.3. | Relocaties komen zeer traag op gang

Ook na de moeilijke goedkeuring van de relocatiebesluiten, lag het relocatiepad **bezaaid met hindernissen**. Zo dienden Slovakije en Hongarije tegen het tweede relocatiebesluit een beroep in bij het Europees Hof van Justitie[49]. Hongarije kondigde eind februari ook een referendum aan over de wenselijkheid van het verplichte spreidingsplan[50]. Polen gaf in de pers aan de besluiten niet te zullen uitvoeren. Ook Oostenrijk vroeg zich openlijk af waarom het mensen via relocatie zou opvangen terwijl het land proportioneel al een heel hoog aandeel asielverzoeken verwerkt. In december 2015 vroegen Zweden en Oostenrijk om gebruik te kunnen maken van de mogelijkheid om hun relocatieverplichtingen tijdelijk op te schorten omwille van de hoge instroom in eigen land. Zweden vroeg ook om zelf begunstigde te worden van het noodrelocatiemechanisme.

Daarenboven liep de algemene uitvoering van de urgentiemaatregelen uitermate moeizaam. Het opzetten van de in september 2015 geïdentificeerde hotspots (zie Kaart 2) liep niet van een leien dakje. Half januari 2016 was in Griekenland enkel een hotspot op Lesbos (Moria) functioneel, in Italië op Lampedusa en Trapanie (Sicilië). Half april waren de verschillende Griekse hotspots buiten Kos operationeel, in Italië waren er tegen dan de hotspots in Pozzallo en Taranto bijgekomen[51]. Half mei was de situatie op dat vlak onveranderd. In Italië was er intussen wel sprake van het openen van bijkomende (zelfs mobiele) hotspots.

47 *Op.cit.*
48 Europees Parlement, *Hotspots and emergency relocation: State of Play. Briefing*, Maart 2016. Beschikbaar op: www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/579070/EPRS_BRI(2016)579070_EN.pdf.
49 EHJEU, *Slovak Republic v. Council of the European Union*, C-643/15, 2 december 2015; EHJEU, *Hungary v. Council of the European Union*, C-647/15, 3 december 2015.
50 De Standaard, *Orban wil verplichte spreiding kelderen*, 25 februari 2015.
51 Europese Commissie, *Second report on relocation and resettlement*, COM(2016)222 final, 12 april 2016.

Initieel klaagden Griekenland en Italië dat de beloofde ondersteuning via experten van andere lidstaten onvoldoende werd uitgevoerd, waarop andere lidstaten repliceerden dat de wel gestuurde experten niets om handen hadden.

Op 13 mei 2016, bijna acht maanden na aanname van de relocatiebesluiten, waren maar **1.500 personen van de 160.000 effectief via relocatie herplaatst**. Het ging om 591 mensen uit Italië en 909 uit Griekenland. Ook het aantal door de lidstaten aangeboden plaatsen bleef beperkt: 5.736 van de 160.000 relocatieplaatsen (3,6% van de 160.000)[52].

In Italië kwamen in tegenstelling tot in Griekenland veel nieuwe mensen toe met nationaliteiten die niet in aanmerking kwamen voor relocatie[53]. Het trage ritme van relocatie lag ook aan gebrek aan vertrouwen van de asielzoekers door de moeilijke toegang tot de Griekse asielprocedure en de beperkte opvangcapaciteit daar. Ook trokken asielzoekers zich uit het relocatieproces terug omdat de behandelingstermijn in de ontvangende lidstaten lang was.

Tot half mei 2016 kwamen slechts 24 mensen via relocatie vanuit Italië naar België. Niemand uit Griekenland.

België maakte de uitvoering van de afgesproken relocaties afhankelijk van een goede werking van het hotspot-systeem met controle aan de buitengrenzen en inperking van secundaire stromen. Er werden tot in maart 2016 slechts 30 plaatsen aangeboden, waarvan half mei effectief 24 mensen naar België werden gehaald door relocatie vanuit Italië (niemand vanuit Griekenland). België was uiteindelijk bereid dat aantal op te drijven, verwijzende naar de dalende Belgische asielcijfers[54] en de vooruitgang in de hotspots: begin april bood het Griekenland 100 plaatsen aan, en half mei nog eens 100 plaatsen. De eerste twintig personen uit Griekenland worden einde mei verwacht.

3.2.4. | Relocatie en hotspots als antwoord op de vluchtelingencrisis? Enkele kritische beschouwingen[55]

Relocatie, instrument van solidariteit?

Het was een ongeziene stap dat de EU in de tweede helft van 2015 besliste 160.000 mensen intern te zullen herverdelen. Niet zo lang daarvoor was dit werkelijk ondenkbaar. Toch is de manier waarop de maatregelen werden verkocht – als een uiting van solidariteit en een mechanisme om te komen tot een meer billijke spreiding – volgens Myria betwistbaar. De relocatiebeslissingen moeten immers in hun juiste kader worden gezien. Dat kader is het Dublinsysteem, niet bepaald een solidariteitsinstrument. Hoewel het Dublinsysteem na al die crisismaanden als failliet wordt beschouwd, blijft dit het speelbord.

De relocatiebesluiten gaan dan wel om een afwijking van de Dublin-verordening, toch is die zeer beperkt en tijdelijk. Het idee erachter blijft volledig binnen de juridische logica van de verordening: de 'frontlinie-lidstaten' zijn als eerste land verantwoordelijk voor de behandeling van asielaanvragen, behalve voor de uitzonderingen voorzien onder de ad-hocnoodmechanismes. De opzet van de maatregelen was om het Dublinsysteem - en de onevenwichtige verantwoordelijkheidstoewijzing die ermee gepaard gaat - in eer te herstellen. De uitzondering moet de regel bevestigen.

Aangezien de zware Dublin-lasten voor de lidstaten aan de buitengrenzen in de praktijk meer fictie dan realiteit waren (in het geval van Griekeland waren er al enkele jaren geen Dublin-overdrachten meer, zie verder), leek het relocatie-idee voor sommigen een kans om de staten aan de frontlinie nu werkelijk de verantwoordelijkheid te laten dragen die hen op basis van de Dublin-verordening toekomt. De koppeling van het relocatieplan aan de hotspot-benadering was daar ook niet vreemd aan: de druk werd opgevoerd op de frontlinie-staten om iedereen die de EU binnenkomt effectief te registreren. Op die manier zouden verantwoordelijkheden kunnen worden toegewezen aan de lidstaten van binnenkomst.

De Commissie-aanbeveling van 10 februari 2016 aan Griekenland met de bedoeling om Dublin-overdrachten naar dat land terug mogelijk te maken, stoelt eveneens

52 Europese Commissie, *Third report on relocation and resettlement*, COM(2016) 360 final, 18 mei 2016.

53 Europese Commissie, *Progress Report on the Implementation of the hotspots in Italy*, COM (2015) 679 final, 15 december 2015.

54 De Redactie, *Francken over spreidingsplan: 60 tot 100 vluchtelingen is mogelijk*, 11 maart 2016, beschikbaar op www.deredactie.be.

55 Zie in dit verband onder meer: Francesco Maiami, *Hotspots and relocation schemes, the right therapy for the common European asylum system?*, Migration Policy Centre blog, februari 2016.

op de gedachte om Dublin in eer te herstellen. Met enige afstand bekeken, doet dit voorstel in de huidige context wat surreëel aan. Terwijl met veel moeite relocaties vanuit Griekenland naar de andere lidstaten worden georganiseerd, wordt tegelijk gewerkt om de omgekeerde beweging op gang te kunnen trekken.

Een fictieve oefening om de haalbaarheid van het plan op scherp te zetten

Weinig realistisch dus, maar we benaderen het plan even theoretisch, alsof het perfect zou functioneren. Op die manier willen we de logica op scherp stellen. We doen dat vanuit het oogpunt van een traditionele asielbestemmingslidstaat, België en vanuit het oogpunt van een frontlinie-lidstaat, Griekenland.

- België zou theoretisch de asielinstroom fel zien verminderen. Er zouden nog maar weinig asielzoekers in België geraken die niet onder de Dublinverordening kunnen worden teruggestuurd naar een andere lidstaat: bijna alleen de asielzoekers die via relocatie naar België kwamen of zij die via de weinige buitengrenzen het land binnenkomen.
- Griekenland zou theoretisch verantwoordelijk worden voor de 880.000 mensen die in 2015 via het land de EU binnenkwamen, en voor de vele tienduizenden die dat in 2016 doen. Op twee jaar tijd zou de frontliniestaat daarvan 64.400 mensen mogen doorsturen naar andere lidstaten. De asielzoekers met hoge erkenningskansen (tot het quotum bereikt is) kunnen worden doorgestuurd, maar Griekenland blijft verantwoordelijk voor zij die de andere lidstaten hiervan niet willen overnemen (bijvoorbeeld de moeilijke gevallen die men weigert over te nemen om redenen van openbare orde). Griekenland blijft ook verantwoordelijk voor alle andere asielverzoeken, voor hun integratie na erkenning, én voor het terugsturen van iedereen die geen asiel aanvraagt of die een negatieve beslissing ontvangt.

Om in termen van solidariteit te spreken hadden de voorziene afwijkingen van de Dublinverordening substantiëler moeten zijn, in aantallen en in doelgroep.

Griekenland promoveert? Van opschorting van verantwoordelijkheid naar volle verantwoordelijkheid

Door deze relocatiebesluiten, en nog veel meer na de sluiting van de Balkanroute (zie verder), legde de Europese Unie een enorme verantwoordelijkheid op de Griekse schouders. Dat is opmerkelijk in het licht van de Griekse asielpositie van de voorbije jaren, want deze lidstaat is al jarenlang hét zorgenkind van het Europese asielsysteem.

Door de relocatiebesluiten en de sluiting van de Balkanroute werd een enorme last op de Griekse schouders gelegd. Nochtans was Griekenland al jaren hét zorgenkind van het Europees asielsysteem.

Zoals gezegd werden vanaf 2011 immers alle Dublinoverdrachten naar Griekenland stopgezet, en wel omdat het Hof van Justitie van de EU en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens oordeelden dat er zich in Griekenland "fundamentele tekortkomingen van de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor asielzoekers" stellen, die "ernstige, op feiten berustende gronden vormen om aan te nemen dat de asielzoeker een reëel risico zal lopen op onmenselijke of vernederende behandelingen"[56].

Hotspots: snel kaf van het koren scheiden?

Inzetten op effectieve binnenkomstcontrole en registratie aan de buitengrenzen is een legitieme en logische keuze voor het handhaven van een regio zonder binnengrenzen. Absolute voorwaarde is wel dat de controle 'sensitief' is voor beschermingsnoden en gebeurt in overeenstemming met andere grondrechten. Op die punten lijkt er heel wat werk aan de winkel.

In het najaar van 2015 – met duizenden mensen die toekwamen (in Griekenland een bepaalde periode tienduizenden op een week) – was men praktisch niet in staat om dit ordentelijk te laten verlopen. De enkele hotspots werden nog volop op poten gezet en de toestroom was zeer groot[57]. Ngo's en bepaalde media rapporteerden in de voorbije maanden onder meer over gebrek aan beschermingswaarborgen, problemen op vlak van onzorgvuldige identificatie (inclusief bij niet-begeleide minderjarigen), mensen die weigeren vingerafdrukken te laten nemen, gebrekkige toegang tot informatie en gebrekkige toegang van UNHCR en ngo's tot de hotspots[58].

Myria vraagt de Belgische regering om aan te dringen op een onafhankelijk mechanisme om het functioneren van de hotspots te monitoren. Een belangrijk element

56 Europees Hof van Justitie, *N.S. v. Secretary of State for the Home Department and M.E and others v. Refugee Applications Commissioner, Ministery for Justice, Equality and Law Reform*, C-411/10 en C-493/10, 21 december 2011. Het Europees Hof van Justitie oordeelde eerder in de zaak *M.S.S. v. België en Griekenland*, nr. 30696/09, 21 januari 2011.

57 IRINnews, *The EU's Hotspot 'solution' deepens refugee crisis*, 23 oktober 2015.

58 AIDA, *Country report: Italy, december 2015; ECRE Weekly Bulletin, Italy, a worrying trend is developing in the 'hotspots'*, 20 december 2015; ECRE Weekly Bulletin, *Lampedusa 'hotspot' shows severe deficiencies, states the Italian Senate*, 11 maart 2016; IRINnews, *How Italy's flawed hotspots are creating thousands of clandestini*, april 2016.

van bezorgdheid daarbij is dat in de hotspots snelle selecties moeten worden gemaakt tussen mensen met en mensen zonder beschermingsnoden. Men gaat ervanuit dat relatief vlot te kunnen beoordelen, maar het is zeer de vraag of dat mogelijk is. Men lijkt zich te baseren op "veronderstellingen van veiligheid" op basis van bepaalde nationaliteiten, aanwezigheid van een veilig derde land (zie verder) of op basis van aanduidingen op een meerkeuzeformulier bij aankomst (pre-identificatie via een vragenlijst in Italië). Het lijkt erop dat op die manier mensen afgewezen worden zonder grondig onderzoek van hun dossier en zonder veel informatie om dergelijke beslissingen of veronderstellingen aan te kunnen vechten.

Mensen die in een pre-identificatie beschouwd worden als irreguliere migranten, zouden in Italië naar een gesloten centrum gaan of clandestien zijn zonder verdere mogelijkheid asiel aan te vragen. Na het EU-Turkije-akkoord werden op de Griekse eilanden gesloten hotspots ingericht waar mensen automatisch zouden worden opgesloten. We gaan hier verder op in.

Systeem houdt weinig of geen rekening met de betrokkenen

In de huidige relocatiebesluiten komen slechts asielzoekers van bepaalde nationaliteiten in aanmerking voor relocatie. Ook die 'gelukkigen' hebben geen zicht op - en geen zeggenschap over - in welk land ze terecht zouden komen. Tegelijk weten de asielzoekers evenwel dat er grote verschillen zijn tussen de lidstaten op vlak van de asielprocedure, bescherming, opvang en welvaartsniveau. Dat verklaart ook minstens voor een deel waarom er relatief weinig enthousiasme tot deelname is bij de betrokken asielzoekers zelf om via relocatie herplaatst te worden[59]. Elke lidstaat heeft dan wel een verbindingsofficier die een matching-oefening kan maken tussen de vragen van het bestemmingsland en de kandidaten voor relocatie (rekening houdende met hun kwalificaties, taalkennis en hun familiale, sociale en culturele banden), maar het is niet duidelijk in welke mate die oefening ook effectief gebeurt. Deze matching werd bovendien in de besluiten voornamelijk opgenomen vanuit het oogpunt van de lidstaat en niet vanuit het oogpunt van wie kandidaat is voor relocatie.

4. WAT BLIJFT OVER VAN DE VRIJE SCHENGENZONE? OPNIEUW MUREN, HEKKEN EN GRENSCONTROLES IN EUROPA

Het beeld van fort Europa moest in 2015 enigszins worden bijgesteld. Hoewel een veilige en legale toegang tot de EU even moeilijk bleef als voorheen, bleek dat eens iemand erin slaagde voet aan EU-wal te zetten, die relatief vlot naar de lidstaat van keuze kon trekken. Een ware exodus van vluchtelingen en migranten kwam op gang die bereid waren hun leven te wagen om de Europese kusten te bereiken. Nadien zetten ze hun tocht verder naar de landen waar men hoopte bescherming en het beste onthaal te krijgen. Nooit voordien was het aandeel asielzoekers dat in de EU bescherming kreeg zo hoog als in 2015.

Het beleid van de landen langs de Westelijke Balkan was er initieel vooral op gericht de verdere doortocht van de mensen te faciliteren (zogenaamd doorwuif- of wave through-beleid). Daarnaast plooiden landen zich op zichzelf terug en namen allerlei maatregelen die dan een domino-effect hadden in de andere landen. Er werd teruggegrepen naar recepten uit het pre-Schengentijdperk: de herinvoering van grenscontroles om de migratie-instroom te kunnen managen.

De vrije Schengenregio kwam onder enorme druk, ook al zijn de grenscontroles duur en beseft iedereen dat er geen alternatief is voor Schengen. Binnen en buiten Schengen werden ook her en der opnieuw fysieke grenzen opgetrokken, zoals in Oostenrijk, Slovenië, Hongarije en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië.

59 Maïa De La Baume, *Why the EU's Refugee relocation policy is a flop*, Politico.eu, 6 januari 2016.

4.1. | Controle buitengrenzen hoog op de politieke agenda

Griekenland bleek vele maanden hoegenaamd niet in staat zijn lange kustlijn ook maar enigszins te controleren en de zeer grote aantallen aankomsten georganiseerd op te vangen. Zonder twijfel was er geen enkele lidstaat in staat geweest die uitdaging op een correcte manier tot een goed einde te brengen, maar het hielp niet dat Griekenland economisch en financieel aan de grond zit en ook op vlak van asielbeleid al jaren de slechtste leerling van de Europese klas is. Ondanks die omstandigheden was de druk op Griekenland vanuit de rest van de EU enorm groot, en werd vanaf februari zelfs een indammingspolitiek in Griekenland gevoerd (zie verder).

De feiten maakten in elk geval de kwetsbaarheid van het huidige systeem van controles aan de buitengrenzen overweldigend duidelijk, een systeem waarin een enorme Europese verantwoordelijkheid – controle van de EU-buitengrenzen – voor het leeuwendeel rust op de schouders van enkele lidstaten.

Aan de vooravond van de Europese Raad van december 2015 stelde de Europese Commissie daarom een nieuw 'grenzenpakket' voor. De Commissie legde een voorstel neer om een Europese grens- en kustwacht op te richten, waarin Frontex zou opgaan in een nieuw, machtiger agentschap met opgekrikt mandaat. Het huidige agentschap is immers volledig afhankelijk van de lidstaten, en dat niet alleen voor materiaal en operationele staf, maar het kan ook geen eigen terugkeer- en grensoperaties doen zonder dat een lidstaat daarom gevraagd heeft. We gaan in deze bijdrage niet in op het voorstel en de onderhandelingen die hierover aan de gang zijn. Wel is het duidelijk dat het de intentie van de Europese instellingen is om het grens- en terugkeerbeleid een stuk meer te europeaniseren[60].

60 Over dit onderwerp, zie *hoofdstuk 7 Terugkeer, detentie en verwijdering.*

4.2. | Een domino van tijdelijke grenscontroles binnen de schengenzone

Kader 2

Europese Unie en Schengen

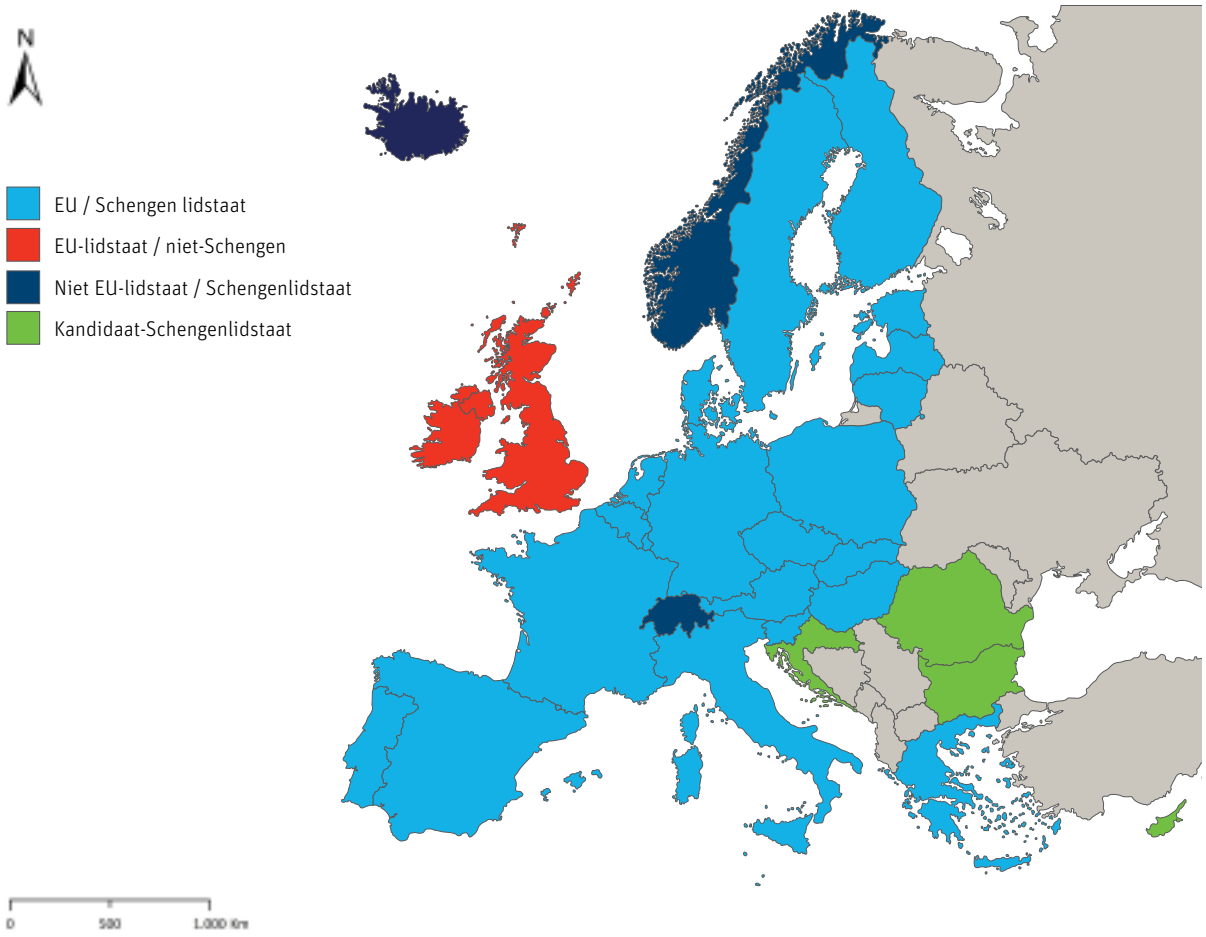
De Schengenzone is een ruimte van 26 lidstaten (22 EU + 4 niet-EU landen) waarbinnen men zich kan verplaatsen zonder interne grenscontroles. Hoewel het *Schengenacquis* nu integraal deel uitmaakt van de Europese Unie, is dit raamwerk in 1985 buiten de Unie gegroeid[61]. Alle EU-lidstaten nemen nu wel in meer of mindere mate deel aan de Schengensamenwerking, maar ze maken niet allemaal deel uit van deze ruimte zonder interne grenscontroles[62]. Het **Verenigd Koninkrijk** en **Ierland** kozen ervoor de interne grenscontroles met de andere Schengenlanden niet af te schaffen en **Cyprus**, **Bulgarije**, **Roemenië en Kroatië voldoen nog niet** aan de voorwaarden om deze te mogen afschaffen[63]. Bovendien maken ook vier niet-EU-staten deel uit van deze ruimte: **IJsland**, **Liechtenstein**, **Noorwegen en Zwitserland**.

61 De oorspronkelijke Schengenovereenkomst uit 1985 was een (intergouvernementele) overeenkomst tussen de Benelux-landen, Duitsland en Frankrijk en geleidelijk sloten andere landen zich aan. In 1997, met het Verdrag van Amsterdam, werd dit acquis in het kader van de Europese Unie geïntegreerd.

62 Merk tot slot op dat EU-burgers – los van het feit of hun land al dan niet deel is van Schengen – recht hebben op vrij verkeer wanneer ze binnen de EU reizen. In een EU-land dat niet tot Schengen behoort, wordt in principe enkel een minimale identiteitscontrole gedaan

63 Landen die toetreden tot de EU moeten het Schengenacquis volledig aanvaarden, maar daarmee maken ze nog niet onmiddellijk deel uit van de Schengenruimte. Gedurende een evaluatieperiode moet onder meer blijken of deze landen in staat zijn hun externe land-, zee-, en luchtgrenzen te bewaken en of de samenwerking met de politiediensten op punt staat.

Kaart 3. De Europese Unie en de Schengenlidstaten (Bron: Europese Commissie[64])



Stroomopwaarts langs de westelijke Balkan-migratieroute, werden vanaf het najaar 2015 door verscheidene Schengenlanden opnieuw interne grenscontroles ingevoerd. Op 13 september deed **Duitsland**[65] dat als eerste, waarbij de focus werd gelegd op de grens met **Oostenrijk**. Twee dagen later kondigde Oostenrijk interne grenscontroles af, onder meer aan de grens met **Slovenië**. Daarop deed Slovenië hetzelfde aan de grens met Hongarije. Na dertig dagen werden die laatste controles stopgezet, omdat de migratieroute zich verlegde. Hongarije bouwde een hek op de grens met Servië, en vervolgens ook op de grens met Kroatië. **Hongarije** zelf ging op 17 oktober 2015 nog gedurende tien dagen over tot grenscontroles op de korte grens met Slovenië om een instroom vanuit dat land te vermijden.

64 Europese Commissie. Kaart beschikbaar op: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index_en.htm.

65 De controles werden ingericht op een beperkt aantal met Oostenrijk afgesproken hoofdwegen. Daarnaast konden ook snelwegen en internationale treinen worden gecontroleerd. Duitsland argumenteerde de beslissing door te stellen dat de spontane en ongecontroleerde instroom een ernstige bedreiging vormden voor de binnenlandse veiligheid en openbare orde. De controles moesten helpen om alles in goede banen te leiden. Zie in dit verband: Europese Commissie, *Commission opinion of 23.10.2015 on the necessity and proportionality of the controls at internal borders reintroduced by Germany and Austria*, C(2015)7100 final, Brussel 23 oktober 2015.

Kaart 4. Westelijke Balkanroute, verscherpte grenscontroles en gesloten grenzen

(Gebaseerd op De Standaard, 4 maart 2016)



Enkele weken daarop zette de domino-beweging zich verder in de Scandinavische landen. Op 12 november voerde ook **Zweden** – de meest 'open' lidstaat voor asielzoekers tot dan – tijdelijke grenscontroles in op de ferry-lijnen vanuit het zuiden en op de brug met Denemarken. Op 26 november volgde Schengen-geassocieerd land **Noorwegen**, dat zich concentreerde op ferry-connecties met Schengenlanden. **Denemarken** ging op 4 januari 2016 over tot grenscontroles aan de land- en zeegrenzen met Duitsland.

Oostenrijk verstrengde enige tijd later de grenscontroles nog waardoor alleen op bepaalde punten de grens kon worden overgestoken. **België**[66] besliste op 23 februari 2016 tot invoering van tijdelijke grenscontroles op strategische plaatsen in West-Vlaanderen aan de grens met Frankrijk. De Franse overheid ging over tot een gedeeltelijke ontruiming aan van het kamp met duizenden transitmigranten in Calais, en de Belgische overheden wilden vermijden dat de betrokkenen de Belgische grens oversteken[67]. Deze controles werden op 22 april stopgezet.

66 Merk in dit verband op dat de preambule van de tekst die de Schengengrenscode wijzigde stelt dat: "Migration and the crossing of external borders by a large number of third-country nationals should not, per se, be considered to be a threat to public policy or internal security". Zie daarover: Yves Pascouau and Sylvie Guillaume, *The rise of national borders and the fall of a symbol*,EuropeanMigrationLaw.eu – Viewpoints nr. 1 – maart 2016.

67 FRONTEX, *FRAN Quarterly, quarter 3, July-September 2015, januari 2016; Europese Commissie, Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 23 et seq. of the Schengen Borders Code*, beschikbaar op: http://ec.europa.eu/dgs/ home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf.
Frankrijk voerde ook interne grenscontroles in, maar dit gebeurde niet om migratieredenen maar wel onder de noodtoestand die werd uitgeroepen na de terroristische aanslagen van 13 november 2015 in Parijs. Dit viel de eerste maand samen met de geplande grenscontroles in aanloop van de VN-Klimaattop. Na de terroristische aanslagen in Brussel op 22 maart waren er ook nieuwsberichten van wachtrijen door **Nederlandse** controles gedurende een tiental dagen op de grens met België.

4.3. | Van tijdelijke naar langdurige controles. Griekenland de facto uit Schengen plaatsen?

De meeste landen voerden controles in op basis van de Schengengrenscode[68], met name de bepaling voor situaties die onmiddellijke actie vragen (zie Kader 3). Na de maximumtermijn van twee maanden werden grenscontroles dan verdergezet onder de bepaling voor voorzienbare situaties.

Kader 3

Tijdelijke herinvoering van binnengrenstoezicht in de Schengengrenscode

Mogelijk in geval van een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid van een lidstaat.

Artikel 23: in voorzienbare omstandigheden

Voor periode(s) van 30 dagen, verlengbaar tot maximaal 6 maanden.

Artikel 25: gevallen die een onmiddellijk optreden vereisen

Voor een periode van 10 dagen, verlengbaar met periode(s) van 20 dagen tot maximaal 2 maanden.

Artikel 26: uitzonderlijke omstandigheden waarbij de algemene werking van de ruimte zonder binnengrenzen in gevaar komt als gevolg van aanhoudende ernstige gebreken met betrekking tot het buitentoezicht. Voor een periode van ten hoogste 6 maanden, 3 keer verlengbaar tot maximaal 2 jaar.

Procedure

In het kader van **artikel 23 en 25** is het een lidstaat die initiatief neemt en zelf beoordeelt of de maatregel noodzakelijk en evenredig is, en kan de Europese Commissie hierover vervolgens advies uitbrengen. In het kader van **artikel 26** doet de Europese Raad een aanbeveling (op voorstel van de Commissie en eventueel op verzoek van de lidstaten) dat één of meerdere lidstaten interne grenscontroles kunnen herinvoeren of aanhouden aan alle of sommige interne grensovergangen. De Raad beoordeelt of de maatregel noodzakelijk en evenredig is. In elk van de gevallen worden de andere lidstaten, de Commissie en het Europees Parlement gemotiveerd in kennis gesteld.

68 Verordening (EG) Nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode). De Schengengrenscode werd sindsdien meermaals gewijzigd.

Begin 2016 stelden een aantal Schengenlidstaten dat het intern grenstoezicht – ondanks de praktische en budgettaire gevolgen - nodig zou blijven, ook na de beschreven maximumtermijnen. Duitsland keek bang vooruit naar midden mei 2016, waarna het geen wettelijke grond meer zou hebben om de grenscontroles voort te zetten. Op de informele raad van 25 januari vroegen de lidstaten dan ook aan de Europese Commissie om na te gaan of stappen konden worden genomen om artikel 26 van de Schengengrenscode in werking te stellen[69]. Dit is een bepaling voor **uitzonderlijke omstandigheden** op basis waarvan (bijkomend) tot twee jaar intern grenstoezicht kan worden verantwoord, als de algemene werking van de ruimte zonder binnengrenzen in gevaar komt als gevolg van aanhoudende ernstige gebreken van het buitentoezicht.

De Commissie nam de stappen om die procedure op te starten, na aanname van het Schengenevaluatierapport van Griekenland. Op 12 februari 2016 keurde de Raad vijftig aanbevelingen goed voor Griekenland in verband met identificatie, registratie, het nemen van vingerafdrukken en zeegrens-toezicht. Na drie maanden, tegen 12 mei 2016, moest Griekenland over de implementatie hiervan rapporteren. Op die dag nam de Raad een aanbeveling aan (na voorstel door de Commissie op 4 mei) dat vijf lidstaten (Oostenrijk, Duitsland, Denemarken, Zweden en Noorwegen) interne grenscontroles kunnen aanhouden voor een periode van zes maanden, en dit enkel aan een aantal welbepaalde interne grensovergangen[70]. Gesteld werd dat Griekenland 'significante vooruitgang had geboekt', maar dat binnen de periode van drie maanden niet alle tekortkomingen adequaat en omvattend konden worden aangepakt.

De Commissie hield ook vast aan de in maart geformuleerde doelstelling, om de situatie in de Schengenregio te normaliseren tegen eind 2016. Begin maart werd daarover een *roadmap* voor een terugkeer naar Schengen voorgesteld[71].

5. UITBESTEDEN VAN HET EU-ASIEL EN GRENSBELEID EN 'INDAMMEN'[72] VAN ASIELZOEKERS IN GRIEKENLAND EN TURKIJE

Vanaf het najaar van 2015 zette de EU hard in op het verminderen van de migratie-en vluchtelingenstroom en met dat doel dreef de EU de samenwerking met derde landen op. Opeenvolgende toppen werden gehouden met de landen van de Westelijke Balkan, met de Afrikaanse landen en met Turkije. Er werd onder meer een akkoord gesloten over Europees-Afrikaanse samenwerking op de top in Valetta in november 2015 en er werd een *Emergency Trust Fund for Africa* opgericht. Ook was er een intensieve samenwerking op hoog niveau tussen (een aantal) EU-lidstaten en de Westelijke Balkanlanden. Sommige EU-lidstaten zagen in de Balkanlanden een geschikte 'interne' buffer om de doorstroom van vluchtelingen vanuit Griekenland onmogelijk te maken. Om vervolgens ook de instroom naar Griekenland stop te zetten, richtte de EU de pijlen volop op Turkije, dat gezien werd als "key" in het oplossen van de huidige crisis.

Met 2,5 miljoen vluchtelingen alleen al uit Syrië[73] op zijn grondgebied, telt Turkije momenteel het grootste aantal ontheemden ter wereld, in een erg precair asielraamwerk (zie kader 4). Ook het allergrootste deel van de recente migratiestromen naar Europa kwam in 2015 en begin 2016 via Turkije. Turkije werd in de EU-aanpak van de vluchtelingencrisis hierdoor steeds meer een sleutelrol aangemeten voor het "indijken en beheersen van de migratiestromen"[74].

69 EUObserver, *Germany announces indefinite border checks*, 21 januari 2016.

70 EU Raad, *Council Implementing Decision setting out a Recommendation for temporary internal border control in exceptional circumstances putting the overall functioning of the Schengen area at risk*, 12 mei 2016.

71 Europese Commissie, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Back to Schengen – a roadmap*, 4 maart 2016, COM (2016) 120 final.

72 Term overgenomen van ECRE: "containment policy"

73 Begin februari 2016 ving Turkije 2.582.600 Syriërs op onder de tijdelijke beschermingsregeling. Bron: Europese Commissie, *Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration EU-Turkey Joint Action Plan - Implementation Report*, COM(2016) 85 Final, 10 februari 2016.

74 Informele Europese Raad, Verklaring van 23 september 2015.

5.1. | Westelijke Balkan als buffer – einde van de 'doorwuifpolitiek'

Op het Europese vasteland groeide veel ongenoegen over de 'lekke' buitengrenzen aan de Griekse kusten. In november 2015 beslisten meerdere Balkanlanden aan hun grenzen alleen nog mensen door te laten uit Syrië, Afghanistan en Irak. Langs de route werden zo heel wat gestrande mensen opgehouden.

Waar dit eerst nog stoelde op unilaterale maatregelen (met een domino-effect), vonden Oostenrijk, de VISIGRAD-landen[75] en de Balkanlanden elkaar in februari 2016 in een aanpak om het aantal vluchtelingen langs de Balkanroute terug te dringen. Einde van die maand mochten enkel nog Syriërs en Irakezen, met mondjesmaat, voorbij de Grieks-Macedonische (FYROM) grens. Na Slovenië en Servië besliste begin maart 2016 ook de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië om de grens volledig te sluiten voor iedereen zonder geldige reispas en visum. De Balkanlanden werden als het ware een buffer tussen Griekenland en de rest van de EU, waardoor Griekenland de facto werd geïsoleerd. Migranten en vluchtelingen konden nu niet langer naar Noord- en West-Europa doorreizen, en zaten vast in Griekenland. Op die manier ~~hoopte~~ de betrokken landen de chaotische en ongecontroleerde doorstroom te stoppen, maar tegelijk organiseerde men zo een humanitaire crisis in Griekenland. Aan de grens in Idomeni vormde zich snel een geïmproviseerd kamp waar tot 12.000 mensen verbleven in mensonterende omstandigheden, waaronder veel kinderen. Griekenland werd zwaar onder druk gezet om opvangvoorzieningen te creëren en de EU leverde humanitaire hulp[76].

De Balkanlanden werden als het ware een buffer tussen Griekenland en de rest van de EU, waardoor Griekenland de facto werd geïsoleerd.

Half mei verbleven volgens UNHCR 45.985 mensen op het Griekse vasteland (en was er opvangcapaciteit voor 34.650 mensen), waarvan naar schatting 65% een nationaliteit zou hebben die in aanmerking komt voor relocatie[77]. Gezien de moeilijke toegang tot de Griekse asielprocedure, het trage relocatieproces en het feit dat heel wat mensen niet in aanmerking komen voor relocatie of er niet aan willen deelnemen, zat er voor vele weinig anders op dan wachten. In mei werd wel aangekondigd dat de Griekse asieldienst in samenwerking met UNHCR en EASO een pre-registratie zou doen van deze mensen in de komende maanden met het oog op een volledige registratie van asielaanvragers.

5.2. | Turkije in een sleutelrol. Mensenrechten naar het achterplan

Door de samenwerking met Turkije wil de EU asielzoekers en migranten zo veel mogelijk in Turkije houden, en diegenen die de Middellandse Zee per boot oversteken naar Griekenland, wil ze kunnen terugsturen. Hierdoor hoopt men de instroom in de EU onder controle te krijgen, het zakenmodel van de mensensmokkelaars te doorbreken en de doden op zee te voorkomen. De EU deed dat door Turkije steeds meer als een veilig land te gaan beschouwen in de betekenis van het asielcontentieux.

5.2.1. | Voorstel voor Europese lijst met Turkije als veilig land van herkomst

In september 2015 deed de Europese Commissie een voorstel tot opstelling van een Europese lijst van veilige landen van herkomst[78], waarop naast de Westelijke Balkanlanden ook Turkije werd opgenomen. Idee is dat er voor Turkse burgers die in de EU asiel vragen een versnelde procedure zou gelden op basis van een – weliswaar weerlegbaar – vermoeden dat ze afkomstig zijn uit een veilig land. Half mei 2016 was er geen akkoord binnen de EU over een lijst van veilige landen van herkomst. Op tal van andere vlakken werden wel verregaande afspraken met Turkije gemaakt. We gaan er verder op in.

75 Hongarije, Polen, Slowakije en Tjechië.

76 Er werd in allerijl een instrument gecreëerd om dit mogelijk te maken, met name Verordening (EU) 2016/369 van de Raad betreffende de verstrekking van noodhulp binnen de Unie.

77 UNHCR, http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83; Europese Commissie, *Troisième rapport sur la relocalisation et la réinstallation*, COM(2016)360 final, 18 mei 2016.

78 Europese Commissie, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une liste commune de l'Union de pays d'origine sûrs aux fins de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, et modifiant la directive 2013/32/UE*, COM(2015) 452 final, 9 september 2015.

5.2.2. | Actieplan EU-Turkije (november 2015): migratiestroom vanuit Turkije naar griekenland inperken

Op 29 november 2015 trad, na allerlei contacten op het hoogste niveau, het EU-Turkije-actieplan[79] in werking, dat twee luiken bevat. De EU zou humanitaire en financiële hulp bieden voor Syriërs die onder tijdelijke bescherming in Turkije (zie Kader 4) verblijven, en dit via een *Trust Fund* van 3 miljard euro[80]. Turkije moest tegelijk zijn nieuwe asielwetgeving effectief implementeren en inspanningen leveren om Syriërs onder tijdelijke bescherming betere toegang te geven tot onderwijs, gezondheidszorg en werk. De bedoeling van dit onderdeel is het *push-effect* voor vluchtelingen te verminderen.

Het tweede luik van het plan gaat over samenwerking om irreguliere migratie vanuit Turkije naar Europa te voorkomen (intercepties door de Turkse kustwacht, aanpak van mensensmokkelaars) en de irreguliere migranten die geen internationale bescherming nodig hebben naar Turkije terug te sturen. Voorts werd Turkije in het actieplan vooruitzicht gegeven op versnelde visa-liberalisering alsook op het heropenen van EU-toetredingsonderhandelingen[81].

5.2.3. | EU-Turkije-verklaring (maart 2016): migratiekanaal via turkije naar griekenland droogleggen

In maart 2016 werd de samenwerking tussen de EU en Turkije nog enkele versnellingen hoger geschakeld met een nieuw – erg controversieel – politiek akkoord[82]. Alle irreguliere migranten die na 20 maart op de Griekse eilanden toekomen, inclusief de meeste mensen die bescherming zoeken, zouden naar Turkije worden teruggestuurd. Mensen die geen bescherming aanvragen in Griekenland worden teruggestuurd op basis van readmissie-akkoorden. Mensen die er wel asiel aanvragen, krijgen conform de regels een individuele behandeling van hun aanvraag, maar daarbij worden de mogelijkheden van de EU-procedurerichtlijn uitgeput om aanvragen snel onontvankelijk te verklaren. Dit laatste gebeurt door Turkije te beschouwen als 'eerste land van asiel' of als 'veilig derde land' (zie verder).

In ruil zou er voor elke Syriër die vanuit de Griekse eilanden naar Turkije wordt teruggestuurd, een andere Syriër vanuit Turkije in de EU worden hervestigd (het *one-for-one* of 1-op-1-schema). De bedoeling is dat hierdoor de illegale oversteken van Turkije naar Griekenland zouden stilvallen. Eenmaal dat gebeurt stelt de EU extra inspanningen op het vlak van hervestiging uit Turkije ("humanitaire admissie") in het vooruitzicht, weliswaar op vrijwillige basis. Turkije kreeg verder de belofte nog eens 3 miljard euro te ontvangen, bovenop de al toegezegde 3 miljard euro voor Syrische vluchtelingen in Turkije. Vervroegde visumliberalisering voor Turkse onderdanen (ten laatste tegen eind juni 2016 als de voorwaarden voldaan zijn), en de heropstart van bepaalde onderdelen van de EU-toetredingsonderhandelingen, vervolledigen de deal.

5.2.4. | Enkele kritische beschouwingen over de recente EU-Turkije-samenwerking

Veilig land van herkomst: Het land waarvan de asielzoeker onderdaan is, wordt beschouwd als veilig, in die zin dat de asielzoeker waarschijnlijk geen bescherming nodig heeft. Een versnelde asielprocedure kan dan worden toegepast.

Veilig derde land: Een niet-EU-land waar een asielzoeker tijdens zijn vlucht is gepasseerd, wordt als veilig beschouwd, in die zin dat hij daar toegang had kunnen hebben tot een asielprocedure, en in geval van een positieve beslissing, tot een internationale beschermingsstatus. De asielaanvraag kan op die basis onontvankelijk worden verklaard waardoor geen onderzoek ten gronde moet worden gevoerd.

Turkije, veilig land van herkomst?

Dat de Europese Commissie Turkije in september 2015 naar voor schoof als veilig land van herkomst (zonder dat ze indicaties had dat daarover een akkoord binnen de Raad

79 *EU-Turkey Joint Action Plan*, 15 october 2015. EU-Turkey statement, *Meeting of heads of state or government with Turkey*, 29 november 2015.

80 Europese Commissie, *Commission Decision on the coordination of the actions of the Union and the Member States through a coordination mechanism – the Refugee Facility for Turkey*, 24 november 2015.

81 Uit een verklaring van Turkije en de Europese Raad wordt de intentie aangegeven het EU-Turkije-readmissieakkoord uitvoerbaar te maken tegen juni 2016 en tot visaliberalisering te komen voor Turkse onderdanen in de Schengenzone tegen oktober 2016 (een jaar vroeger dan voorzien).

82 Europese Raad, *EU-Turkey statement*, 18 maart 2016, beschikbaar op: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement.

kon worden bereikt) was enigszins verassend: hoewel de Westelijke Balkanlanden terugkomen op de meeste bestaande nationale lijsten van veilige herkomstlanden (zoals de lijst van België), is dat voor Turkije niet het geval[83].

In het geval van Turkije lijkt het erop dat het land om politieke redenen werd naar voren geschoven, gezien Turkije kandidaat-EU-lid is en de lopende EU-Turkije-migratieonderhandelingen. Vanuit grondrechtenoogpunt doet het daarom niet minder de wenkbrauwen fronsen. We refereren onder meer naar enkele passages die de Commissie zelf aanhaalt in de motivering van het voorstel: "Discriminatie en schendingen van de mensenrechten van personen uit kwetsbare groepen, zoals minderheden, waaronder etnische Koerden, journalisten en leden van de LHBTI-gemeenschap, komen nog steeds voor. (...) In 2014 heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geoordeeld dat in 94 van de in totaal 2.899 aanvragen sprake was van schendingen. In 2014 waren de lidstaten van oordeel dat 23,1% (310) van de asielaanvragen van burgers van Turkije gegrond was."[84]. Myria is dan ook tevreden dat de Belgische regering momenteel niet geneigd lijkt dat voorstel met Turkije als veilig herkomstland te steunen.

Turkije, veilig derde land?

Turkije werd door de EU-leiders de voorbije maanden ook steeds meer in stelling gebracht als 'eerste land van asiel' en 'veilig derde land', en het werd het fundament van het EU-Turkije-akkoord van maart. De genoemde begrippen zijn procedurele concepten[85]: een asielzoeker wordt tegensprekelijk uit de asielprocedure geweerd (onontvankelijk verzoek) omdat de autoriteiten van oordeel zijn dat hij, ofwel:

- in een derde land erkend is als vluchteling en daar 'voldoende'[86] bescherming geniet (*eerste land van asiel*) ofwel
- bescherming had kunnen krijgen in een land waar hij passeerde of verbleef (*veilig derde land*)[87].

Van de weinige lidstaten die het concept veilig derde land in het verleden toepasten, was er (minstens tot voor kort) geen enkel land dat Turkije als zodanig beschouwde[88]. Ook na het akkoord hoefden de lidstaten dit niet te doen. Ze kunnen zich immers verschuilen achter Griekenland, want hoewel alle EU-lidstaten en Turkije partij zijn bij de politieke deal, gaat dat aspect juridisch om een bilaterale kwestie tussen Griekenland en Turkije. Griekenland heeft bovendien ook geen lijst van veilige derde landen, maar het kan - conform de EU-procedurerichtlijn - in individuele beslissingen Turkije als veilig derde land beschouwen (en de aanvraag op die basis onontvankelijk verklaren)[89].

Vanuit grondrechten-perspectief is het bijzonder problematisch om Turkije in de huidige omstandigheden te beschouwen als veilig land voor vluchtelingen.

De Griekse en Europese rechters zullen de zaak moeten beslechten, maar volgens Myria is het vanuit grondrechtenperspectief problematisch om Turkije in de huidige omstandigheden als eerste land van asiel of veilig derde land voor asielzoekers te beschouwen, en voldoet het daartoe niet aan de voorwaarden van de EU-procedurerichtlijn. Zoals uit het kaderstuk 4 blijkt, is de asielprocedure in Turkije nog zeer gebrekkig en is de toegang tot rechten in Turkije voor asielzoekers en vluchtelingen erg beperkt. Bovendien is er een beschreven risico op refoulement dat in de huidige context nog zou toenemen.

In een context waarin velen binnen de EU (terecht) vragen om een meer billijke spreiding van asielzoekers, stelt zich nog een vraag van een heel andere orde: is het moreel acceptabel en wenselijk dat we vanuit Europa asielzoekers naar een land terugsturen terwijl dat land al het grootste aantal ontheemden ter wereld opvangt?

83 Europese Commissie, *Ibid*; en Asylum Information Database (AIDA), *Annual report 2014/2015: Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europ's solidarity crisis*, 31 augustus 2015.

84 Europese Commissie, *Ibid*, p. 7.

85 Artikel 33,2 bepaalt de mogelijkheid om asielaanvragen op basis van beide begrippen onontvankelijk te verklaren. Artikel 35 definieert het begrip eerste land van asiel. Artikel 38 bepaalt de voorwaarden waaraan het veilige derde land moet voldoen (non-refoulement, mogelijkheid om de vluchtelingenstatus te vragen en te krijgen etc) en de procedurele garanties die moeten worden gerespecteerd.

86 Een begrip dat in de Procedurerichtlijn niet veel verder wordt gedefinieerd. Er wordt wel gepreciseerd "met inbegrip van het genot van het beginsel van non-refoulement".

87 Het concept gaat terug op een argumentatie dat asielzoekers asiel zouden moeten aanvragen in het eerste veilige land dat ze bereiken. Daarbij moet worden opgemerkt dat er in het internationaal recht geen absolute regel is die dit oplegt. Er is geen bepaling over 'veilige derde landen' in de Conventie van Genève. Het wordt ingevuld als een toepassing van het principe "*protection elsewhere*": de Conventie verplicht een staat immers niet om een asielzoeker op zijn territorium bescherming te bieden. Het verplicht de staat wel tot respect van het *non-refoulement* beginsel. In principe is dit beginsel ook gerespecteerd als een staat de garantie heeft dat de asielzoeker elders bescherming vindt. In dit verband, zie: Andreas Zimmerman (ed), *The 1951 Convention related to the status of refugees and its 1967 Protocol. A Commentary. Oxford University Press*, 2011, p. 1109.

88 Belga, *"Geen enkel EU-land ziet Turkije als veilig derde land voor vluchtelingen"*, 28 september 2015.

89 Griekenland heeft dus geen lijst van veilige derde landen waarop Turkije of andere landen zouden staan, ook niet na de recente wetswijziging van begin april. Wat die nieuwe wet betreft, zie AIDA, *Greece: asylum reform in the wake of the EU-Turkey deal*, 4 april 2016. De vereisten voor de toepassing van het eerste land van asiel concept werden door dezelfde wet verlaagd. Zie ook: https://newsthatmoves.org/en/?p=2100.

Kader 4

Asielprocedure en beschermingsvormen in Turkije[90]

Turkije behield een geografische beperking voor de Conventie van Genève[91], waardoor enkel onderdanen van de landen van de Raad van Europa een volwaardige vluchtelingenstatus kunnen krijgen. Wel was het systeem in Turkije de voorbije jaren aan het evolueren, waardoor intussen tijdelijke beschermingsvormen voor niet-Europeanen mogelijk werden. Er zijn voor niet-Europeanen nu twee verschillende asielstelsels:

- Een tijdelijk beschermingsregime voor **Syriërs** sinds 2011. Dit is een *prima facie*[92] of groepsregeling waarbij er geen individuele asielprocedure is maar een soort automatische erkenning. De duur van deze tijdelijke bescherming ligt niet vast – dat valt onder de discretionaire bevoegdheid van de Turkse overheid. Ze kan dus ook op elk moment worden stopgezet.

- Een nieuwe wetgeving – in werking sinds april 2014 – maakt toegang tot een "voorwaardelijke" vluchtelingenstatus mogelijk voor **niet-Syriërs**. In de praktijk is die toegang nog erg beperkt. In 2015 werden 64.109 asielverzoeken geregistreerd, terwijl in hetzelfde jaar slechts 459 (positieve en negatieve) beslissingen werden genomen.

De gegeven bescherming in beide stelsels is **tijdelijk** met het oog op een langetermijnoplossing buiten Turkije (bijvoorbeeld via hervestiging). Hoewel Turkije in 2015 en begin 2016 in dat verband positieve maatregelen nam, blijft de **toegang tot rechten voor personen onder tijdelijke bescherming erg gelimiteerd** en groeiden ook de noden. In theorie is er recht op onderwijs en gezondheidszorg - en voor Syriërs toegang tot werk. In de praktijk blijven dit voor de meerderheid van de mensen papieren rechten. Er is verder geen door de overheid georganiseerde huisvesting (alleen voor de Syriërs die in de 25 kampen verblijven) en gezinshereniging is in de praktijk niet mogelijk.

Mensenrechtenorganisaties klagen ook praktijken van onwettige detentie aan van mensen op de vlucht en schendingen van het non-refoulementbeginsel[93]. Begin april kwam Amnesty International onder meer naar buiten met nieuw onderzoek waaruit blijkt dat Turkije vanuit zijn zuidelijke grensstreek sinds half januari dagelijks een honderdtal Syrische vluchtelingen heeft uitgezet. De praktijk zou in de regio een publiek geheim zijn[94].

90 Bron en meer informatie: AIDA Asylum Information Database, Country report: Turkey, December 2015. Zie ook: ECRE, ECRE *strongly opposes legitimising push-backs by declaring Turkey a "safe third country"*, 29 januari 2016.

91 De oorspronkelijke Conventie van Genève uit 1951 bevatte een temporele beperking en een mogelijkheid voor de verdragstaten om het toepassingsgebied ervan geografisch te beperken tot Europa. Het Protocol van New York uit 1967, dat onlosmakelijk met de Conventie verbonden is, hief die beperkingen op. Wel bleef er de mogelijkheid voor verdragstaten om hun eerdere geografische beperkingen te behouden als ze dit wensten. Vandaag is Turkije het enige land van de Raad van Europa dat deze geografische beperking nog behield.

92 Uitleg UNHCR: "Bij een grote toestroom van vluchtelingen (als gevolg van conflicten of algemeen geweld, of om aan vervolging te ontsnappen) is het organiseren van een individueel intakegesprek met iedereen die de grens oversteekt niet mogelijk. In dergelijke omstandigheden is dit overigens overbodig, omdat het doorgaans overduidelijk is waarom ze hun toevlucht ergens anders zoeken. Deze groepen worden 'prima facie vluchtelingen' genoemd." Beschikbaar op: www.unhcr.nl/over-unhcr/wie-helpen-we/asielzoekers.html.

93 In december 2015 rapporteerde Amnesty International over situaties waarbij vluchtelingen en asielzoekers in de voorbije maanden in slechte omstandigheden in onwettige detentie werden gehouden zonder communicatiemogelijkheden met de buitenwereld, en ze hadden op dat moment weet van meer dan honderd mensen die – in strijd met het non-refoulement beginsel - naar Syrië en Irak werden gedeporteerd. In maart rapporteerde de organisatie over uitzettingen naar Afghanistan.

94 Amnesty International, *Turkey: Illegal mass returns of Syrian refugees expose fatal flaws in EU-Turkey deal*, 1 April 2016.

Mensensmokkel bestrijden en alternatief legaal migratiekanaal bieden?

Volgens het akkoord is de bedoeling het businessmodel van mensensmokkelaars te breken. Toch is het weinig waarschijnlijk dat mensensmokkelaars na dit akkoord werkloos achterblijven. Een deel van de mensen zal heil zoeken in andere (soms gevaarlijkere) vluchtroutes.

Ruilhandel in mensen door resettlement te koppelen aan readmissie

Een ander aspect van het akkoord beoogt migranten een alternatief te bieden voor de levensgevaarlijke oversteek van de Middellandse Zee. Op zich is dit bijzonder positief – maar toch moet ook dit kritisch worden belicht. Myria betreurt ten eerste dat resettlement door het huidige 1-op-1-schema wordt geïnstrumentaliseerd op een manier die betwistbaar is. Het aantal hervestigingsplaatsen in de EU zou hierdoor afhangen van het aantal mensen dat bereid is zijn leven te wagen en dat nadien wordt teruggestuurd. Resettlement is daarmee niet langer een mechanisme van internationale solidariteit, maar een middel om de instroom in Europa te doen dalen[95].

Daarnaast zal hervestiging gebeuren "binnen het raamwerk van de bestaande engagementen" waarin in een maximaal scenario 72.000 plaatsen daarvoor kunnen worden geheroriënteerd[96]. In het licht van de instroom via Turkije en Griekenland vorig jaar (880.000 mensen, van wie het grootste deel van nationaliteiten met reële beschermingsnoden) zijn dit beperkte cijfers. Naast deze 72.000 plaatsen voorziet de EU-Turkije-deal niet in een grootscheeps verplicht hervestigingsraamwerk. Het akkoord zegt daarover alleen dat – wanneer de instroom vanuit Turkije stopt of substantieel daalt – een vrijwillig hervestigingsprogramma vanuit Turkije zou worden ingericht.

Omvorming van de verschillende hotspots tot gesloten centra

Een andere zorgwekkende ontwikkeling is dat mensen die uit Turkije aankomen op de Griekse eilanden vaak automatisch worden opgesloten. In uitvoering van de EU-Turkije-verklaring werden de dagen na het akkoord de vluchtelingen en migranten die aanwezig waren op de Griekse eilanden naar het vasteland gebracht, om vervolgens een aantal opvangcentra op die eilanden om te vormen tot gesloten centra voor diegenen die nieuw toekomen. Half mei zouden er volgens UNHCR 8500 mensen op de eilanden verblijven[97]. De omstandigheden in de detentiecentra vertonen volgens mensenrechtenorganisatie die de centra konden bezoeken, ernstige tekortkomingen. Er braken op enkele plaatsen dan ook al zware rellen uit. De mensen krijgen er onvoldoende voedsel, dekens en verzorging en ontvangen (bijna) geen juridische bijstand of informatie over hun juridische status. Alleenstaande vrouwen worden vaak niet gescheiden van niet-gerelateerde mannen[98]. In bepaalde gesloten centra verblijven er ook mensen met kwetsbare profielen (baby's, jonge kinderen, zwangere vrouwen, personen met een handicap en met medische noden ...)[99] en is het kamp hier helemaal niet aan aangepast. Uit andere bronnen blijkt wel dat bepaalde kwetsbare profielen wel worden overgebracht naar beter voorziene opvangkampen[100].

Terugsturen van irreguliere migranten (niet-asielzoekers) naar Turkije

Myria drukt er ook op dat ook het terugsturen van irreguliere migranten moet gebeuren met respect voor hun grondrechten en met respect van het non-refoulement beginsel. De speciale rapporteur voor de mensenrechten van de VN, François Crépeau, merkte in 2013 op dat het Grieks-Turkse readmissieakkoord geen expliciete garanties op dat vlak biedt en wees – gezien de serieuze gebreken in de Griekse asielprocedure – op risico's bij het terugsturen van mensen die wel nood hebben aan bescherming[101]. In de huidige situatie, gezien het akkoord en de chaos in Griekenland, lijkt dat risico des te groter. De eerste 202 readmissies van niet-asielzoekers in uitvoering van het EU-Turkije-akkoord waren nog maar gebeurd (4 april) en

95 Zie ook: *ECRE Memorandum to the European Council Meeting 17-18 March 2016. Time to Save the Right to asylum*, 11 maart 2016.

96 Het gaat om 18.000 nog niet gebruikte hervestigingsplaatsen (van de 22.504 afgesproken in juli 2015) en aanvullend zou men de 54.000 nog niet-toegewezen relocatieplaatsen gebruiken.

97 UNHCR, http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83; Europese Commissie, *Third report on relocation and resettlement*, COM(2016)360 final, 18 mei 2016.

98 Amnesty International, *Greece: Refugees detained in dire conditions amid rush to implement the EU-Turkey deal*, 07 april 2016; Human Rights Watch, *Greece: Asylum Seekers Locked Up – Wretched Conditions for People in Need »*, 14 april 2016; Human Rights Watch, *Greece: Refugee « hotspots » unsafe, unsanitary »*, 19 mei 2016.

99 Ibid. Zie ook: *Visite du Comité anti-torture du Conseil de l'Europe dans les « hotspots » en Grèce*, Straatsburg, 20 april 2016.

100 Zie onder meer: De redactie, *Groot verschil in vluchtelingenopvang op Lesbos*, reportage in Terzake 18 april 2016. Beschikbaar op: http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/videozone/programmas/terzake/2.43861?video=1.2632906; Raad van Europa, Parlementaire Assemblé, *The situation of refugees and migrants under the EU-Turkey Agreement of 18 March 2016*, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, Doc. 14028, 19 April 2016, punt 12.

101 VN Algemene Vergadering, Mensenrechtenraad, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants*, François Crépeau, Mission to Greece, April 2013.

UNHCR uitte reeds zijn bezorgdheid dat dertien mensen daarvan per ongeluk zouden zijn teruggestuurd terwijl ze hadden aangegeven asiel te willen aanvragen. De Griekse politie zou in de administratieve chaos op het Griekse eiland Chios vergeten hebben hun asielaanvraag te registreren[102]. Volgens de krant *The Guardian* verbleven de betrokkenen vervolgens in een gesloten centrum in Turkije, in afwachting van uitwijzing[103].

De gedwongen terugkeren van deze migranten onder escortes (ter beschikking gesteld door de verschillende lidstaten) net als de opsluiting die eraan voorafgaat moeten beantwoorden aan de minimale normen op vlak van preventie van foltering[104]. Personen in irregulier verblijf dienen ook een verwijderingsbeslissing te ontvangen, waartegen beroep kan worden aangetekend, om individuele elementen geval per geval te doen gelden. Zonder deze garantie, zou de terugkeer gelijkgesteld kunnen worden aan een collectieve verwijdering, hetgeen strijdig is met de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens[105].

6. WAY FORWARD? DUBLIN OP DE SCHOP? TOEKOMST VAN HET GEMEENSCHAP-PELIJK EUROPEES BELEID

6.1. | Evaluatie van het Dublinsysteem

Het Dublin-systeem werd niet ontworpen om te komen tot een evenwichtige lastenspreiding. Integendeel, het mechanisme legt in oorsprong een disproportioneel grote druk op de lidstaten aan de buitengrenzen. In de praktijk – door de gebreken op vlak van implementatie en het laag aantal effectieve overdrachten – zien veel asielzoekers hun aanvraag finaal in het land van keuze behandeld worden. De druk kwam zo terecht op de door asielzoekers 'meest-gewilde' lidstaten, zoals Zweden en Duitsland. Dat werd reeds in het voorgaande duidelijk. Hier lichten we kort nog enkele (andere) punten toe uit een recente externe evaluatie[106] van de Dublin III-verordening, die gebeurde in opdracht van de Europese Commissie.

In het Dublinsysteem wordt enorm geïnvesteerd, met een minimaal resultaat.

Uit de evaluatie blijkt sterk dat het Dublinsysteem **bijzonder zwak scoort op vlak van effectiviteit en efficiëntie**. Enkele cijfers op Europees niveau: in 2014 werd voor bijna één op zeven asielaanvragen in de EU een andere lidstaat voor de behandeling van de aanvraag verantwoordelijk geacht. Van de verzoeken van lidstaten aan andere lidstaten om asielzoekers terug te nemen, werd 33% niet aanvaard door de ontvangende staat. Van de uiteindelijk aanvaarde terugname- en overnameverzoeken, resulteerde slechts 8% in een effectieve overdracht.

De criteria uit de verordening (om de verantwoordelijke lidstaat voor de behandeling van de aanvraag te bepalen) worden niet consistent en correct toegepast door de lidstaten. In de praktijk blijken ze voornamelijk de criteria te gebruiken die verwijzen naar het land waar de persoon de EU is binnengekomen of het land dat hem een visum afleverde. Het feit dat **weinig rekening wordt gehouden met de noden en belangen van de aanvragers**, wordt gezien als een grote hindernis voor de uitvoerbaarheid van de verordening. Hoewel er wel criteria over familie[107] zijn, worden die in de praktijk weinig gebruikt (evenmin als de humanitaire clausules).

Over de vraag of de Dublin-verordening erin slaagt secundaire bewegingen te verhinderen concludeert de evaluatie dat meerdere factoren deze bewegingen drijven (aanwezigheid van diaspora, van familie, nationale wetgeving over burgerschap …) en dat de toegevoegde waarde die Dublin als instrument hierin kan leveren waarschijnlijk beperkt is. Dat Dublin-overdrachten in de praktijk zelden plaatsvinden, ondermijnt het afschrikeffect ervan op secundaire bewegingen.

102 The Guardian, *Greece may have deported asylum seekers by mistake, says UN*, 5 april 2016.
103 The Guardian, *Refugees in Greece warn of suicides over EU-Turkey deal*, 7 april 2016.
104 Meer bepaald het Europees Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing.
105 Art. 4 van Protocol n°4 bij de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens.
106 Europese Commissie, *Evaluation du règlement de Dublin et de sa mise en œuvre*, 18 maart 2016, beschikbaar op: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index_en.htm.
107 Pijnpunt is daarbij vooral hoe bewijs kan worden geleverd over het hebben van familiebanden.

6.2. | Naar een derde fase van gemeenschappelijk asielbeleid? Communicatie van de Europese Commissie – 6 april 2016

Hoewel de gebreken van Dublin duidelijk zijn, is er anno 2016 fundamentele onduidelijkheid en grote onenigheid over de manier waarop (en de mate waarin) het systeem moet worden herzien. In een langverwachte communicatie van 6 april 2016 over de toekomst van het gemeenschappelijk Europees asielbeleid, schoof de Europese Commissie twee – weinig verrassende – pistes naar voor: Dublin bijschaven met een lastenverdelingsmechanisme voor crisissituaties, of, een volledig nieuw systeem op poten zetten op basis van een verdeelsleutel.

- De eerste piste, het behoud van **Dublin met correctiemechanismen**, ligt in lijn met wat nu al maanden op tafel ligt en aan de gang is. In dat verband moet worden gemeld dat de Commissie - naast de genomen ad-hocmaatregelen inzake noodrelocatie - in september 2015 ook een voorstel deed voor de creatie van een permanent mechanisme voor noodrelocatie[108]. De bedoeling daarvan is Dublin als de regel te houden, maar wel om afspraken over spreiding klaar te hebben liggen voor in noodsituaties. Op die manier gaat er bij een toekomstige crisissituatie geen kostbare tijd verloren aan onderhandelingen over spreidingsmaatregelen (zoals in het kader van de adhocmaatregelen wel het geval was).
- Een tweede piste is een **nieuw systeem** af te spreken, dat een **faire verdeling van het aantal asielzoekers over de lidstaten** beoogt, ongeacht het binnenkomstland. Dat zou gebeuren op basis van een permanente verdeelsleutel, op basis van de grootte, welvaartsniveau en absorptiecapaciteit van landen. Lidstaten waar asielzoekers het eerst binnenkomen, zouden in dat systeem wel verantwoordelijk blijven voor bepaalde asielaanvragen (zoals van mensen afkomstig uit herkomstlanden die door de EU als veilig zouden worden beschouwd). Verschillende varianten van die optie zijn voor de Commissie mogelijk, waarin de bestaande criteria (familie, bezit van een visum of verblijf enz.) in meer of mindere mate toch belangrijk zijn.

Een maand later, bij de afronding van de redactie van dit stuk, legde de Europese Commissie het eigenlijke herzieningsvoorstel[109], voor de Dublin III-verordening op tafel, waarbij de eerst genoemde (minst ambitieuze) piste werd uitgewerkt. Ook werd een aanpassing van de Eurodac-verordening voorgesteld.

Parallel met de hervorming van Dublin uitte de Commissie in de communicatie van april 2016 de ambitie om te komen tot een **uniform Europees asielbeleid**: ze zal daartoe komen met voorstellen tot verordeningen (die bindend zijn en directe toepassing hebben) ter vervanging van de huidige kwalificatie- en procedurerichtlijnen en zou aanpassingen voorstellen aan de opvangrichtlijn. Ook stelt de Commissie dat het mandaat van EASO zou moeten worden opgekrikt, waarbij EASO opdrachten zou kunnen krijgen op vlak van toezicht op de mate waarin lidstaten aan de asielstandaarden voldoen, en ook op een toekomstig verdelingsmechanisme (na Dublin) en het zou (naar analogie met het voorstel over een Europese grens- en kustwacht) direct moeten kunnen tussenkomen in crisissituaties. In de communicatie valt ook te lezen dat een wetgevend initiatief zal volgen over een Europees hervestigingssysteem. Ook stelt de Commissie dat, op lange termijn (na verdragswijziging), kan worden overwogen te komen tot een **enkel en gecentraliseerd asielbeslissingsproces** in eerste aanleg en in beroep, door bijvoorbeeld EASO om te vormen tot een EU-instantie voor eerste aanleg.

Enkele kritische beschouwingen

Oplossingen voor een werkbare hervorming van het Dublinsysteem zijn alles behalve evident, politiek niet maar ook praktisch niet. Myria wil in deze dus bescheiden zijn, maar is wel van oordeel dat er zich herzieningen opdringen die verder gaan dan oppoetswerk. Het huidige Dublinsysteem heeft niet de ambitie te werken als een mechanisme voor een faire verdeling en toewijzing, bovendien werkt het systeem gewoon niet als *mechanisme* voor verdeling en toewijzing. Geen enkel systeem van verdeling van verantwoordelijkheid (zoals Dublin) zal volgens Myria kunnen werken als de belangen van zowel

108 Europese Commissie, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a crisis relocation mechanism and amending Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person*, COM (2015) 450 Final, 09 september 2015.

109 Europese Commissie, *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*, COM(2016)270 final, 4 mei 2016.

de lidstaten als de asielzoekers niet beter behartigd worden. Beide voelen zich vandaag tekort gedaan.

Myria is tevreden dat de Europese Commissie een hervorming van Dublin koppelt aan een betere harmonisering van het EU-beleid en een upgrade van EASO. De grote manoeuvreerruimte van de lidstaten in de huidige Europese wetgeving heeft geleid tot grote verschillen op procedureel vlak, op vlak van opvang, op vlak van gegeven bescherming, en wat betreft de verdere mogelijkheid tot integratie en participatie aan de samenleving. Zolang dat het geval is, zullen asielzoekers de evidente keuze blijven maken om naar die landen te trekken waar ze denken de beste toekomst voor zichzelf en hun kinderen te kunnen uitbouwen. Lidstaten, van hun kant, zullen moeten blijven geld uitgeven aan een weinig effectief allocatiesysteem.

Vanuit dezelfde logica is het voor Myria ook moeilijk te begrijpen dat de naar voor geschoven pistes voor aanpassing van Dublin – alle evaluaties ten spijt – in dezelfde val lijken te trappen als Dublin zelf: er worden geen verbeteringen naar voor geschoven om op één of andere wijze de noden en belangen van de betrokken asielzoekers in rekening te brengen. Ook in het huidige voorstel lijkt men vooral heil te zoeken in het dwang-element: rechten worden gekoppeld aan registratie, vingerafdrukken en verblijf in de toegewezen lidstaat. Bijna twintig jaar Dublin-systeem heeft anders meer dan duidelijk aangetoond dat het niet lukt om mensen toe te wijzen en te verplaatsen zonder hen hierin enigszins te willen kennen. In het voorstel wordt ook niet voorzien in positieve aanmoedigingen om te compenseren voor het gebrek aan inspraak. Myria treedt op dat punt bijvoorbeeld UNHCR[110] bij die in die zin een aanbeveling formuleerde: om de richtlijn langdurig ingezetenen te amenderen om het voor begunstigden van internationale bescherming al na drie jaar mogelijk te maken te genieten van de intra-EU mobiliteit onder de richtlijn (i.p.v. vijf jaar onder de huidige richtlijn). Dit zou ook de situatie regulariseren van begunstigden van internationale bescherming die naar een andere lidstaat verhuisden en zich daar in een juridische limbo-situatie bevinden.

Wat de verdere harmonisering van het beleid betreft, vreest Myria wel dat door het meer uniforme beleid dat de Commissie voor ogen heeft, de beschermingsstandaarden erbij zullen inschieten, ook in landen die vandaag al relatief hoge standaarden respecteren, zoals België.

110 UNHCR, *UNHCR's proposals in light of the EU response to the refugee crisis and the EU package of 9 September 2015*, beschikbaar op: www.unhcr.org/55f28c4c9.pdf.

7. NEVER WASTE A GOOD CRISIS – EEN CONCLUSIE

"(…)documents like the 1951 convention were "milestones of humanity" (…). They were created on the basis that, whatever the cost, there are some eternal values that are worth upholding in a civilised society. Later adopted by all EU states, the 1951 convention is arguably therefore integral to the identity of a postwar Europe which sought to rectify the mistakes of the past." [111]

"The EU-Turkey Agreement (…) at best strains and at worst exceeds the limits of what is permissible under European and international law. Even on paper, it raises many serious questions of compatibility with basic norms on refugees' and migrants' rights. It has so far given every indication of being even more problematic in practice." [112]

Myria kreeg als onafhankelijke overheidsinstelling van de Belgische wetgever de opdracht te waken over de **grondrechten van vreemdelingen**. Vanuit die opdracht is het bezorgd over de Europese ontwikkelingen van de voorbije maanden. Die ontwikkelingen vormen niet alleen de context en het kader voor de Belgische situatie, België is er uiteraard ook actieve actor in.

Ondanks alle moeilijkheden die in dit stuk aan bod komen, is het belangrijk in herinnering te brengen dat er de laatste decennia op Europees niveau een enorm parcours werd afgelegd in de richting van een **harmonisering van het grens- en asielbeleid** van de lidstaten. Dat is verre van evident, want het zijn materies die in het hart liggen van het soevereine optreden van staten. Er werd getimmerd aan een gemeenschappelijk kader dat voortbouwt op internationale verbintenissen van mensenrechten en vluchtelingenbescherming.

In 2015 slaagden de Europese lidstaten – met samen ruim 500 miljoen inwoners – er ook in het **asielverzoek van**

111 Patrick Kingsley in de krant The Guardian: *EU-Turkey refugee deal threatens achievements of postwar era*, 9 maart 2016, beschikbaar op: www.theguardian.com/commentisfree/2016/mar/09/the-eu-turkey-refugee-deal-is-a-far-cry-from-postwar-altruism.

112 Parlementaire Assemblé van de Raad van Europa, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, *The situation of refugees and migrants under the EU-Turkey Agreement of 18 maart 2016*, Doc. 14028, 19 april 2016. Beschikbaar op: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=22612&lang=en.
Origin - Reference to committee: Reference 4189 van 18 april 2016 (debate under urgent procedure). 2016 - Second part-session.

meer dan 1,2 miljoen mensen te registreren en aan meer dan 330.000 mensen een beschermingsstatuut te geven. Er werden en worden enorme inspanningen geleverd om opvangvoorzieningen snel te openen en er wordt op vele niveaus hard ingezet op de grote uitdaging om de nieuwe inwoners in de samenleving te integreren en te laten participeren (huisvesting, onderwijs, werk, etc).

Tegelijk slaagde de Europese Unie er niet in adequaat en met één stem te reageren op de uitzonderlijke vluchtelingensituatie van het najaar van 2015. De Europese respons leek wel een schoolvoorbeeld van **collective action failure**: de crisis vroeg om een gezamenlijke eensgezinde aanpak maar door het falen van de samenwerking ging elke (lid)staat vanuit het eigenbelang over tot (minder optimale) maatregelen op eigen niveau[113].

Doorheen Europa namen er lidstaten op hun niveau **maatregelen om terug tijdelijke grenscontroles in te voeren en om het asiel- en migratiebeleid aan te scherpen**. Maatregelen in het ene land hadden daarbij regelmatig een domino-effect op andere landen, waardoor het soms een neerwaartse spiraal leek op vlak van bescherming. Lidstaten beperkten verblijfsvergunningen voor erkende vluchtelingen in de tijd, voerden versnelde procedures in, breidden de mogelijkheden tot intrekking van status uit of namen strengere bepalingen op vlak van gezinshereniging aan[114]. In Hongarije leek het wel of er, naast een forse verstrenging van het asielbeleid, een waar anti-vreemdelingenbeleid werd gevoerd. Niet alleen werd een muur opgetrokken, de politie maakte er ook gebruik van rubberkogels om de verdere doortocht van mensen onmogelijk te maken. Ook Denemarken voerde een reeks verstrengingen door, waarbij vooral het afnemen van bezittingen van asielzoekers, wenkbrauwen deed fronsen. Oostenrijk voerde een quotum in door maar 80 asielaanvragen per dag te willen registreren en ook in België werd in de praktijk met daglimieten gewerkt (250 aanvragen in het najaar 2015 en ongeveer 60 aanvragen begin 2016). Daarbij kwam dat openbare veiligheid prioriteit nummer één werd in de EU na de terroristische aanslagen in Parijs en in Brussel, en ook dat leidde tot verstrengingen van het asiel- en migratiebeleid.

Dat afspraken werden gemaakt over een ad hoc Europees spreidingsplan was opnieuw een grote stap voor Europa, maar het plan kwam heel moeizaam tot stand en werd nog moeizamer geïmplementeerd. De algemene fixatie op (het gebrek aan) uitvoering hiervan, was slechts een bliksemafleider voor een veel dieper liggend probleem: Schengen en het Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem (GEAS), die onlosmakelijk verbonden zijn, bleken onvoldoende solide constructies. Ze steunen voornamelijk op de optelling van soevereine optredens van de verschillende lidstaten en zijn daardoor zeer kwetsbaar. Het systeem is maar zo sterk als de zwakste schakel. Bovendien zijn interne verschillen in beleid groot en ontbreken effectieve mechanismen voor solidariteit en remediëring. Het Dublin-systeem, dat de hoeksteen moet zijn van het Europese asielstelsel, leek de voorbije maanden dood en begraven maar blijft niettemin van toepassing.

Schengen en het Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem, die onlosmakelijk verbonden zijn, bleken onvoldoende solide constructies.

De grote toestroom van migranten maakte niet alleen de constructiefouten van het Europese systeem meer dan ooit duidelijk. Er tekenden zich ook **breuklijnen** af binnen Europa, die veel dieper gaan dan het staaltje allen-tegen-één-beleid dat de laatste maanden werd getoond ten aanzien van Griekenland. Daarin willen de zogenaamde frontlijnstaten de disproportionele verantwoordelijkheid niet dragen die ze in de wetteksten kregen. Aan de kant van de bestemmingslanden van asielzoekers is men het beu het leeuwendeel van de effectieve asiellasten te moeten opnemen. En dan zijn er nog de Centraal-Europese lidstaten, zonder grote asieltraditie, die onomwonden de boot afhouden en geen groter deel van de asielverantwoordelijkheid willen dragen.

Europa staat op een **scharniermoment** op het vlak van vluchtelingenbescherming. Sommigen vragen zich luidop af of niet alleen het Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem (GEAS) maar ook de bescherming uit de Conventie van Genève *tout court*, deze crisis zullen overleven[115].

De verschillende lidstaten leken elkaar in maart toch weer (even?) te vinden, maar wel in bijzonder omstreden afspraken. De Europese staats- en regeringsleiders sloten een **deal met Turkije**, niet meteen een voorbeeldland op vlak van mensenrechten. Ook werd met de steun de

113 Analyse van (en term *collective action failure* van gebruikt door) Professor Alexander Betts, Directeur van het *Refugee Studies Centre* van de universiteit van Oxford, op de *Odysseus Academic Network, First Annual Policy Conference, Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies*, Brussel, 26 en 27 februari 2016. Hij argumenteerde dat de moeilijkheid is dat asielrecht een kwestie is die sterk verankerd is in het internationaal en Europees recht, maar dat de verdeling van de lasten (burden sharing) weinig geïnstitutionaliseerd is en enkel politiek kan worden beslist.

114 Zie onder meer de maatregelen opgesomd in: EMN, *EMN Bulletin*, oktober tot december 2015; januari tot maart 2016. Beschikbaar op: www.emnbelgium.be/page/emn-bulletin.

115 Onder meer Kris Pollet op de *Odysseus Academic Network, First Annual Policy Conference, Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies*, Brussel, 26 en 27 februari 2016.

van bepaalde EU-lidstaten (en zonder dat de Europese instellingen dit veroordeelden) de **Balkanroute volledig afgesloten**, door de sluiting van de grens tussen de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Griekenland. Migranten en asielzoekers kwamen daardoor vast te zitten in Griekenland dat zo alleen een enorme Europese verantwoordelijkheid kreeg toegeschoven. Griekenland was nochtans niet meteen de sterkste leerling van de (asiel)klas, wel integendeel. De aankomsten in Europa daalden als gevolg van de EU-Turkije-deal en de sluiting van de Balkanroute, en in die termen waren de afspraken met Turkije voor veel Europese leiders geslaagd. Toch was er ook luide kritiek.

Vanuit overheidsstandpunt is het uiteraard legitiem de grote en ongecontroleerde instroom van migranten en vluchtelingen in Europa te willen organiseren en reguleren. Maar meer dan dat is het indijken van de migratiestroom naar Europa de politieke prioriteit gebleken. In het bereiken van die doelstelling **tast de EU de voorbije maanden de grenzen af van wat internationaal en Europees toegelaten is op vlak van mensenrechten**.

Voor Myria lijdt het geen twijfel dat **Turkije** voor de Europese Unie een partner moet zijn in de huidige vluchtelingencrisis. Het Europese buurland heeft op zijn grondgebied het grootste aantal ontheemden (die buiten hun eigen land zijn). Turkije heeft – mede onder druk van de EU – de voorbije periode belangrijke stappen gezet op vlak van vluchtelingenbescherming en zal dat hopelijk blijven doen. Maar Europa ging daarbij zelfs zo ver om Turkije af te kopen om zelf minder verantwoordelijkheden te moeten dragen. In de huidige omstandigheden is het volgens Myria dan ook vanuit het oogpunt van de grondrechten problematisch om Turkije als een eerste land van asiel en een veilig derde land te beschouwen. Het asielsysteem in het land is nog bijzonder precair en moeilijk toegankelijk en de effectieve toegang tot rechten voor vluchtelingen (ook Syriërs) in het land is nog zeer beperkt. Het is de waarheid oneer aandoen te stellen dat het gaat om een bescherming die in de praktijk gelijkwaardig is aan bescherming zoals in de Conventie van Genève.

Het EU-Turkije-akkoord ~~stelt~~ de irreguliere, gevaarlijke migratiekanalen stop te zetten ten voordele van alternatieve, legale routes, maar wat dit laatste betreft geraakt de EU niet veel verder dan het verschuiven van eerder genomen engagementen. De zogenaamde bovengrens van mensen die via die legale kanalen naar de EU zou kunnen komen, is bijzonder laag.

Het is dan ook wrang dat de EU twee gezichten toont: mensen die in de EU geraken ontvangen een relatief hoogstaande opvang en bescherming (of toch in de meeste landen) maar allerlei pogingen worden ondernomen om te vermijden dat mensen toegang krijgen tot de EU als veilige haven.

De crisis zit diep. Maar ook: een dergelijke diepe crisis is nodig om fundamentele stappen te zetten. Myria is er van overtuigd dat alleen een verdere Europeanisering van het grens- en asielbeleid én een grotere internationale solidariteit een oplossing kunnen bieden.

De crisis zit diep. Maar ook: een dergelijke diepe crisis is nodig om fundamentele stappen te zetten.

Europa noch de buurlanden van de grote conflictregio's (die vandaag nog steeds het leeuwendeel van de vluchtelingen opvangen) kunnen immers de wereldwijde vluchtelingenproblematiek alleen dragen. Verdere afspraken op het **internationale toneel** zijn nodig en Europa kan daarop alleen geloofwaardig verschijnen als het zijn eigen (mens)waardigheid en moreel gezag weet hoog te houden. Een welvarende regio als het Europese continent moet zijn verantwoordelijkheid nemen in woorden en daden, en zijn internationale en eigen normen respecteren.

De huidige Europese realiteit stemt tot pessimisme. Toch drukt Myria zijn hoop uit dat de crisis van de voorbije maanden in positieve actie kan worden omgezet, en dat de Europese Unie **verder het pad van harmonisering en zelfs eenmaking zal bewandelen** en wel zonder de eigen waarden te 'downsizen'. De huidige situatie is immers - in het beste geval - ook een kans om het grensbeleid en het Gemeenschappelijk Europees Asielbeleid naar een hoger – werkelijk gemeenschappelijk – niveau te tillen met hoge beschermingswaarborgen. Makkelijk zal het niet zijn, dat is wel duidelijk, maar het is een absolute voorwaarde als de EU lessen wil trekken uit de huidige crisis, de internationale verplichtingen op vlak van asiel wil respecteren en de Europese waarden wil blijven uitdragen.

Kader 5

België en de Europese asielcrisis

Ook België toonde zich in deze Europese asielcrisis met twee gezichten. Zo nam ons land zonder aarzelen zijn deel op van de lasten in de vrijwillige hervestigingsafspraken en ook in het Europees voorgestelde spreidingsplan voor relocatie. België veroordeelde ook sterk bepaalde Centraal-Europese landen die tegen de spreiding waren.

In de effectieve uitvoering van die relocatiebesluiten oogt het Belgisch engagement dan weer wel mager[116]. Een half jaar na aanname van die besluiten had België in totaal slechts 30 relocatieplaatsen aangeboden aan de frontlijnstaten en in april en mei werden nog eens 200 plaatsen aangeboden. Eerder symbolische aantallen als je naar de overname van lasten kijkt. Dat is zeker zo omdat het afgesproken Europese spreidingsplan in verhouding tot het aantal binnenkomsten beperkt was (zie hoger: Relocatie, instrument van solidariteit?). De Belgische officiële houding was dat – vooral – de Grieken in de hotspots beter hun huiswerk moesten maken vooraleer België verder over de brug wilde komen.

Verder moet het gezegd worden dat de Belgische regering en overheidsdiensten alles in het werk stelden om in België asielverzoeken volgens hoge kwaliteitsnormen te behandelen en op korte termijn een ongezien aantal opvangplaatsen te openen. Anderzijds had het er minstens de schijn van dat ook de regering hier – net als in vele andere lidstaten – pogingen deed om asielzoekers te ontmoedigen om België als bestemmingsland te kiezen. Begin maart werd dat zelfs heel expliciet gedaan. Mensen die zich aanbieden om asiel aan te vragen, krijgen nu bij de pre-registratieprocedure die werd opgezet een brief van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie mee waarin onder meer staat ~~dat~~ "zolang u uw asielaanvraag niet in België heeft ingediend, behoudt u het recht om uw asielaanvraag in een ander EU-land in te dienen"[117].

116 Wel werden Belgische experten ter ondersteuning aangeboden.

117 Sindsdien werd een systeem van pre-registratie opgezet voor asielzoekers. Als ze zich aandienen voor een aanvraag worden hun vingerafdrukken genomen voor identificatie en een eerste controle, maar deze worden nog niet geregistreerd in de Europese databank EURODAC Voor meer informatie, zie *Hoofdstuk 3. Internationale bescherming* in dit rapport. Dit is te lezen op www.myria.be/files/Brief-TF-26-02-16.pdf.

AANBEVELINGEN

Myria beveelt de Belgische politieke vertegenwoordigers aan op Europees niveau een voortrekkersrol te nemen op vlak van bescherming van asielzoekers en vluchtelingen. Ze kunnen ervoor pleiten om het Europees asielstelsel naar een werkelijk gemeenschappelijk niveau te tillen (inclusief een Europese asielinstantie) met hoge beschermingsnormen. Binnen de grondrechtentraditie waarop de Unie is gebouwd, kunnen de Belgische vertegenwoordigers er bovendien op aandringen de actuele situatie te remediëren, waarin migranten en vluchtelingen de facto in Griekenland en Turkije worden ingedamd zonder dat deze landen op dit ogenblik een volwaardige bescherming bieden.

Myria pleit er in dit verband voor dat België:

- op korte termijn meer relocatie- en hervestigingsplaatsen ter beschikking stelt,
- op Europees niveau aandringt om op een voldoende grote schaal veilige en legale migratiekanalen naar Europa te voorzien,
- op Europees niveau aandringt op een onafhankelijke monitoring van de grondrechtensituatie voor migranten en vluchtelingen in Griekenland en Italië (inclusief in de hotspots) alsook in Turkije,
- de diplomatieke inspanningen opdrijft opdat alle welvarende regio's een veel sterker engagement opnemen in deze wereldwijde vluchtelingenproblematiek.

Hoofdstuk 2
Migratie in België: statistische gegevens



In 2015 was een vijfde van de Belgische bevolking van vreemde origine en had 11% een vreemde nationaliteit. Dit hoofdstuk duikt in de migratiestatistieken van België. Zo komen niet alleen de stocks van de buitenlandse bevolking aan bod, maar ook cijfers rond de immigratie- en emigratiestromen en de verkrijging van de Belgische nationaliteit. Ook de redenen voor migratie worden behandeld aan de hand van een analyse van de motieven die worden ingeroepen om een visum of een eerste verblijfstitel te verkrijgen.

1. BEVOLKINGS-GROEPEN EN BEWEGINGEN

De voornaamste cijfers over legale migratie[118] in België kunnen op twee manieren in kaart worden gebracht: op basis van de *stocks* of op basis van de *stromen*.

- De gegevens over de **stocks** hebben betrekking op de personen die zich op een welbepaalde datum op het Belgisch grondgebied bevinden. Met dat type van gegevens kan de samenstelling van de bestudeerde bevolking op een gegeven ogenblik worden achterhaald, op basis van verschillende indicatoren.
- De gegevens over de **stromen** hebben betrekking op de migratiebewegingen van bevolkingsgroepen die het Belgische grondgebied binnenkomen of verlaten. Die stromen kunnen afzonderlijk worden berekend voor de vreemdelingen en voor de Belgen die zich in België komen vestigen of het grondgebied verlaten. De stromen worden doorgaans berekend voor een periode van één jaar, bijvoorbeeld voor het hele jaar 2014, en tellen in dat geval alle bewegingen bij elkaar op die tijdens dat jaar hebben plaatsgevonden. Die gegevens moeten onafgebroken worden geregistreerd, waardoor ze een zeer volledig beeld geven van het migratiefenomeen en het mogelijk maken om algemene tendensen over min of meer lange tijdsperioden te observeren.

In dit deel worden eerst de stocks van vreemdelingen, van immigranten en van de bevolking van vreemde origine behandeld, daarna de cijfers over de nationaliteitswijzigingen en tot slot enkele recente ontwikkelingen met betrekking tot de migratiestromen.

118 In dit hoofdstuk worden alleen de cijfers over de *legale* migraties gegeven. De cijfers of de indicatoren over de migranten in irregulier verblijf worden voorgesteld in de hoofdstukken 6 (*Regularisatie van verblijf*) en 7 (*Terugkeer, detentie en verwijdering*).

1.1. | Vreemde bevolking, geïmmigreerde bevolking en bevolking van vreemde origine: cijfers over stocks

1.1.1. | België telt meer immigranten dan vreemdelingen

De termen *geïmmigreerde bevolking*, *vreemde bevolking* of *bevolking van vreemde origine* worden courant gebruikt zonder dat daarbij echter altijd nader wordt bepaald op welke groep van personen ze betrekking hebben. Het is nochtans van primordiaal belang om dat van in het begin al te verduidelijken, want hoewel sommige personen deel uitmaken van verschillende categorieën, duiden die termen wel op verschillende situaties.

Kader 6

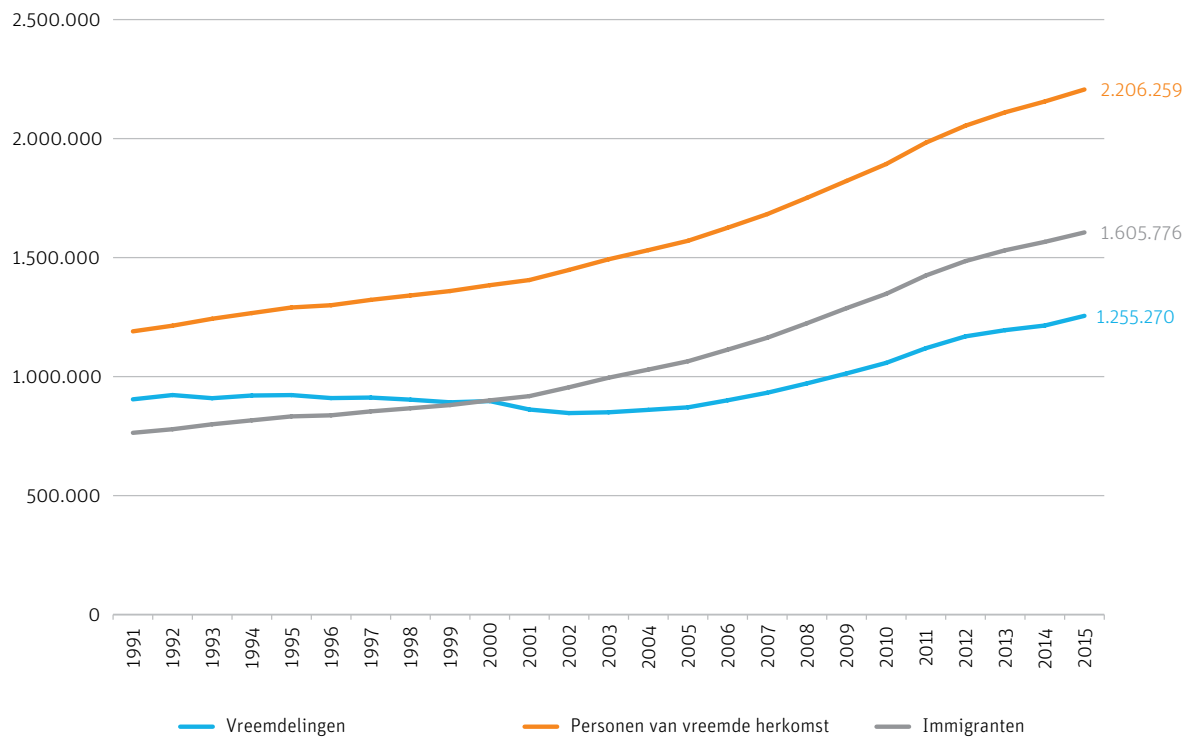
Enkele kernbegrippen

De **geïmmigreerde bevolking**. Dit zijn alle personen die in het buitenland geboren zijn en officieel in België verblijven. Ze hebben dus een ander land verlaten om zich in België te komen vestigen. Het criterium is het *geboorteland*. Zo omvatten de immigranten zowel personen van vreemde nationaliteit als personen die Belg geworden zijn.

De **vreemde bevolking (of bevolking met een vreemde nationaliteit).** Hieronder vallen alle personen die niet de Belgische nationaliteit hebben en officieel in België verblijven (ongeacht of ze in België of in het buitenland geboren zijn). In de Belgische statistieken wordt een persoon die zowel de Belgische als een vreemde nationaliteit heeft (een dubbele nationaliteit dus), uitsluitend als Belg en niet als vreemdeling beschouwd. Het gebruikte criterium is hier dus de *huidige nationaliteit*.

De **bevolking van vreemde origine**. We definiëren die bevolkingsgroep als alle personen die niet als Belg geboren zijn en officieel in België verblijven. Ze kunnen in België of in het buitenland geboren zijn. Sommigen zijn Belg geworden, anderen niet. Het criterium is de *nationaliteit bij de geboorte*.

Figuur 3. Evolutie van het aantal immigranten, vreemdelingen en personen van vreemde herkomst in België, 1991-2015, op 1 januari van elk jaar (Bron: RR-Statistics Belgium, DEMO/UCL)



Op dit ogenblik zijn er in België meer immigranten dan vreemdelingen: België telde op 1 januari 2015 1,6 miljoen immigranten geteld tegenover 1,2 miljoen vreemdelingen. Dat is nochtans niet altijd zo geweest. Voor de jaren 2000 waren er in België 900.000 vreemdelingen en 760.000 immigranten. Op nagenoeg een kwarteeuw tijd is de geïmmigreerde bevolking verdubbeld, terwijl de vreemde bevolking met ongeveer 30% is toegenomen. De bevolking van vreemde origine stijgt al sinds een twintigtal jaar nagenoeg onafgebroken, met een jaarlijkse groei tussen 1 en 5%. Verklaart dat waarom het aantal vreemdelingen niet even snel toeneemt als het aantal immigranten? In werkelijkheid heeft het aantal vreemdelingen tussen 1991 en 2000 een periode van stagnering gekend en is het sinds zowat vijftien jaar opnieuw lichtjes aan het stijgen. Die ontwikkelingen kunnen worden verklaard door een combinatie van de immigratiestromen en de nationaliteitswijzigingen. Er kan worden vastgesteld dat de immigratiestroom, met andere woorden het aantal personen dat elk jaar het land binnenkomt, vooral tussen 2000 en 2010 (Figuur 3) sterk aan het stijgen was. Tegelijk vertoonde het aantal verkrijgingen van de Belgische nationaliteit door vreemdelingen een stijgende tendens tot in het begin van de jaren 2000, terwijl het sindsdien aan het stagneren is. Een sterke immigratie in combinatie met een beperkt aantal verkrijgingen van de Belgische nationaliteit leidt tot een toenemend aantal vreemdelingen, en omgekeerd[119].

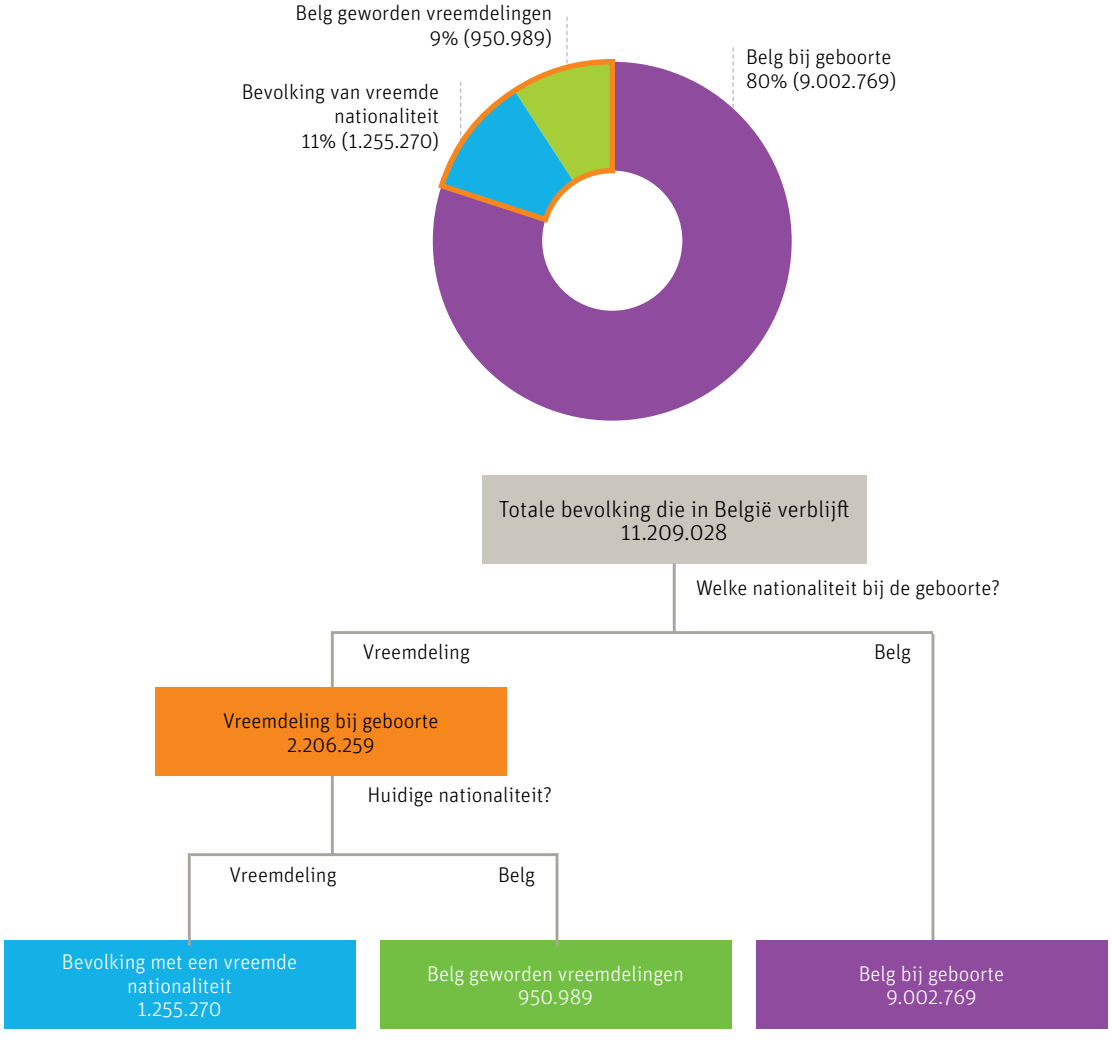
119 Zie ook cijfernieuwsbrief Myriatics 2, "Immigrant, vreemdeling of Belg van vreemde origine": www.myria.be/nl/migratiedata/myriatics.

1.1.2. | 20% van de inwoners van België zijn geboren met een vreemde nationaliteit

Op 1 januari 2015 telde de *als vreemdeling geboren bevolking* 2.206.259 personen. Dat is 20% van de 11.209.044 inwoners van België. Onder die personen van vreemde origine kunnen twee groepen worden onderscheiden:

- 1.255.270 personen zijn geboren met een vreemde nationaliteit en hebben die behouden, ofwel 11% van het totale aantal inwoners van België;
- 950.989 personen zijn geboren met een vreemde nationaliteit en zijn Belg geworden, ofwel 9% van alle inwoners.

Figuur 4. Verdeling van de Belgische en de vreemde populatie in België op 1 januari 2015 (Bron: RR-Statistics Belgium, DEMO/UCL)

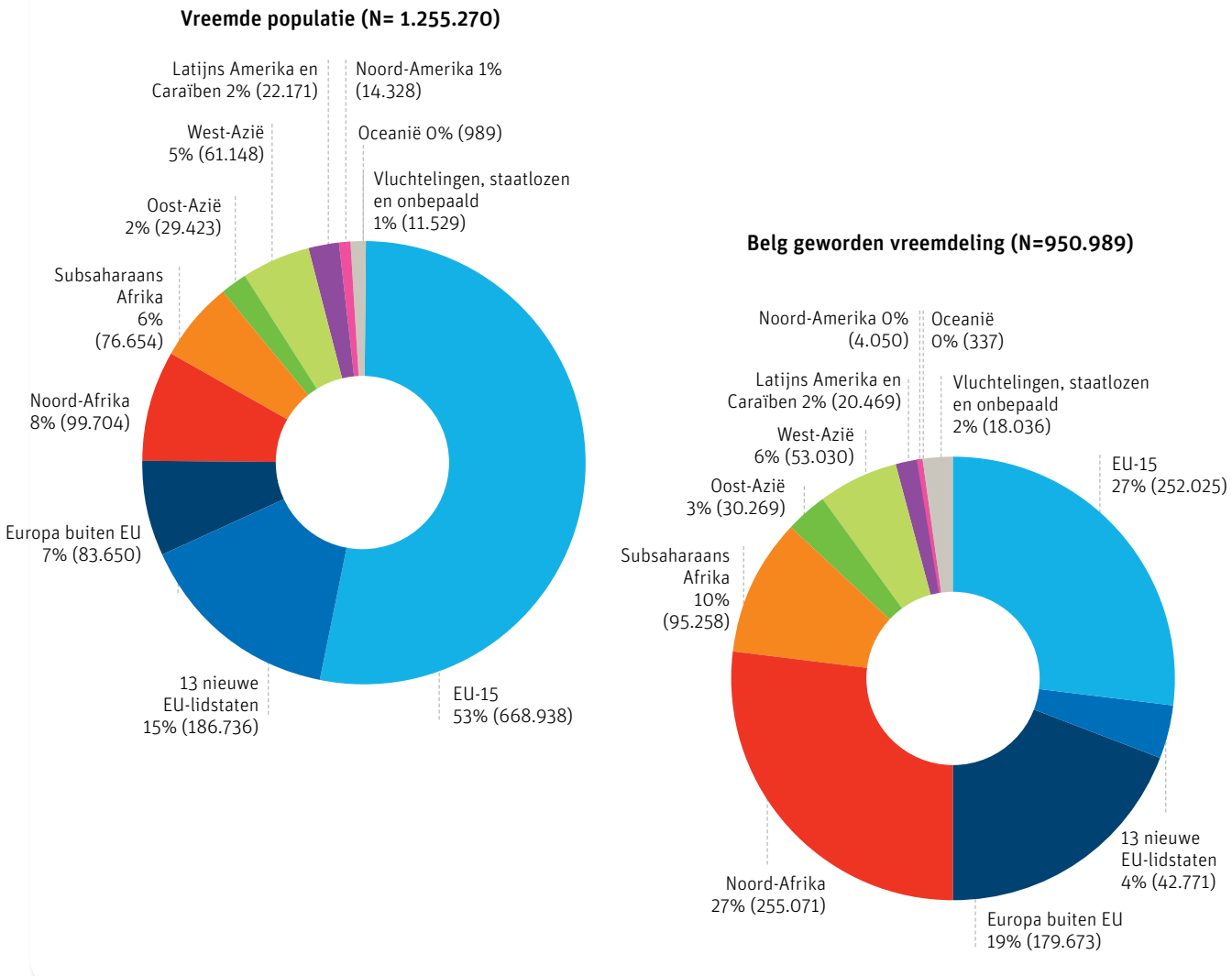


1.1.3. | Vreemdelingen en Belg geworden vreemdelingen: bevolkingsgroepen met verschillende origines

Het voornaamste onderscheid tussen de *vreemde bevolking* en de *Belg geworden bevolking* (behalve de verkrijging van de Belgische nationaliteit voor de tweede groep) is de herkomst van de personen uit die categorieën. Twee derde van de personen met een vreemde nationaliteit is afkomstig uit een land binnen de EU-28 (68%), terwijl van de Belg geworden vreemdelingen één derde uit een land binnen de EU-28 komt (31%).

De *bevolking met een vreemde nationaliteit* in België is dus hoofdzakelijk Europees. Uit de gegevens die op 1 januari 2015 beschikbaar waren, blijkt dat 53% van de personen van vreemde nationaliteit afkomstig zijn uit de landen van de EU-15 en 68% uit de EU-28. Als we ook rekening houden met de Europese landen die niet tot de EU horen (waaronder Turkije), zijn 75% van de vreemdelingen afkomstig van het Europese continent.

Figuur 5. Verdeling van de oorspronkelijke nationaliteiten voor de vreemde populatie en voor de Belg geworden vreemdelingen op 1 januari 2015 (Bron: RR-Statistics Belgium, DEMO/UCL)



Tabel 4. Voornaamste herkomstnationaliteiten voor de vreemde bevolking en voor de Belg geworden vreemdelingen op 1 januari 2015 (Bron: RR-Statistics Belgium, DEMO/UCL)

Vreemdelingen			Belg geworden		
Frankrijk	159.352	13%	**Marokko**	224.108	24%
Italië	156.977	13%	**Turkije**	119.011	13%
Nederland	149.199	12%	**Italië**	116.206	12%
Marokko	82.009	7%	**Frankrijk**	50.042	5%
Polen	68.403	5%	**DR Congo**	37.381	4%
Roemenië	65.768	5%	**Nederland**	31.138	3%
Spanje	60.386	5%	**Polen**	23.020	2%
Portugal	42.793	3%	**Ex-Joegoslavië**	21.998	2%
Duitsland	39.294	3%	**Algerije**	17.596	2%
Turkije	36.747	3%	**Duitsland**	16.325	2%
Bulgarije	28.721	2%	**Spanje**	13.609	1%
Verenigd Koninkrijk	23.974	2%	**Rusland**	13.417	1%
DR Congo	20.625	2%	**Tunesië**	10.932	1%
Griekenland	16.275	1%	**Roemenië**	9.586	1%
Rusland	12.434	1%	**Rwanda**	9.541	1%
Andere	292.313	23%	**Andere**	237.079	25%
Totaal	**1.255.270**	**100%**	**Totaal**	**950.989**	**100%**

Onder de onderdanen van de EU-15 nemen de Italianen, de Fransen en de Nederlanders de eerste drie plaatsen in. Samen maken ze iets minder dan 38% van de personen van vreemde nationaliteit uit. Daarna volgen de Spanjaarden, de Portugezen, de Duitsers, de Engelsen en de Grieken. Onder de onderdanen van de dertien nieuwe EU-lidstaten, zijn de Polen, de Roemenen en de Bulgaren sterker vertegenwoordigd dan de andere nationaliteiten. Samen zijn die drie nationaliteiten goed voor iets meer dan 12% van de personen van vreemde nationaliteit. Nog in Europa, maar buiten de grenzen van de EU, is het aandeel van de Turken niet te verwaarlozen: ongeveer 3% van de vreemdelingen. Bij de onderdanen van niet-Europese derde landen, vallen twee nationaliteiten in het bijzonder op: de Marokkanen (goed voor 7%), die op de vierde plaats komen na de Italianen, de Fransen en de Nederlanders, en de Congolezen (met 2%).

Wat de *Belg geworden vreemdelingen* betreft, wordt het omgekeerde vastgesteld: de meesten van hen zijn afkomstig uit derde landen (69%). Om uiteenlopende redenen vragen personen afkomstig uit lidstaten van de EU immers minder vaak de Belgische nationaliteit aan dan onderdanen van derde landen. De redenen waarom ze naar België migreren zijn vaak verschillend en hun voornemen om zich duurzaam in het land te vestigen misschien minder groot. Wat hun rechten en mogelijkheden betreft, staat er voor hen ook minder op het spel: dankzij het vrije verkeer binnen de Europese Unie kunnen ze naar de buurlanden gaan en komen wanneer ze dat willen, zonder dat ze daarvoor de Belgische nationaliteit moeten verkrijgen. De onderdanen van derde landen zijn daarentegen beperkter in hun bewegingsvrijheid en de verkrijging van de Belgische nationaliteit vergroot hun mobiliteit, niet alleen binnen Europa, maar ook elders in de wereld. Behalve de voordelen op het gebied van mobiliteit, is de toegang tot de Belgische nationaliteit ook een belangrijke integratiefactor, in het bijzonder wat de socio-professionele inschakeling betreft[120].

De Marokkanen en de Turken zijn bijzonder sterk vertegenwoordigd onder de personen die de Belgische nationaliteit verkrijgen: ze maken respectievelijk 24% en 13% van alle vreemdelingen uit die Belg zijn geworden. Daarna volgen de Italianen (12%), de Fransen (5%) en de Congolezen (4%).

120 FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (2015), *Socio-economische Monitoring 2015: arbeidsmarkt en origine*, 264 p.

Kader 7

Definitie van de groepen van nationaliteiten

In dit jaarverslag worden verschillende groepen van nationaliteiten vermeld[121]. Meestal maken wij een onderscheid tussen 11 verschillende groepen: (1) EU-15; (2) 13 nieuwe lidstaten; (3) Europa buiten de EU (met inbegrip van Turkije); (4) Sub-Saharaans Afrika; (5) Noord-Afrika; (6) West-Azië; (7) Oost-Azië; (8) Latijns-Amerika en de Caraïben; (9) Noord-Amerika; (10) Oceanië; (11) Vluchtelingen, staatlozen en onbepaald. Die nomenclatuur is gebaseerd op die van de Verenigde Naties.

De **landen van de EU-15** zijn België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. In dit jaarverslag hebben de cijfers van de EU-15 betrekking op de EU-15 zonder België.

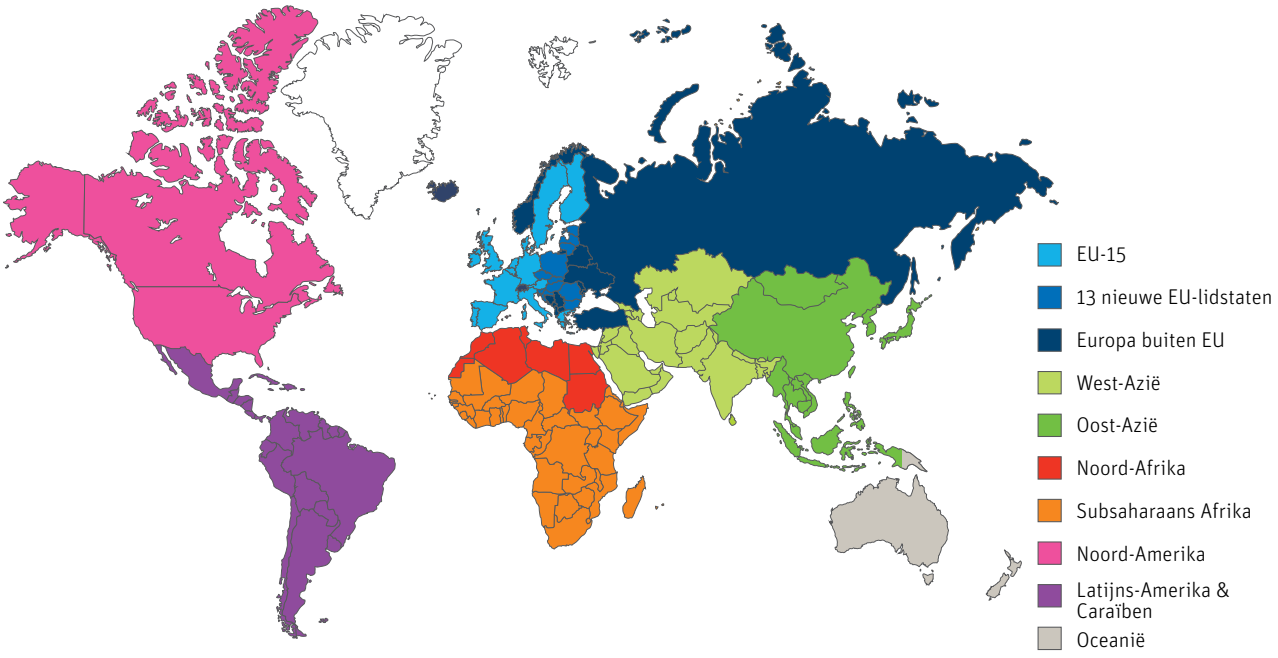
De **dertien nieuwe lidstaten van de EU-28** zijn Bulgarije, Cyprus, Estland, Hongarije, Kroatië, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Roemenië, Slovakije, Slovenië en Tsjechië. Aangezien Kroatië tot de Europese Unie is toegetreden in 2013, hebben de statistieken van de jaren daarvoor (tot en met 2012) betrekking op de 'twaalf nieuwe lidstaten' (UE-27).

Onder de **onderdanen van derde landen** of 'derdelanders' worden staatsburgers van alle andere landen van de wereld verstaan die geen deel uitmaken van de EU-28[122]. In die groep wordt nog een onderscheid gemaakt met de notie **Europese landen buiten de EU**. Dat betreft alle Europese landen die geen deel uitmaken van de EU-28[123], met inbegrip van Turkije, namelijk: Albanië, Andorra, Bosnië-Herzegovina, IJsland, Kosovo, Liechtenstein, Monaco, Macedonië, Moldavië, Montenegro, Noorwegen, Oekraïne, Rusland, San Marino, Servië, Wit-Rusland en Zwitserland. Door Turkije in deze categorie op te nemen, blijven we in overeenstemming met de classificaties die de Belgische (Statistics Belgium) en Europese (Eurostat) diensten voor statistiek gebruiken.

Voor het eerst onderscheiden we in dit jaarverslag twee subregio's in Azië:

- **Oost-Azië** staat voor de subregio's die de Verenigde Naties Oost-Azië (China, Japan, Korea etc.) en Zuidoost-Azië (Cambodja, de Filippijnen, Indonesië, Maleisië etc.) noemen.
- **West-Azië** omvat de subregio's Centraal-Azië (Kazachstan, Kirgizië ...), Zuid-Azië (Afghanistan, Bangladesh, India, Iran, Pakistan etc.) en West-Azië (Armenië, Irak, Israël ...).

Kaart 5. Landen van de wereld verdeeld in 10 regio's



121 De nomenclatuur die in dit jaarverslag wordt gebruikt, verschilt lichtjes van die in de vorige jaarverslagen.

122 Vóór 2013 maakte Kroatië deel uit van die groep. De onderdanen van derde landen waren dus afkomstig uit alle landen van de wereld die geen deel uitmaakten van de EU-27.

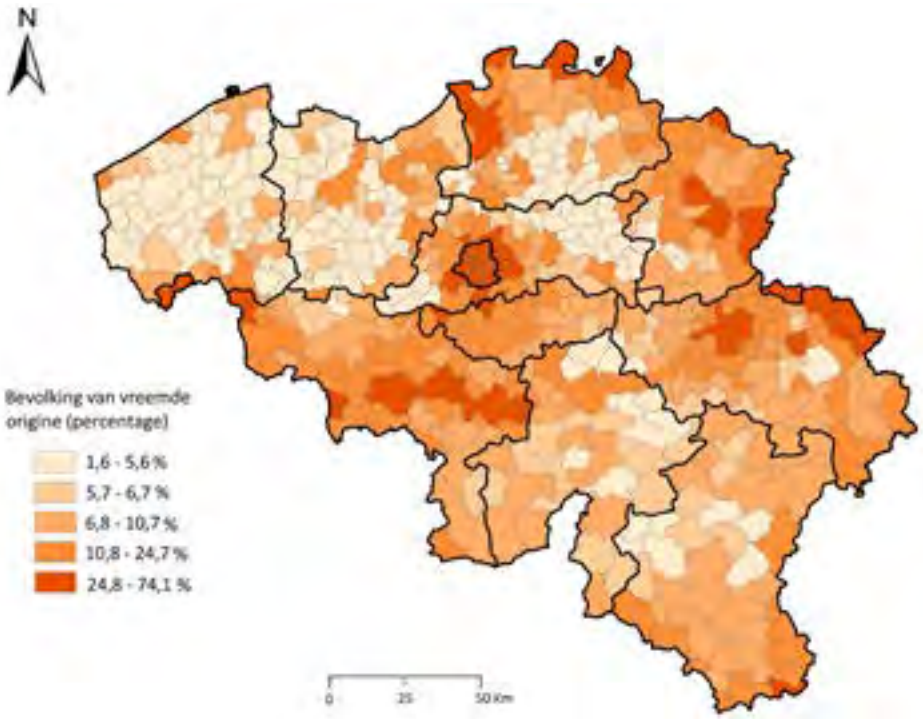
123 De EU-27 voor de gegevens van de jaren vóór 2013.

1.1.4. | Favoriete vestigingsplaatsen van de bevolking van vreemde origine in België: mijnbekkens, grenszones en stedelijke gebieden

Op 1 januari 2015 vertegenwoordigde de bevolking van vreemde origine bijna 20% van alle inwoners van België. Die groep is echter niet gelijkmatig over het grondgebied verdeeld. De spreiding weerspiegelt zowel de geschiedenis van de immigratie in België als het belang van sommige regio's[124]. Op basis van de gegevens over de verdeling per gemeente kunnen een aantal vaststellingen worden gedaan:

- Een groot deel van de bevolking van vreemde origine is geconcentreerd in de mijnbekkens van Wallonië en Limburg, in de grensgebieden en in sommige stadszones (Kaart 6). Die plaatsen waar de bevolking van vreemde origine zich bij voorkeur vestigt, houden rechtstreeks verband met de nationaliteiten die daar al sinds meerdere decennia zijn gaan wonen. Zo zijn de onderdanen van de buurlanden bijvoorbeeld zeer nadrukkelijk aanwezig in de grensgebieden. De gemeenten langs de Nederlandse en de Duitse grens zijn (op enkele uitzonderingen na) aantrekkelijker dan die langs de Franse grens. In de mijnbekkens, die zich uitstrekken langs de Samber-Maaslijn (tussen Bergen en Verviers), vestigen zich voornamelijk personen van Italiaanse origine, een gevolg van de immigratiegolven van arbeidskrachten na de tweede wereldoorlog. In die gemeenten schommelt het aandeel personen van vreemde origine tussen 25 en 29%.
- Ook de grote stedelijke centra trekken heel veel personen van vreemde origine aan. Het merendeel van hen heeft zich in het Brussels gewest gevestigd, maar ook rond Antwerpen, Gent, Charleroi, Bergen en Luik zijn er aanzienlijke concentraties van vreemdelingen.
- In de Brusselse gemeenten is gemiddeld één op de twee personen van vreemde origine. In één van die gemeenten, namelijk Sint-Joost-ten-Node, is 74% van de bevolking van buitenlandse origine, het grootste aandeel van alle Belgische gemeenten.
- Buiten die attractiepolen vertegenwoordigen de personen van vreemde origine slechts een gering aandeel van de bevolking: tussen 1,6 en 10,7% van het totale aantal inwoners in de gemeenten.

Kaart 6. Populatie van vreemde origine per gemeente, in verhouding tot het totale aantal inwoners van de gemeente, 1 januari 2015 (Bron: RR- Statistics Belgium, DEMO/UCL)



124 Grimmeau, Eggerickx et al. (onder leiding van), Atlas de Belgique, n°6: Population, Academia Press, Gent, 104 p.

1.2. | De nationaliteit: een cruciaal kenmerk voor de studie van de vreemde bevolking en de bevolking van vreemde origine

De enkele cijfers die hierboven werden vermeld, tonen overduidelijk aan dat de nationaliteit een cruciaal demografisch kenmerk is voor de studie van de vreemde bevolking en die van vreemde origine. Als de bevolking van vreemde origine sneller stijgt dan de bevolking met een vreemde nationaliteit, dan komt dat voornamelijk door de verkrijgingen van de Belgische nationaliteit door buitenlandse staatsburgers.

1.2.1. | De verschillende manieren van nationaliteitswijzigingen in België

De Belgische nationaliteit kan via twee verschillende mechanismen worden verworven: via **toekenning** of via **verkrijging**. Terwijl de toekenning van de Belgische nationaliteit het resultaat is van een zo goed als automatische procedure en vooral minderjarigen betreft, heeft de verkrijging meer te maken met een actieve daad van een meerderjarig persoon.

Het Wetboek Belgische nationaliteit (WBN) bepaalt vier manieren van **toekenning**: afstamming, adoptie, geboorte in België en het gezamenlijk gevolg van de akte van verkrijging. Die laatste term betekent dat de vader of de moeder door Belg te worden deze nationaliteit ook doorgeeft aan het minderjarige kind over wie hij of zij gezag uitoefent. Wat de manieren om de Belgische nationaliteit te **verkrijgen** betreft, heeft de wet van 4 december 2012 (inwerking getreden op 1 januari 2013) het WBN grondig gewijzigd. Vóór 1 januari 2013 kon de wil om Belg te worden tot uiting worden gebracht door middel van een nationaliteitsverklaring, door nationaliteitskeuze, door het huwelijk met een Belg of door naturalisatie. Sindsdien is de verkrijging enkel nog mogelijk via de procedures van nationaliteitsverklaring en van naturalisatie. De aanvragen die vóór die datum werden ingediend, zullen echter wel nog volgens de oude procedures worden behandeld. Er zouden nog statistieken volgens al die criteria beschikbaar moeten zijn zolang niet alle vóór de hervorming ingediende dossiers zijn behandeld. In de loop van 2015 werd 37% van alle nationaliteitswijzigingen uitgevoerd op basis van ingekorte procedures. Zo werden 4.802 naturalisaties toegekend in toepassing van de oude wet, tegenover 12 in toepassing van de nieuwe wet. De naturalisatieprocedure werd sterk gewijzigd in 2012, bijgevolg is deze niet vaak meer van toepassing, uitgezonderd in geval van "bijzondere verdiensten" (voorbehouden voor artiesten, sportmensen, wetenschappers, enz.). Volgens de informatie van de naturalisatiecommissie van de Kamer zijn er op 1 januari 2016 nog 24.322 naturalisatiedossiers hangende die onder de oude wetgeving vallen[125].

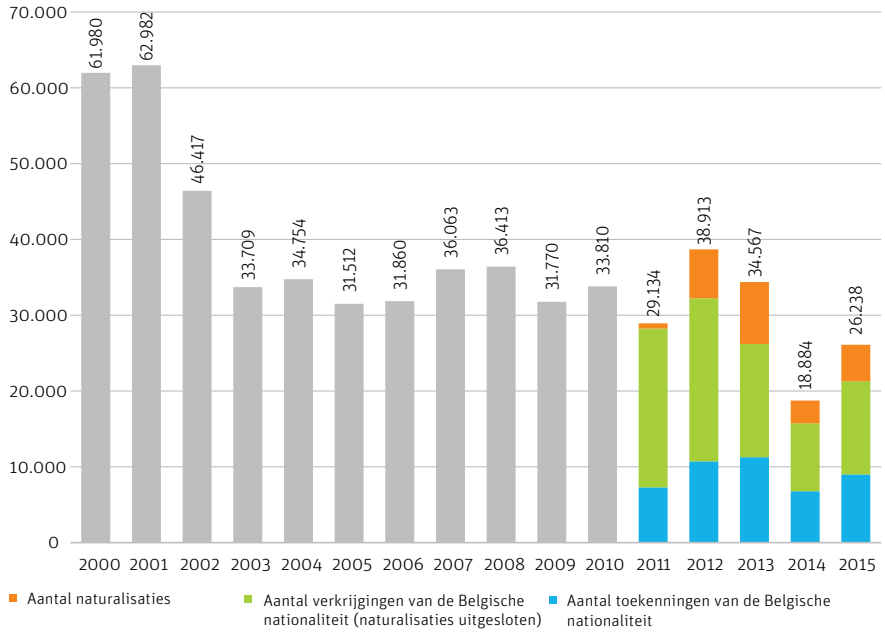
Naast de toekenning en de verkrijging van de nationaliteit, is het eveneens mogelijk om Belg te worden door herkrijging of door andere speciale gevallen, maar die andere manieren om de Belgische nationaliteit te verwerven betreffen slechts enkele honderden gevallen per jaar[126].

In 2015 zijn 26.238 vreemdelingen Belg geworden, bijna 40% meer dan in 2014. De laatste jaren schommelt het aantal nationaliteitswijzigingen (tussen 18.000 en 38.000 wijzigingen per jaar) en is het niet mogelijk om een duidelijke tendens vast te stellen. Toch zal de hervorming van 2012 op middellange termijn zeker zijn effect hebben op die statistieken. Zodra de achterstand in de dossiers die onder de oude wet vallen is weggewerkt, zullen we hoogstwaarschijnlijk een grote daling merken van het aantal nieuwe Belgen per jaar.

125 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Bulletins met schriftelijke vragen en antwoorden*, 14 maart 2016, vraag nr. 0829.

126 Met uitzondering van de periode 2000-2001 waar het verwerven van de Belgische nationaliteit door herkrijging of voor enkele speciale gevallen respectievelijk iets meet dan 3.800 en 1.700 gevallen betrof.

Figuur 6. Evolutie van het aantal vreemdelingen die Belg zijn geworden (2000-2015) volgens het type van procedure (2011-2015) (Bron: 2000-2010: RR-Statistics Belgium; 2011-2015: RR en Naturalisatiecommissie van de Kamer van volksvertegenwoordigers)[127]



Tabel 5. Toekennings- en verkrijgingswijzen van de Belgische nationaliteit, 2011-2015

(Bron: RR en Naturalisatiecommissie van de Kamer van volksvertegenwoordigers)

	2011	2012	2013	2014	2015
Toekenning van de nationaliteit					
Toekenning van de nationaliteit op grond van de nationaliteit van de vader of de moeder (art. 8)	492	680	758	859	853
Toekenning van de nationaliteit op grond van een adoptie (art. 9)	246	204	163	135	90
Toekenning op grond van de geboorte in België, geval van staatloosheid (art. 10)	6	12	11	16	6
Toekenning 3de generatie (art. 11)	45	69	206	339	360
Toekenning 2de generatie (art. 11bis)	176	174	108	4	8
Toekenning gezamenlijk gevolg van een akte van verkrijging (art. 12)	6.322	9.583	10.024	5.427	7.681
Totaal van de Toekenningen	**7.287**	**10.722**	**11.270**	**6.780**	**8.998**
Verkrijging van de Nationaliteit					
Verkrijging door verklaring (art. 12bis)	14.434	14.479	11.020	8.840	12.224
Verkrijging door nationaliteitskeuze (art. 13-15)	46	92	54	11	6
Verkrijging door de vreemde echtgenoot van een Belg (art. 16)	6.478	6.937	3.866	109	66
Totaal van de verkrijgingen (naturalisaties niet inbegrepen)	**20.958**	**21.508**	**14.940**	**8.960**	**12.296**
Totaal van de naturalisaties (art. 19)	**687**	**6.462**	**8.168**	**3.005**	**4.814**
Andere nationaliteitswijzigingen (herkrijging en speciale gevallen)	**202**	**221**	**189**	**139**	**130**
TOTAAL VAN DE CIJFERS VAN DE KAMER	**29.134**	**38.913**	**34.567**	**18.884**	**26.238**
Ter vergelijking, cijfers van Statistics Belgium	**29.786**	**38.612**	**34.801**	**18.714**	**N/A**

127 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Bulletins met schriftelijke vragen en antwoorden*, 14 maart 2016, vraag nr. 0431.

1.2.2. | Nieuwe Belgen, vooral uit derde landen

Tot in de jaren 1980 ging het bij nationaliteitswijzigingen vooral om Europese onderdanen. Pas sinds 1985 begint het aantal derdelanders toe te nemen.

De Marokkaanse, Roemeense, Poolse, Italiaanse en Congolese nationaliteit zijn de vijf voornaamste nationaliteiten van herkomst van de nieuwe Belgen. Samen zijn ze goed voor bijna 30% van het totaal aantal nationaliteitswijzigingen dat in 2015 werd geregistreerd. In de afgelopen twee decennia stellen we niet alleen een vermindering van het aantal nieuwe Belgen van Marokkaanse, Italiaanse en Turkse nationaliteit vast, maar ook een diversificatie van de herkomst van de nieuwe Belgen. Een aantal nationaliteiten die in België slechts matig waren vertegenwoordigd, hebben recent een toename gekend. Dat is met name het geval voor de Congolezen, de Russen en de Roemenen.

Tabel 6. Belangrijkste nationaliteiten van nieuwe Belgen in 2015, volgens de manier van nationaliteitswijziging (toekenning/verkrijging of naturalisatie) (Bron: RR en Naturalisatiecommissie van de Kamer van volksvertegenswoordigers)

	Naturalisaties	Toekenningen of andere nationaliteits-verkrijgingen	Totaal nationaliteits-wijzigingen
Marokko	583	2.509	3.092
VN-vluchteling	989	177	1.166
Roemenië	182	979	1.161
Polen	98	1.020	1.118
Italië	49	956	1.005
DR Congo	285	640	925
Nederland	43	844	887
Turkije	155	635	790
Armenië	135	640	775
Rusland	143	557	700
Kameroen	111	532	643
Frankrijk	44	551	595
Bulgarije	148	363	511
Andere	1.849	11.021	14.195
Totaal	**4.814**	**21.424**	**26.238**

Merk op dat de naturalisaties (onder de oude wetgeving) meer de onderdanen van derde landen betreft dan EU-burgers. In verhouding met de andere manieren om de nationaliteit te verwerven, doen de Marokkanen, Congolezen en Turken bijvoorbeeld meer een beroep op de naturalisatieprocedure dan de Roemenen, de Polen of de Italianen. Door de wetswijziging en de impact ervan op de mogelijkheden om zich te beroepen op de naturalisatieprocedure dreigen de verwervingen van de Belgische nationaliteit door onderdanen van derde landen erg te verminderen in de komende jaren.

1.2.3. | De verkrijging van de nationaliteit in België in vergelijking met de andere Europese landen

Zijn de tendensen op het gebied van de verkrijging van de nationaliteit in België erg verschillend dan in andere Europese landen? De meest recente gegevens die op Europese schaal beschikbaar zijn, dateren van 2013. In dat jaar verkregen meer dan 980.000 personen de nationaliteit van een van de lidstaten van de EU-28. Dat cijfer lag 20% (ongeveer 160.000 personen) hoger dan in 2012. Hoewel de tendens in de jaren daarvoor licht steeg, is de toename tussen 2012 en 2013 ongezien fors. Toch heeft de stijging niet op alle landen betrekking. Eigenlijk lopen de tendensen in de diverse landen van de Europese Unie sterk uiteen.

Behalve België, vertonen ook andere Europese landen als Nederland, Duitsland en Frankrijk een dalende tendens, in vergelijking met de cijfers die op het einde van de jaren 1990 en in het begin van de jaren 2000 werden opgetekend. Landen als Spanje, Italië en het Verenigd Koninkrijk wijken daar sterk van af: zij kennen al verscheidene jaren een aanzienlijke stijging van het aantal nationaliteitswijzigingen.

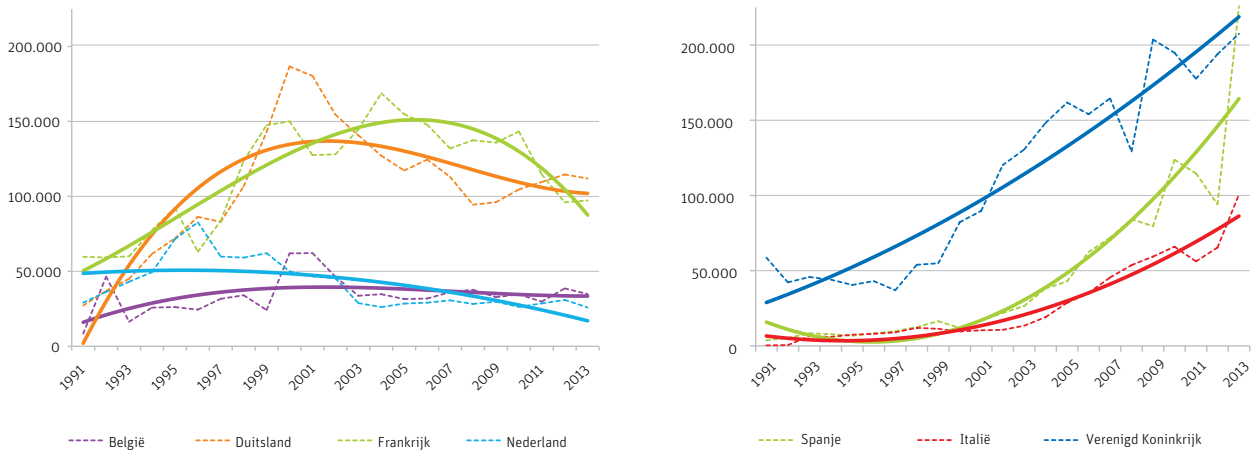
Kader 8

Gegevensbronnen voor nationaliteit in België

De gegevens rond de nationaliteitswijzigingen komen van het Rijksregister en zijn beschikbaar bij verschillende instanties. Statistics Belgium en ook de Kamer van volksvertegenwoordigers (via de Bulletins met schriftelijke vragen en antwoorden) stellen die gegevens ter beschikking. De statistieken van die twee bronnen zijn gelijkaardig, ook al verschillen de totaalcijfers licht[128] We combineren voor dit verslag beide bronnen want hun gegevens vullen elkaar aan.

- De gegevens van **Statistics Belgium** maken het mogelijk om de nationaliteitswijzigingen te bestuderen op basis van de vroegere nationaliteit, het geslacht, het geboorteland en de verblijfplaats. Ze gaan redelijk ver terug in de tijd zodat de tendensen over verschillende decennia kunnen bestudeerd worden.
- De **Bulletins met schriftelijke vragen en antwoorden van de Kamer van volksvertegenwoordigers** maken het mogelijk om de nationaliteitswijzigingen te bestuderen aan de hand van het type procedure (verschillende manieren om de Belgische nationaliteit te verwerven) en ook aan de hand van de vorige nationaliteit.

Figuur 7. Aantal verkrijgingen van de nationaliteit van het gastland in verschillende Europese landen, 1991-2013 (Bron: Eurostat)

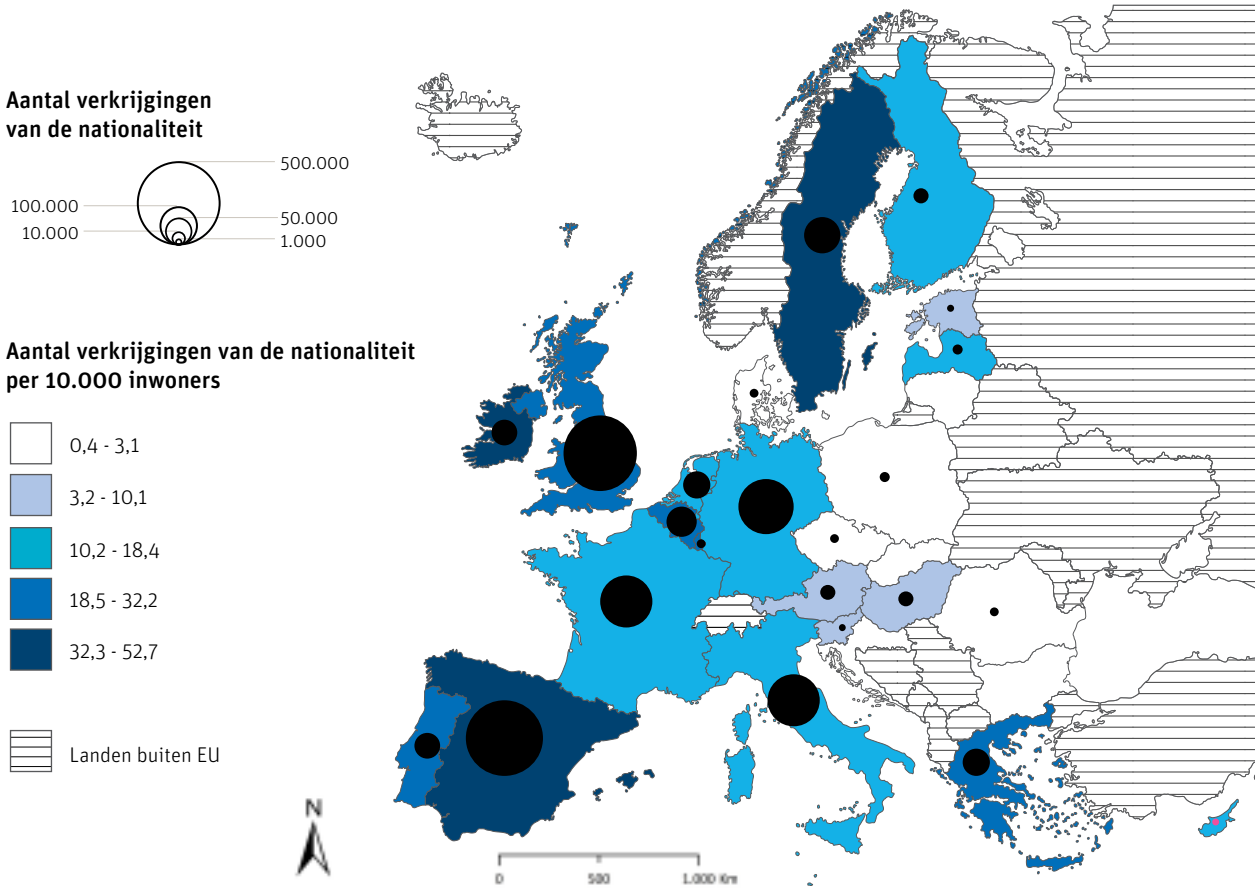


Kaart 7 spitst zich toe op de situatie die in 2013 werd vastgesteld. In absolute cijfers waren Spanje, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk en Italië de voornaamste landen die hun nationaliteit aan buitenlandse onderdanen verleenden. In 2013 verkregen meer dan 740.000 personen de nationaliteit van een van die landen. Die vijf landen vertegenwoordigen samen 75% van alle nationaliteitsverkrijgingen die in de lidstaten van de EU-28 werden geregistreerd. België kwam op de zevende plaats, met 34.801 verwervingen van de Belgische nationaliteit. Dat België vrij hoog staat in de Europese rangschikking moet worden genuanceerd door het feit dat die cijfers betrekking hebben op 2013. Op dat moment weerspiegelden de Belgische statistieken nog niet de sterke daling van het aantal nationaliteitswijzigingen die het gevolg waren van de hervorming van 2012.

128 In het verleden lagen de cijfers van de Kamer systematisch ongeveer 20% hoger dan de cijfers die door Statistics Belgium worden gepubliceerd. Het grootste verschil was dat ze een groot aantal nationaliteitstoekenningen op grond van de nationaliteit van de vader of de moeder meerekenden (artikel 8 van het WBN). De recent gepubliceerde gegevens in het Bulletin met schriftelijke vragen en antwoorden (maart 2016) liggen dicht bij de cijfers die door Statistics Belgium werden geleverd (Tabel 5).

Naast die absolute cijfers, is het ook interessant om het aantal verkrijgingen van de nationaliteit te bekijken in verhouding tot het bevolkingsaantal van die landen. In relatieve termen wijkt die rangschikking sterk af van de vorige. Nu nemen Ierland, Zweden en Spanje de topposities in, met meer dan 48 personen per 10.000 inwoners die de nationaliteit van het gastland hebben verkregen. België staat, met een verhouding van 31 individuen per 10.000 inwoners, ook bij de koplopers en laat onder meer Griekenland, Portugal, Italië, Finland, Frankrijk en Duitsland achter zich.

Kaart 7. Aantal verkrijgingen van de nationaliteit (absoluut aantal en aantal per 10.000 inwoners) in de gastlanden van de EU-28, 2013 (Bron: Eurostat)



Naar aanleiding van het dertigjarig bestaan van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, heeft Myria de coördinatie op zich genomen van een collectief werk dat de geschiedenis van de Belgische nationaliteit schetst vanuit een juridische, historische en demografische invalshoek: *Belg worden, De geschiedenis van de Belgische nationaliteitsverwerving sinds 1830*[129]. De volgende focus is een aangepast uittreksel uit die monografie, met enkele kernelementen met betrekking tot de recent vastgestelde demografische aspecten.

129 RENAULD, CAESTECKER, PERRIN, EGGERICKX en al., Belg worden, De geschiedenis van de Belgische nationaliteitsverwerving sinds 1830, Kluwer, 2016.

Externe bijdrage: De nationaliteitswijzigingen in België: welke demografische ontwikkelingen?

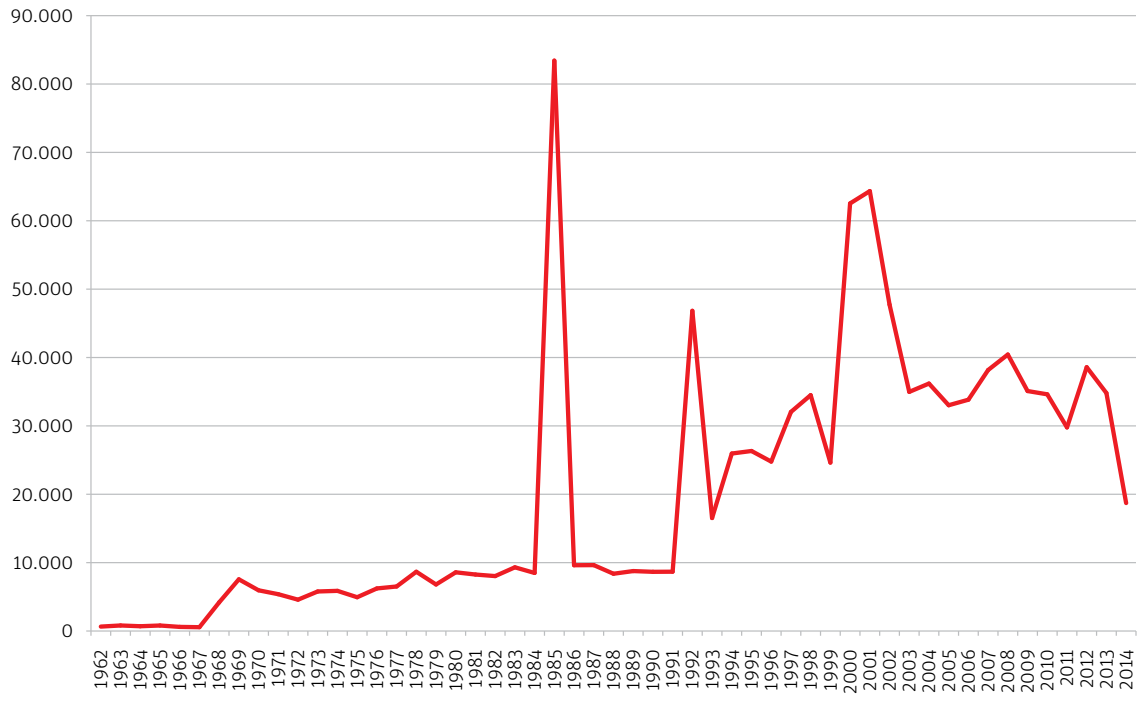
Thierry Eggerickx (DEMO-UCL)

Sinds 1985 en de tenuitvoerlegging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit – dat het recht op de nationaliteit minder restrictief heeft gemaakt – is het aantal personen met een vreemde nationaliteit dat de Belgische nationaliteit heeft verkregen aanzienlijk toegenomen. Van ongeveer 9.000 omstreeks 1980, schommelt het jaarlijks aantal nieuwe Belgen tussen 30.000 en 40.000 in de jaren van 2002 tot 2013. De evolutie verloopt nochtans niet regelmatig en draagt de stempel van de voornaamste hervormingen van het Wetboek van de Belgische nationaliteit (1984, 1991, 2000), die telkens tot een drastische stijging van het aantal verkrijgingen van de Belgische nationaliteit hebben geleid. De laatste hervorming van het wetboek (de wet van 4 december 2012), die in tegenstelling tot de andere een verstrenging van de toegangsvoorwaarden tot de Belgische nationaliteit tot doel heeft, heeft een beduidende vermindering (min 46% in vergelijking met 2013) van het aantal verkrijgingen van de Belgische nationaliteit tot gevolg gehad (Figuur 6).

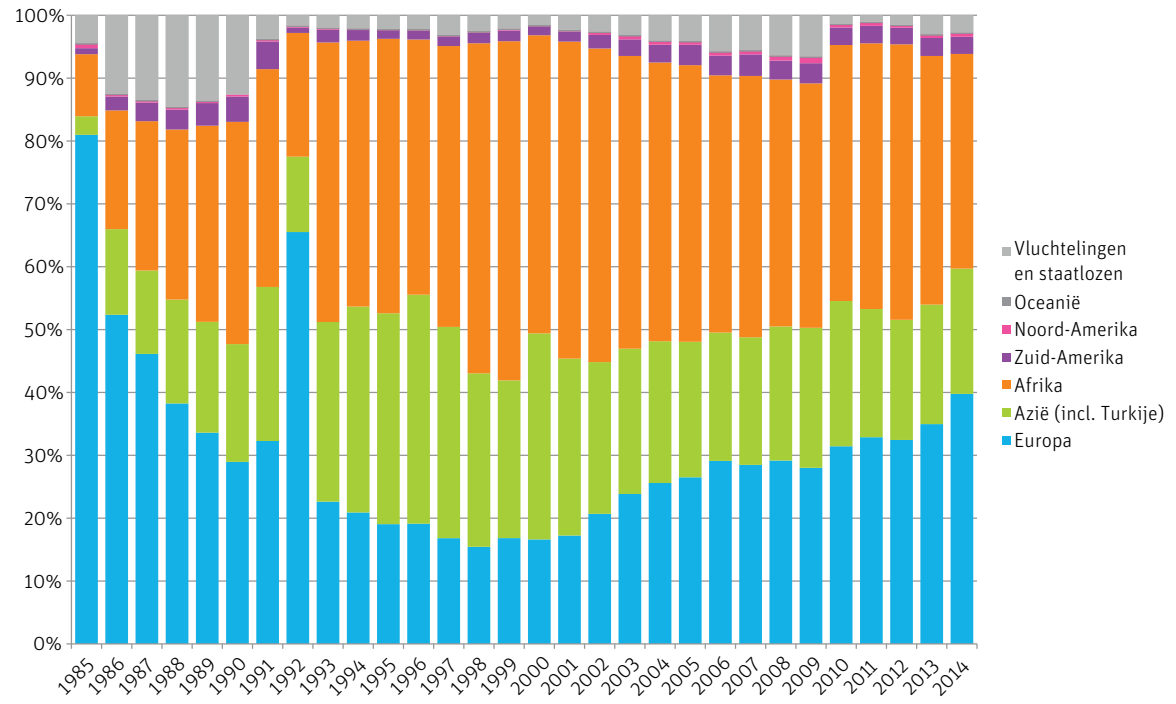
De verschillende hervormingen van het recht op de nationaliteit hebben eveneens de demografische kenmerken van de Belg geworden vreemdelingen veranderd. Die veranderingen kunnen door middel van meerdere variabelen in kaart worden gebracht, zoals de vorige nationaliteit van de "nieuwe Belgen", hun leeftijd of geslacht, of ook de duur van hun verblijf in België voorafgaand aan hun nationaliteitswijziging.

Welke zijn de meest in het oog springende ontwikkelingen? Tijdens de jaren 1980 betrof de verkrijging van de Belgische nationaliteit voor het overgrote deel Europese staatsburgers. Die waren ook de voornaamste begunstigden van de hervormingen van 1984 en 1991. Sindsdien werd een opmerkelijke vooruitgang vastgesteld bij de nationaliteiten van Aziatische en Afrikaanse origine, met bovenaan de lijst de Marokkanen en de Turken. Hoewel die twee de rangschikking aanvoeren van de herkomstnationaliteiten die de Belgische nationaliteit verkrijgen, is hun relatieve belang in 2014 merkelijk afgenomen na de hervorming van het wetboek die in december 2012 werd goedgekeurd.

Figuur 8. Evolutie van het aantal vreemdelingen dat de Belgische nationaliteit heeft verkregen 1948-2016 (Bron: RR-Statistics Belgium)



Figuur 9. Evolutie in percentage van het aantal verkrijgingen van de Belgische nationaliteit per grote geografische herkomstzone (Bron: RR-Statistics Belgium)



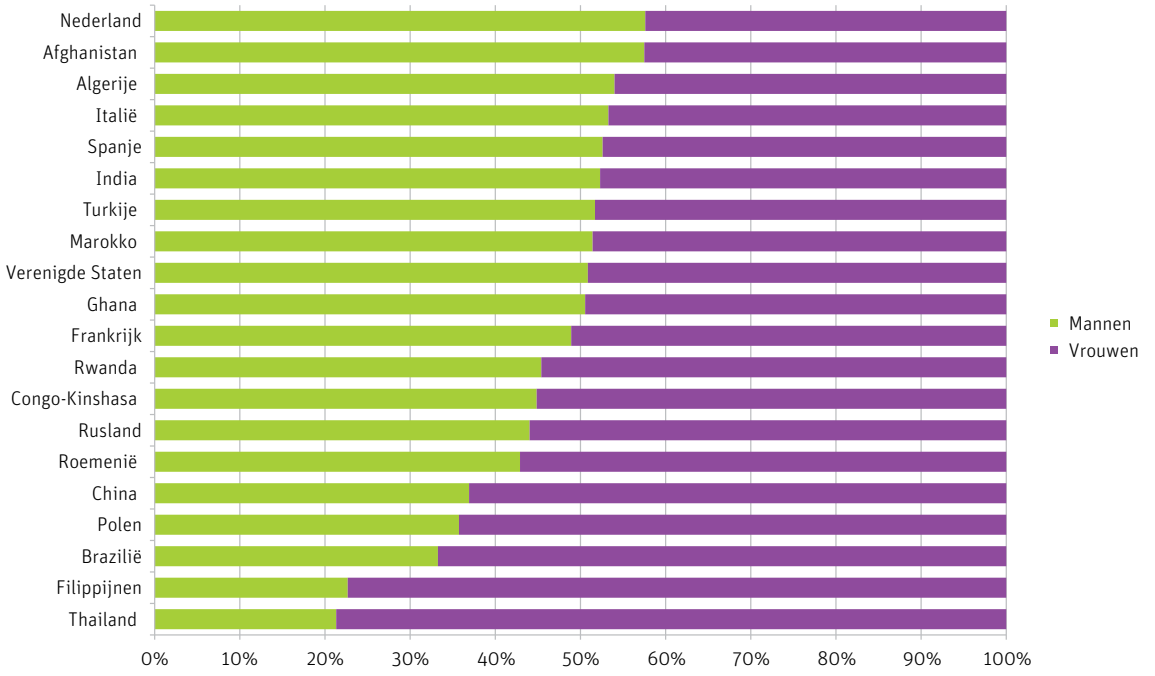
Een andere recente tendens, sinds ongeveer een kwarteeuw, heeft betrekking op de steeds grotere verscheidenheid van de herkomst van de "nieuwe Belgen". Afghanen, Wit-Russen, Colombianen en Togolezen behoren nu tot de 50 sterkst vertegenwoordigde herkomstnationaliteiten wat de nationaliteitswijzigingen betreft.

Vanaf 1995 is het aandeel buitenlandse vrouwen dat Belg is geworden onophoudelijk toegenomen en sinds enkele jaren verkrijgen meer vrouwen dan mannen de Belgische nationaliteit. Die oververtegenwoordiging van vrouwen is bijzonder uitgesproken voor de groepen van vreemdelingen afkomstig uit Centraal- en Oost-Europa en uit Zuidoost-Azië, waarvoor ook de immigranten voornamelijk vrouwen zijn. Net als het geslacht heeft ook de leeftijd van de vreemdelingen op het ogenblik van de verkrijging van de Belgische nationaliteit een duidelijke evolutie ondergaan met vrij grote verschillen naargelang van de herkomstnationaliteit. Terwijl de meeste onderzochte nationaliteiten de algemene trend volgen, namelijk een toename van de gemiddelde leeftijd op het moment van de nationaliteitswijziging, vertonen enkele nationaliteiten, waaronder de Ghanezen en de Nederlanders, daarentegen een omgekeerde trend, namelijk een daling van die leeftijd.

De hervormingen van 1984 en 1991 hadden vooral betrekking op de in België geboren vreemdelingen, maar sinds het begin van de jaren 1990 is het belang van de immigranten in de nationaliteitswijzigingen toegenomen. Sinds 1998 zijn een steeds grotere meerderheid van de nieuwe Belgen immigranten. De hervorming van eind 2012 zorgt echter voor een breuk in die tendens, aangezien voor alle nationaliteiten, maar vooral voor de personen van Turkse en Marokkaanse origine, en voor sommige landen van Sub-Saharaans Afrika, het relatieve aandeel van in België geboren personen onder de nieuwe Belgen in 2014 toeneemt.

Tot slot kan, wegens de procedures die tussen 1984 en 2012 werden ingevoerd om de verkrijging van de Belgische nationaliteit te vergemakkelijken, worden vastgesteld dat die nationaliteitswijziging steeds sneller na de immigratie in België plaatsvindt. Ook hier zijn er echter belangrijke verschillen naargelang van de herkomstnationaliteit. Bij eenzelfde duur van het verblijf in België, verwerven de onderdanen van de Europese landen buiten de EU en die van de nieuwe EU-lidstaten de Belgische nationaliteit veel sneller dan de vreemdelingen die afkomstig zijn uit de lidstaten van de EU-15.

Figuur 10. Verdeling van mannen en vrouwen onder de nieuwe Belgen, volgens herkomstnationaliteit, 1991-2014 (%) (Bron: RR-Statistics Belgium)



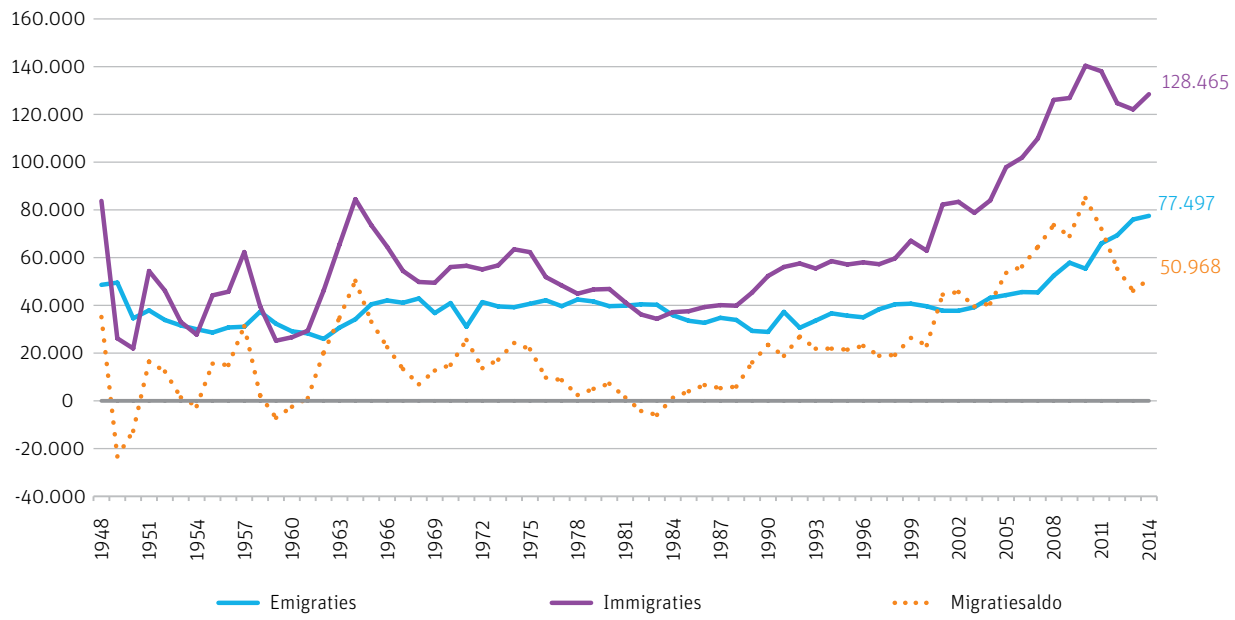
Figuur 11. Proportionele evolutie van de vreemdelingen die Belg worden volgens de geboorteplaats (Bron: RR-Statistics Belgium)



1.3. | Migratiestromen van en naar België

1.3.1. | Migratiestromen: onzekere trend maar saldo nog altijd ruim positief

Figuur 12. Evolutie van het aantal immigraties en emigraties van vreemdelingen, 1948-2014 (Bron: RR-Statistics Belgium)



Na verscheidene jaren van aanhoudende groei (tussen 2003 en 2010), zijn de immigraties van vreemdelingen gedurende drie opeenvolgende jaren gedaald (2011, 2012 en 2013). Toch lijken de cijfers van 2014 die tendens niet te bevestigen, aangezien tussen 2013 en 2014 een lichte stijging van het aantal immigraties van vreemdelingen werd vastgesteld. In 2014 werden 128.465 immigraties van vreemdelingen geregistreerd, tegenover 122.079 in 2013 (+5%). Hoewel het nog te vroeg is om te besluiten dat er zich een herneming van de immigraties van vreemdelingen in België voordoet, wordt er toch een relatief onstabiele evolutie van de instroom van vreemdelingen vastgesteld, die sinds 2010 tussen 120.000 en meer dan 140.000 binnenkomsten schommelt.

Ondanks de onzekere recente tendensen, doen die ontwikkelingen zich voor direct na een periode van uitgesproken sterke groei van de immigraties sinds de jaren 1980. Tussen 1985 en 2014 verdrievoudigden de immigraties. In de naoorlogse periode en in de jaren 1960 werd de immigratie door de Belgische overheid aangemoedigd in het kader van bilaterale tewerkstellingsakkoorden. Sinds de jaren 1970, en in het bijzonder vanaf 1974, werd daarentegen een restrictiever beleid gevoerd om de arbeidsmigratie te beperken. Die initiatieven hebben wel degelijk tot een vertraging van de immigraties wegens werkgerelateerde motieven geleid. Niettemin zijn vreemdelingen globaal genomen het land blijven binnenkomen en is hun aantal sinds de jaren 1980 zelfs gestegen. Aangezien die laatste tendens in de tijd is gespreid, kan zij niet als conjunctureel worden bestempeld.

Sinds het midden van de jaren 1980 zijn er duidelijk minder emigraties van vreemdelingen geweest dan immigraties, wat voor die hele periode tot een positief en stijgend migratiesaldo heeft geleid. Ook al is België vandaag de dag vooral een immigratieland (met een positief migratiesaldo van 50.968 in 2014), toch vertonen ook de emigraties een duidelijke stijging, in het bijzonder sinds het begin van de jaren 2000. Die tendens weerspiegelt een globale toename van de mobiliteit.

Migratiesaldo

Het **migratiesaldo** is het verschil tussen het aantal immigraties en het aantal emigraties tijdens een welbepaalde periode. Een positief migratiesaldo wijst er dus op dat er in die periode meer personen het land zijn binnengekomen dan er zijn vertrokken. Een negatief saldo wijst op het tegenovergestelde.

1.3.2. | Mobiliteit van vreemdelingen in België overheerst door de Europeanen

De burgers van de EU-28 staan zeer ruim aan de leiding voor alle andere regio's en vertegenwoordigen in 2014 meer dan de 64% van de immigraties. Onder die onderdanen van de EU-28, zijn acht op de tien immigranten afkomstig uit zeven landen, namelijk Roemenië (12% van het totaal aantal buitenlandse immigraties), Frankrijk (11%), Nederland (8%), Polen (6%), Italië (5%), Spanje (5%) en Bulgarije (4%). Voor het eerst in de immigratiegeschiedenis van België, voeren de Roemenen de rangschikking aan, gevolgd door de Fransen[130]. De Europese onderdanen van landen buiten de EU vertegenwoordigen slechts 5% van de immigraties, met Turkije als voornaamste herkomstland (2% van het totaal aantal immigraties van vreemdelingen).

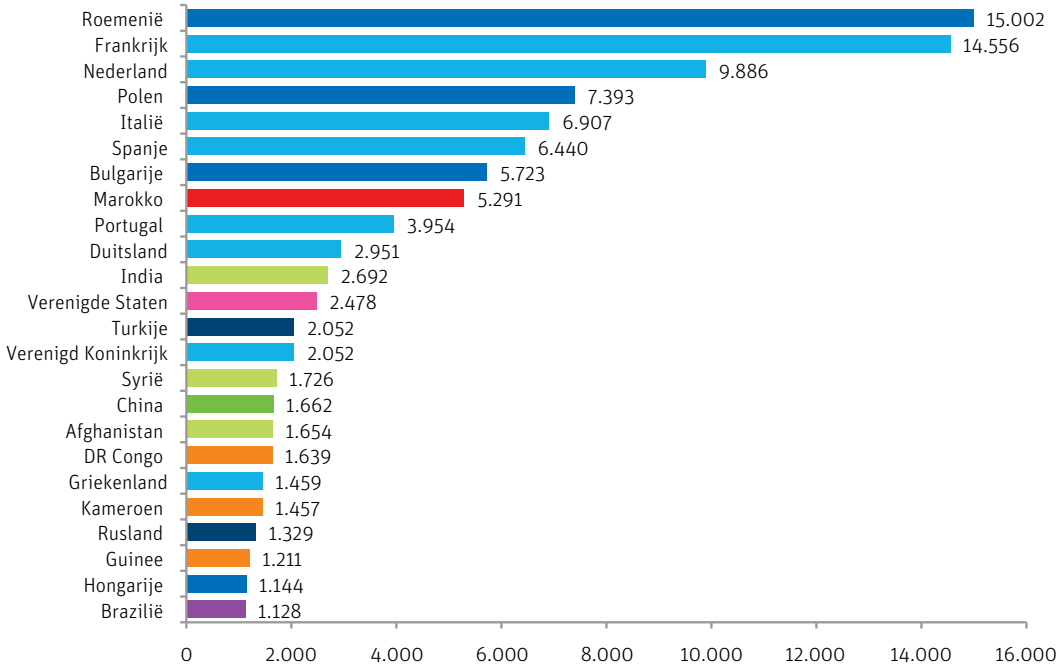
Na Europa komt Afrika als tweede continent van herkomst van de immigranten (13%). Ongeveer de helft van hen is afkomstig uit Sub-Saharaans Afrika en de andere helft uit Noord-Afrika. Voor Noord-Afrika komen zeven op de tien immigranten uit Marokko (4% van het totaal aantal immigraties van vreemdelingen). Wat Sub-Saharaans Afrika betreft, is de Democratische Republiek Congo het eerste herkomstland van de immigranten, van kortbij gevolgd door Kameroen en Guinee.

Dan volgt het Aziatische continent, dat 12% van alle immigraties van vreemdelingen vertegenwoordigt. De immigraties uit de West-Aziatische subregio (8%) betreffen voornamelijk Indiërs, Syriërs en Afghanen. Samen vertegenwoordigen die drie landen twee derden van de immigraties uit die regio. Bij de immigraties afkomstig uit Oost-Azië (4%) gaat het voornamelijk om Chinezen en Japanners.

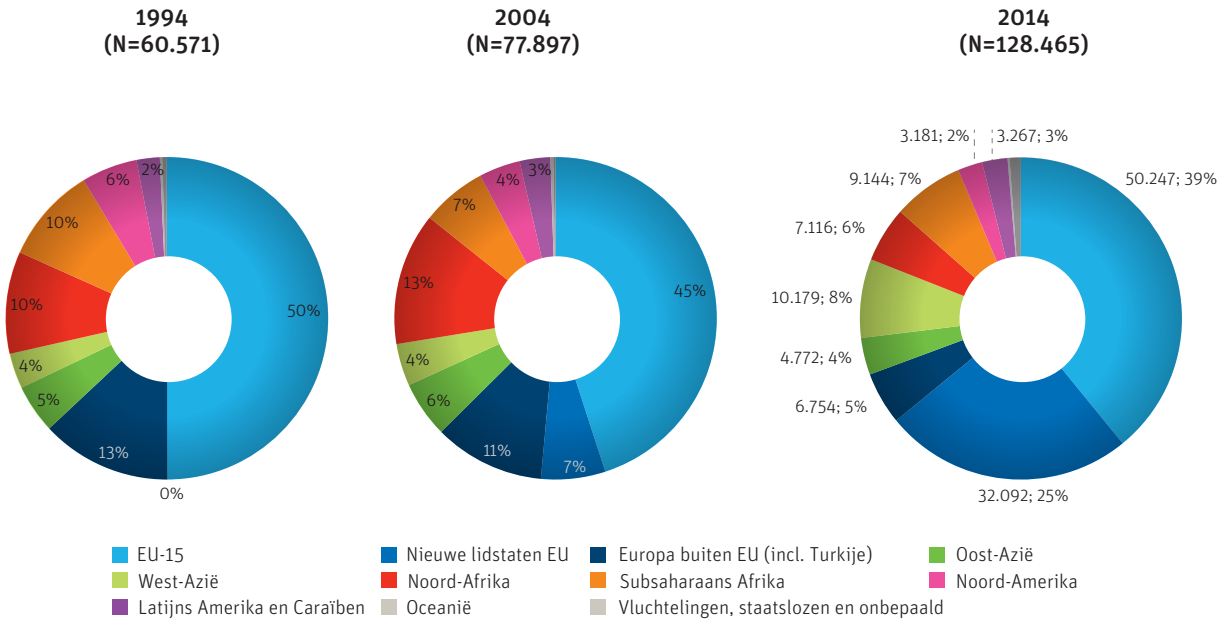
130 Zie ook cijfernieuwsbrief Myriatics 3, "Nieuwe migraties uit Oost-Europa: focus op de Roemenen, Polen en Bulgaren": www.myria.be/nl/migratiedata/myriatics.

Kaart 8. Voornaamste immigratiestromen met bestemming België in 2014 (24 landen waarvoor minstens 1.000 immigraties werden geregistreerd) (Bron: RR-Statistics Belgium)





Figuur 13. Verdeling van de immigraties van vreemdelingen volgens de grote regio's in 1994, 2004 en 2014 (Bron: RR-Statistics Belgium)



In de afgelopen twintig jaar zijn er belangrijke veranderingen opgetreden in de samenstelling van de immigratiestromen. Het gaat hierbij onder andere om:

- *Een substantiële toename van de immigraties uit de nieuwe lidstaten van de EU.*

Indien de immigraties uit de lidstaten van de EU-28 tegenwoordig de zeer grote meerderheid uitmaken (64%), dan komt dit voornamelijk door de recente uitbreiding van de EU. In 2004 traden tien nieuwe lidstaten toe tot de Europese Unie. Het aandeel immigraties vanuit die lidstaten in het totale aantal immigraties van vreemdelingen bedraagt 7%. Het voornaamste herkomstland is Polen, met ongeveer 3.500 immigraties in 2004. In dat jaar bekleedde Polen de vierde plaats in de rangschikking van immigratiestromen en het land wist die plaats te behouden tot in 2014. Met de toetreding van Bulgarije en Roemenië (in 2007) en later Kroatië (in 2013) tot de EU, steeg het aandeel van de nieuwe lidstaten geleidelijk tot 25% van de immigraties van vreemdelingen in 2014. Daarbij springt vooral de pijlsnelle opgang van de Roemeense immigraties in het oog: in 1994 vertegenwoordigden ze minder dan 1% van de immigraties, tegenover 11,7% in 2014. In absolute cijfers zijn de immigraties uit Roemenië op twintig jaar tijd gestegen van 520 naar meer dan 15.000, waardoor ze voor het eerst in de migratiegeschiedenis van België de eerste plaats bekleden[131].

- *Een proportionele vermindering van de immigraties uit de landen van de EU-15.*

In absolute cijfers zijn de immigraties afkomstig uit de landen van de EU-15 in de afgelopen twintig jaar gestadig blijven toenemen. In verhouding tot de totaliteit van de migraties van vreemdelingen, daarentegen, zijn ze aan het dalen, in het bijzonder sinds de toetreding van de nieuwe lidstaten tot de EU. In 2004 vertegenwoordigden de stromen afkomstig uit de buurlanden (met name Frankrijk en Nederland) 25% van alle immigraties, tegenover 19% in 2014, waardoor ze de eerste plaats in de rangschikking moesten afstaan aan Roemenië.

- *Een belangrijke en recente vermindering van de immigraties uit Marokko en Turkije.*

De daling van het aantal personen afkomstig uit Noord-Afrika en uit Europa buiten de EU die tussen 2004 en 2014 werd vastgesteld, betreft voornamelijk twee nationaliteiten: de Marokkanen en de Turken. Die evolutie is zowel in relatieve als in absolute termen merkbaar. In de

131 Zie ook cijfernieuwsbrief Myriatics 3, "Nieuwe migraties uit Oost-Europa: focus op de Roemenen, Polen en Bulgaren": www.myria.be/nl/migratiedata/myriatics.

loop van het afgelopen decennium, zijn de Marokkaanse immigraties gedaald van 8.768 naar 5.291 (ofwel een vermindering van 40%) en de Turkse immigraties van 3.507 naar 2.052 (ofwel een vermindering van 41%).

- *De recente stijging van de immigraties uit West-Azië*

Terwijl het aandeel immigraties uit deze subregio stabiel was tussen 1994 en 2004, is het tussen 2004 en 2014 verdubbeld (van 4 naar 8% van het totale aantal immigraties). Die evolutie heeft ertoe geleid dat Syriërs en Afghanen hun opwachting maken onder de twintig voornaamste nationaliteiten van immigranten. In werkelijkheid nemen de gegevens van 2014 de registerwijzigingen mee op in de berekening van de immigraties, met andere woorden personen die een vorm van internationale bescherming hebben gekregen of op basis van een ander feit werden geregulariseerd, worden aan de andere componenten van de legale immigratie toegevoegd (zie kader hierna)[132], terwijl dit met de gegevens van 2004 niet mogelijk was. Die twee nationaliteiten komen dus voornamelijk via asielaanvragen in de rangschikking voor. Voor beide zijn meer dan 70% van de immigraties immers het gevolg van registerwijzigingen.

1.3.3. | Emigraties van vreemdelingen en mobiliteit van de Belgen

De immigraties van vreemdelingen vormen de kern van de migraties in België, maar om een volledig beeld te kunnen opmaken, is het belangrijk ook aandacht te besteden aan de *emigraties van vreemdelingen* en aan de *mobiliteit van de Belgen*[133].

Net als de immigraties worden ook de emigraties van vreemdelingen overwegend beheerst door de Europeanen. De emigraties die in België worden opgetekend, betreffen voornamelijk EU-burgers. In dezelfde orde van grootte als voor de immigraties, vertegenwoordigen de burgers van de EU-28 meer dan twee derden van de emigraties (68%). Hoewel de personen die België in de loop van 2014 hebben verlaten niet noodzakelijk tijdens datzelfde jaar ook het land zijn binnengenomen, kan door een vergelijking van de emigraties en de immigraties het belang van de internationale mobiliteit in haar geheel worden aangetoond. Met andere woorden, de migraties van vreemdelingen zijn niet beperkt tot de aankomst van vreemdelingen in België, maar omvatten eveneens hun vertrek van het grondgebied. Zo is het bijvoorbeeld interessant op te merken dat er in 2014 voor elke 10 immigraties gemiddeld 6 emigraties werden geregistreerd. Die verhouding varieert sterk naargelang van de herkomst van de migranten: ze schommelt tussen 4 emigraties per 10 immigraties voor de Afrikaanse en West-Aziatische nationaliteiten tot 7 emigraties per 10 immigraties voor de nationaliteiten van de EU-15. Voor de Noord-Amerikanen bedraagt die verhouding 10 emigraties voor 10 immigraties.

Wat de mobiliteit van de Belgische onderdanen betreft, is de tendens omgekeerd, aangezien er 14 emigraties worden geregistreerd voor elke 10 immigraties. In tegenstelling tot wat het geval is voor de migratiestromen van de vreemdelingen, verlaten meer Belgen het land dan er binnenkomen. Dit leidt tot een negatief migratiesaldo, terwijl dit saldo bij de vreemdelingen ruimschoots positief is. In 2014 werden 36.497 emigraties van Belgen geregistreerd tegenover 25.483 immigraties, wat een negatief saldo van -11.014 oplevert. Die tendens is vrij stabiel doorheen de tijd, vooral sinds 2010.

132 Om helemaal precies te zijn: de veranderingen van register hebben betrekking tot de erkenningen van de vluchtelingenstatus of de toekenning van subsidiaire bescherming, tot de uitzonderlijke machtigingen tot verblijf die aan uitgeprocedeerde asielzoekers of asielzoekers in procedure wordt gegeven en tot de gezinsherenigingen die toegekend worden aan uitgeprocedeerde asielzoekers of asielzoekers in procedure.

133 De migraties van Belgen bestaan niet alleen uit bewegingen van personen die als Belg geboren zijn en beslissen om zich in België te vestigen of het land te verlaten. Die cijfers dekken een bijzonder groot aantal profielen. Indien, bijvoorbeeld, personen die met een vreemde nationaliteit geboren zijn naar België migreren, tijdens hun verblijf in het land door naturalisatie de Belgische nationaliteit verkrijgen en vervolgens het land verlaten, dan worden die personen tot de bewegingen (in dit geval de emigraties) van de Belgen gerekend, terwijl hun immigratie onder de bewegingen uitgevoerd door personen van vreemde nationaliteit was geregistreerd. De analyse van de migratiebewegingen van de Belgen groepeert dus niet alleen de immigraties of emigraties van Belgen bij de geboorte, maar ook de bewegingen van personen met een soms bijzonder profiel.

Kader 9

Berekeningen van de internationale immigratie- en emigratiestromen

De internationale immigraties en emigraties bestaan telkens uit drie componenten (volgens de methodologie die wordt gevolgd door de Algemene Directie Statistiek – Statistics Belgium)[134]:

Immigratie =
aangegeven immigraties + herinschrijvingen na ambtshalve schrapping + registerwijzigingen (in)

- De *aangegeven immigraties* betreffen alle binnenkomsten op het grondgebied van meer dan drie maanden die als zodanig aangegeven worden door de personen, in het onderzochte jaar. Het betreft het voornaamste onderdeel van de immigraties: in 2014, vertegenwoordigden de aangegeven immigraties 86% van de internationale immigraties, zoals berekend door Statistics Belgium.

- de *herinschrijvingen na ambtshalve schrapping* betreffen personen die uit het register werden geschrapt (bijvoorbeeld omdat hun afwezigheid was vastgesteld) en die opnieuw worden ingeschreven. Deze gevallen vertegenwoordigen iets minder dan 7% van de immigraties in 2014[135].

- de *registerwijzigingen* (in) hebben betrekking op de personen die van het Wachtregister overgaan naar een ander register, omdat ze de status van vluchteling hebben gekregen of op een andere basis werden geregulariseerd. Zij vertegenwoordigen iets meer dan 7% van de immigraties in 2014.

Emigratie =
aangegeven emigraties + ambtshalve schrappingen + registerwijzigingen (out)

- de *aangegeven emigraties* betreffen alle personen die het grondgebied voor een periode van meer dan drie maanden hebben verlaten en daarvan aangifte hebben gedaan in de loop van het onderzochte jaar. In 2014 vertegenwoordigden de aangegeven emigraties 47% van de internationale emigraties zoals berekend door Statistics Belgium.

- de *ambtshalve schrappingen* hebben betrekking op de personen van wie de afwezigheid[136] door de overheid werd vastgesteld of van wie de verblijfstitel is verlopen. Bijgevolg worden ze uit het register geschrapt. Door die definitie worden die 'vertrekken' dus als emigraties geteld. Ze vertegenwoordigen 51% van de emigraties in 2014, een cijfer dat lichtjes hoger ligt dan dat van de personen die hebben aangegeven dat ze het land verlaten. Aangifte doen van een vertrek kan voor sommigen immers een vervelende taak zijn of kan in sommige gevallen bewust achterwege worden gelaten door personen die bepaalde voordelen verbonden met hun inschrijving willen blijven genieten (sociale bijstand, verblijfsrecht etc.) of schrik hebben om die te verliezen.

- de *registerwijzigingen* (out) hebben betrekking op de personen die van een ander register (bevolkings- of vreemdelingenregister) op het Wachtregister worden gezet. Dit vertegenwoordigde in 2014 minder dan 2% van de emigraties[137].

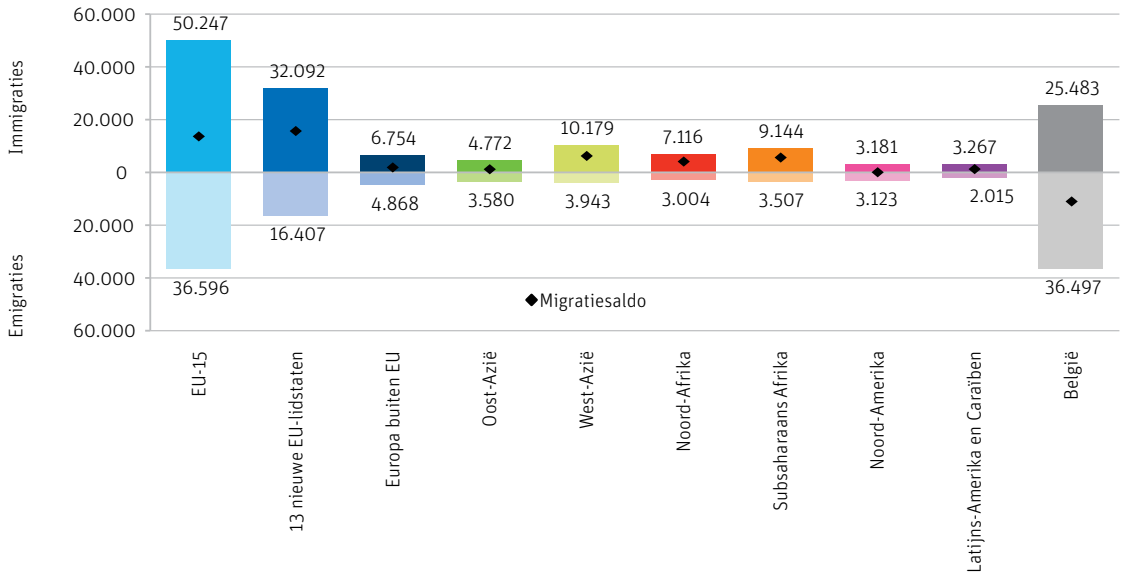
134 Voor meer details over de berekening van de immigratiestromen en de emigratiestromen en over de methodologische veranderingen doorheen de tijd, cf. Demografisch en statistisch rapport 2013.

135 Wat de personen betreft die opnieuw worden ingeschreven nadat ze waren geschrapt, zijn er meerdere scenario's mogelijk. Sommige geschrapte personen hebben het Belgisch grondgebied effectief verlaten en zijn later teruggekeerd. Het is echter niet uitgesloten dat een deel van de onder de herinschrijvingen getelde individuen België nooit heeft verlaten. (zie Migratie in cijfers en in rechten 2015, pp. 214-215).

136 De vastgestelde afwezigheid van een persoon kan wijzen op een werkelijk vertrek naar het buitenland dat niet werd aangegeven, maar kan evenzeer een persoon betreffen die geen officieel adres meer heeft en toch nog in België verblijft.

137 Dit kan met name het geval zijn voor een persoon die over een verblijfstitel als student beschikt en die voor het verstrijken van de geldigheid van zijn verblijfstitel een asielaanvraag indient.

Figuur 14. Aantal immigraties, emigraties en migratiesaldo voor de vreemdelingen (per regio) en voor de Belgen, 2014 (Bron: RR-Statistics Belgium)



Tabel 7. Evolutie van het aantal immigraties, emigraties, en van het migratiesaldo voor de Belgen en voor de vreemdelingen, 2009-2014 (Bron: RR-Statistics Belgium)

	Belgen			Vreemdelingen		
	Internationale immigraties	**Internationale emigraties**	**Migratiesaldo**	**Internationale immigraties**	**Internationale emigraties**	**Migratiesaldo**
2009	39.602	45.845	-6.243	126.877	57.873	69.004
2010	25.802	31.261	-5.459	140.375	55.378	84.997
2011	23.810	33.773	-9.963	138.071	65.951	72.120
2012	24.403	35.409	-11.006	124.717	69.346	55.371
2013	24.617	35.880	-11.263	122.079	75.973	46.106
2014	25.483	36.497	-11.014	128.465	77.497	50.968

2. MOTIEVEN VOOR MIGRATIE NAAR BELGIË

2.1. | De migratiemotieven begrijpen aan de hand van verschillende gegevensbronnen

De migratiemotieven kunnen worden bestudeerd aan de hand van twee voorname administratieve gegevensbronnen: enerzijds de gegevens met betrekking tot de afgifte van **visa** en anderzijds die met betrekking tot de afgifte van **verblijfstitels**. Hoewel die gegevens elkaar ten dele overlappen, hebben ze toch elk enkele bijzonderheden.

Er moet meteen worden benadrukt dat de bestudering van de migratiemotieven, net als van andere thema's in verband met migratie, een moeilijk af te bakenen onderwerp is. De onderdanen van derde landen die het grondgebied legaal binnenkomen, moeten een aankomstverklaring afleggen in de gemeente waar ze verblijven. Ze krijgen dan een machtiging tot verblijf op basis van het type visum of het verblijfsrecht waarover ze beschikken. Individuen kunnen er echter om talrijke en zeer uiteenlopende redenen worden toe gebracht om te migreren. Soms passen die motieven maar moeilijk in een van de administratieve categorieën die worden gehanteerd. Daarnaast kan het ook voorkomen dat de beweegreden voor de migratie tijdens het verblijf wijzigt, zonder dat daarom noodzakelijk een formele wijziging wordt uitgevoerd in de registers[138]. Het komt er dus op aan om de **wettelijke migratiemotieven** te bestuderen en niet de persoonlijke motieven, met alle nuances die daarvoor vereist zijn.

De **visumgegevens** hebben betrekking op personen die een visumaanvraag hebben ingediend bij een Belgische diplomatieke of consulaire post in het buitenland. Er worden twee types van visa onderscheiden: de visa voor kort verblijf en de visa voor lang verblijf (Kader 10). De FOD Buitenlandse Zaken is de belangrijkste verantwoordelijke overheid voor de registratie van informatie over de visumaanvragen en over de (positieve of negatieve) afloop ervan, ongeacht de instantie die de beslissing heeft genomen[139]. Al die informatie (inclusief een aantal sociodemografische kenmerken van de aanvragers) wordt geregistreerd en vormt een interessante en complete databank die een volledig beeld geeft van de toekenning en de weigering van visa door de Belgische staat. Daarnaast worden ook de redenen geregistreerd waarom personen een visumaanvraag indienen, wat onrechtstreeks inzicht geeft in de verschillende immigratiemechanismen door een onderscheid te maken tussen visumaanvragen wegens familiale redenen[140], studie- of werkredenen. Parallel heeft die bron ook het voordeel dat ze het mogelijk maakt niet alleen de aanvragen te onderzoeken maar ook de positieve én negatieve beslissingen, wat bijzonder interessant blijkt in een context van migratiecrisis.

Kader 10

Visa voor kort verblijf tegenover visa voor lang verblijf

Het Europese visumbeleid reguleert de bevoegdheden van de lidstaten voor de afgifte van twee visumtypes[141]:

- de visa voor **kort verblijf** (visa C): voor een duur van maximum 90 dagen;
- de visa voor **lang verblijf** (visa D): voor een duur van meer dan 90 dagen.

De visa voor kort verblijf - ook wel Schengen-visa genoemd - moeten worden aangevraagd bij en afgegeven door de lidstaat die de enige of voornaamste reisbestemming is[142]. Eens de toegang tot het grondgebied van de Schengen-landen is gemachtigd, kan de visumhouder echter vrij rondreizen in de volledige Schengen-ruimte. Wanneer de aanvrager wil vertrekken vanuit een land waar België geen diplomatieke vertegenwoordiging heeft, dan kan een andere lidstaat in de plaats van België een geldig visum afgeven en omgekeerd.

De visa voor lang verblijf daarentegen behoren tot de nationale bevoegdheden en kunnen dus enkel worden afgegeven door de Belgische diplomatieke en consulaire posten in het buitenland. In theorie mogen de ambassades en consulaten de afgifte van een aangevraagd visum niet weigeren. Wanneer de aanvrager dus niet aan de voorwaarden voor de afgifte van een visum voldoet of wanneer de aanvraag een grondiger onderzoek vereist, dan wordt die aanvraag overgemaakt aan de Dienst Vreemdelingenzaken, die de beslissing neemt.

138 Een persoon kan, bijvoorbeeld, officieel migreren om beroepsredenen en daarna een gezinshereniging uitvoeren zonder dat die als dusdanig officieel wordt geregistreerd in de databanken.

139 Onder meer de Dienst Vreemdelingenzaken en de FOD Buitenlandse Zaken.

140 Voor meer informatie over de visa wegens familiale redenen, zie Hfst. 4 (Recht op een gezinsleven).

141 Voor meer details over het Europees visumbeleid, zie *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 36-39.

142 Art. 5 van Verordening (EG) van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (hierna de Visumcode).

Ondanks zijn enorme hoeveelheid gegevens, vertoont die databank toch enkele belangrijke beperkingen[143].

- De databank is **niet representatief voor de voltallige migrantenpopulatie**. Twee categorieën van personen ontbreken. Enerzijds zijn er de onderdanen van derde landen die, hoewel ze in de regel een visum nodig hebben om de Belgische grenzen over te steken, daarvan zijn vrijgesteld wanneer ze uit landen van de Schengen-ruimte en van de Europese Economische Ruimte komen, net als de onderdanen van een aantal landen die met België of met de Europese Unie bilaterale akkoorden hebben gesloten[144]. Anderzijds zijn ook de personen die het grondgebied irregulier binnenkomen niet in deze databank opgenomen (zelfs wanneer ze daarna een verblijfsrecht verkrijgen).
- Het onderzoek van de verschillende visumtypes en van de afgiftemotieven geeft geen **exacte weergave van de werkelijkheid**. Het is immers mogelijk dat sommige personen die het grondgebied binnenkomen met een visum voor kort verblijf dit verblijf verlengen nadat ze een andere verblijfstitel hebben verkregen (niet noodzakelijk om dezelfde reden).
- De databank kan ook een vertekende weergave geven van de binnenkomsten. Dat een positieve beslissing wordt genomen voor een visum houdt niet noodzakelijk in dat de betrokken persoon dit visum ook zal afhalen. Het feit dat aan een persoon een visum wordt afgeleverd, biedt ook geen garantie dat hij ook effectief het grondgebied zal betreden. De afgifte van een visum betekent niet automatisch dat de houder de Belgische grens mag oversteken. In werkelijkheid is een visum alleen maar een machtiging om zich aan de grens aan te bieden. Daar wordt een controle uitgevoerd die er soms toe leidt dat een persoon de effectieve toegang tot het grondgebied wordt ontzegd en hij aan de grens wordt teruggedreven[145].

De gegevens over de afgifte van **eerste verblijfstitels** worden door de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) gepubliceerd via de website van Eurostat, maar hebben alleen betrekking op de onderdanen van derde landen[146]. Dezelfde informatie afkomstig van het Rijksregister (RR) wordt ook geanalyseerd door de DVZ voor de EU-burgers, maar de DVZ maakt die op dit ogenblik niet openbaar (met uitzondering van de migraties om familiale redenen, zie hoofdstuk 4). Myria hoopt die cijfers zo snel mogelijk te kunnen analyseren.

Tabel 8. Samenvattend overzicht van de verschillen tussen de visa en de eerste verblijfstitels

	Visumdatabank	Eerste verblijfstitels
Statistiekbeheerder	FOD Buitenlandse Zaken	Dienst Vreemdelingenzaken (FOD Binnenlandse Zaken)
Beslissingsinstantie	Dienst Vreemdelingenzaken Belgische diplomatieke post/consulaat in het buitenland	Dienst Vreemdelingenzaken Gemeenten
Doelpopulatie	Onderdanen van derde landen die niet vrijgesteld zijn van visumplicht	Alle vreemdelingen (maar gegevens alleen beschikbaar voor de onderdanen van derde landen)
Voornaamste voordelen	- Rijkdom van de databank (positieve/ negatieve beslissingen; sociodemografische informatie) - Gedetailleerde analyse van de aangevoerde motieven voor de verkrijging van een visum	- Rijkdom van de databank (sociodemografische informatie) - Analyse van de migratiemotieven
Beperkingen van de gegevens	- Databank niet representatief voor álle immigranten: onderdanen vrijgesteld van visumplicht niet in aanmerking genomen (Schengen, EER en andere bilaterale akkoorden) - Wijzigingen van status tijdens verblijfsperiode niet in aanmerking genomen - Een positieve beslissing staat niet noodzakelijk gelijk met een effectieve toegang tot het grondgebied.	- Beschikbare databank niet representatief voor álle immigranten: gegevens over derdelanders - Houdt geen rekening met latere verblijfstitels en hun motief

143 N. PERRIN, "Aperçu des données statistiques disponibles sur la délivrance et le refus des visas", *Rev.dr.étr.*, nr. 143, 2007, pp.138-146.

144 Voor de lijst van derde landen waarvan de onderdanen vrijgesteld zijn van de visumplicht, zie: https://sif-gid.ibz.be/NL/homepage.aspx.

145 De niet-naleving van sommige voorwaarden kan ertoe leiden dat de toegang tot het grondgebied wordt geweigerd, zelfs indien een visum werd afgeleverd: onvoldoende middelen, ontbrekende documenten, meldingen om redenen van nationale veiligheid, openbare orde of volksgezondheid,...

146 Sinds de inwerkingtreding van het K.B. van 27 januari 2008.

2.2. | Positieve afloop voor een grote meerderheid van de aanvragen

Uit de visumstatistieken voor het jaar 2015 (Figuur 15) blijken twee belangrijke vaststellingen:

- **de overgrote meerderheid van de aanvragen betreffen visa voor kort verblijf** (visa C). Van de 260.829 (negatieve en positieve) beslissingen die in 2015 werden genomen, hadden er immers 228.320 (ofwel iets minder dan 88% van het totale aantal beslissingen) betrekking op visa die werden aangevraagd voor een verblijf van minder dan drie maanden.
- **de grote meerderheid van de beslissingen zijn positief** (85%). Er dient te worden opgemerkt dat het aandeel positieve beslissingen iets hoger ligt voor de visa C (86%) dan voor de visa D (80%). Het verschil tussen de positieve beslissingen voor visa C en voor visa D is kleiner dan ooit tevoren. In 2012, bijvoorbeeld, waren 84% van de beslissingen voor visa C positief, tegenover 67% van de beslissingen voor visa D, ofwel een verschil van 17%.

Kader 11.

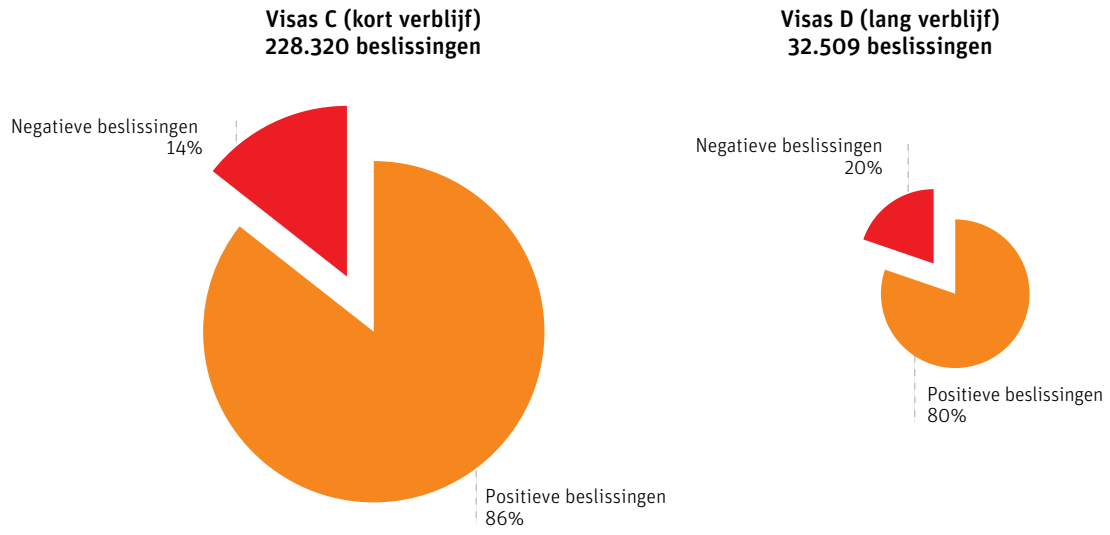
Het onderscheid tussen aanvraag en beslissing en de definitie van een beslissing

De **aanvraag** van een visum wordt ingediend door een persoon die naar België wenst te komen voor een verblijf van maximum 90 dagen (visum C) of voor een verblijf van meer dan 90 dagen (visum D).

De **beslissing** die betrekking heeft op een visumaanvraag is die welke door de verantwoordelijke instantie wordt genomen op basis van de ontvankelijkheidscriteria van de betrokken persoon.

In dit jaarverslag beperken wij ons tot sommige types van beslissingen: als "positief" beschouwde beslissingen en als "negatief" beschouwde. Een beslissing wordt in twee gevallen als **positief** beschouwd: ofwel verleent de Dienst Vreemdelingenzaken zijn akkoord voor de afgifte van het visum, ofwel wordt het visum automatisch afgegeven door de diplomatieke post. Een beslissing is **negatief** wanneer de Dienst Vreemdelingenzaken weigert om een visum toe te kennen. Elk ander type beslissing wordt opgenomen onder de **overige beslissingen** (meer bepaald beslissingen die aanleiding geven tot visa met een beperkte territoriale geldigheid[147], aangezien ze niet leiden tot de afgifte van klassieke visa C of D). Die beslissingen worden niet opgenomen in onze illustraties en berekeningen, die enkel en alleen rekening houden met de positieve en de negatieve beslissingen.

Figuur 15. Aantal beslissingen genomen in 2015 volgens het visumtype en verdeling van de positieve en negatieve beslissingen (Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken)



147 De Visumcode definieert een visum met territoriaal beperkte geldigheid als een visum dat geldig is voor het grondgebied van een of meer lidstaten maar niet voor alle lidstaten (art. 2.4 van de Visumcode).

2.2.1. | De geografische herkomst van de personen aan wie een visum werd afgegeven varieert volgens de geldigheidsduur van het visum

In 2015 werd meer dan een derde van de visa voor kort verblijf afgegeven aan Chinezen of Indiërs, ofwel meer dan 70.000 visa C. Landen waarvoor België historisch gezien een migratieland voor arbeidskrachten was, zoals Turkije en Marokko, staan lager op de rangschikking van de nationaliteiten die visa voor kort verblijf hebben gekregen. De DR Congo daarentegen, dat al lang migratiebanden met België onderhoudt, behoort tot de sterkst vertegenwoordigde nationaliteiten wat de afgifte van visa C betreft (7%).

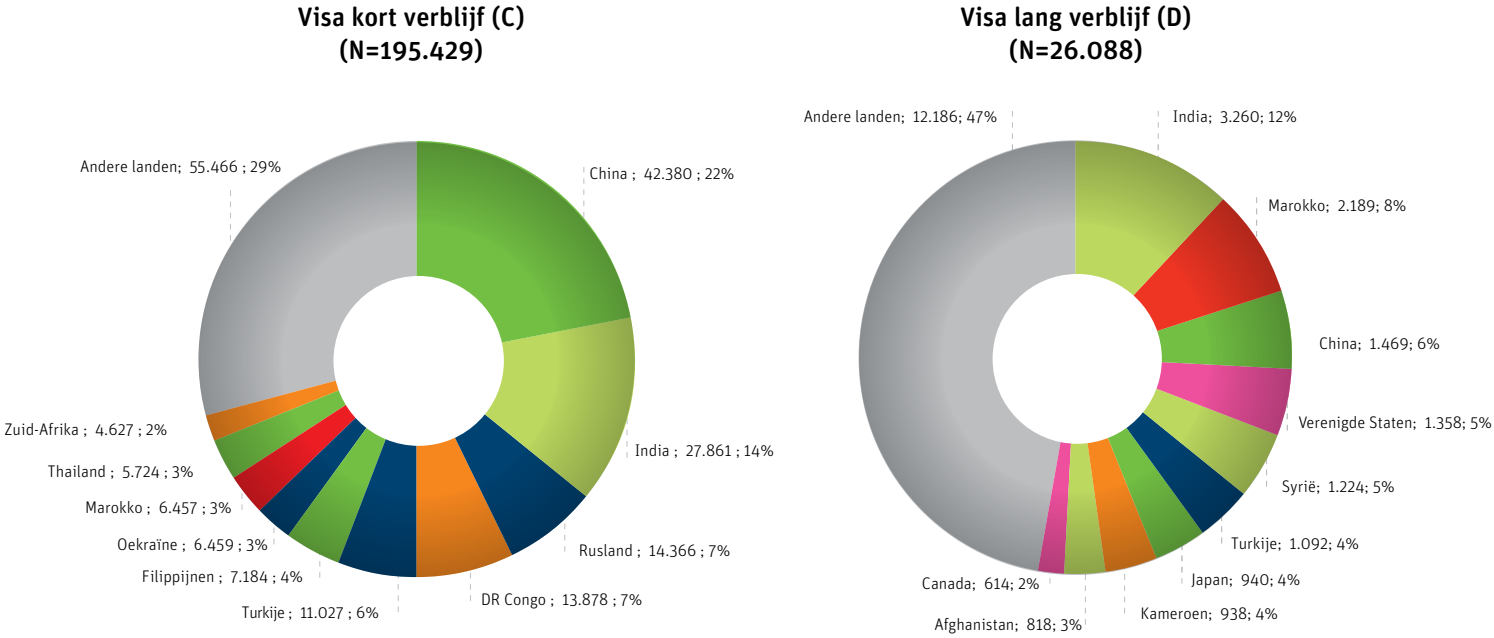
Voor de visa voor lang verblijf is de verdeling van de voornaamste nationaliteiten niet exact dezelfde. Zo maakt de DR Congo geen deel meer uit van die voornaamste nationaliteiten en zijn personen van Indische en Chinese nationaliteit minder prominent aanwezig. Wel wordt hier de aanwezigheid vastgesteld van andere Aziatische landen, onder andere Syrië (5%), Japan (4%) en Afghanistan (3%). Hetzelfde geldt voor de landen van Noord-Amerika, als de Verenigde Staten (5%) en Canada (2%).

2.2.2. | Visa D voornamelijk voor gezinshereningingen, studie- en beroepsredenen

In 2015 werden de visa D, voor alle nationaliteiten samen, voornamelijk om drie soorten motieven toegekend: gezinshereniging (45%), studies (29%) en beroepsredenen (13%). Het aandeel van de andere motieven ligt duidelijk veel lager. Het gaat onder andere om officiële en politieke motieven (4%) en om visa voor stages en opleidingen (2%).

Er wordt hier een onderscheid gemaakt tussen twee categorieën van gezinshereningingen: enerzijds die waarbij de gezinshereniger (die het recht op de gezinshereniging opent) een onderdaan van een derde land is[148] (dit heeft betrekking op 33% van de afgegeven visa voor lang verblijf in 2015) en anderzijds die waarbij de gezinshereniger een burger van de Europese Unie is of de Belgische nationaliteit heeft[149] (12% van de visa voor lang verblijf)[150].

Figuur 16. Top tien van de voornaamste nationaliteiten voor visa afgeleverd in 2015, volgens het visumtype (Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken)



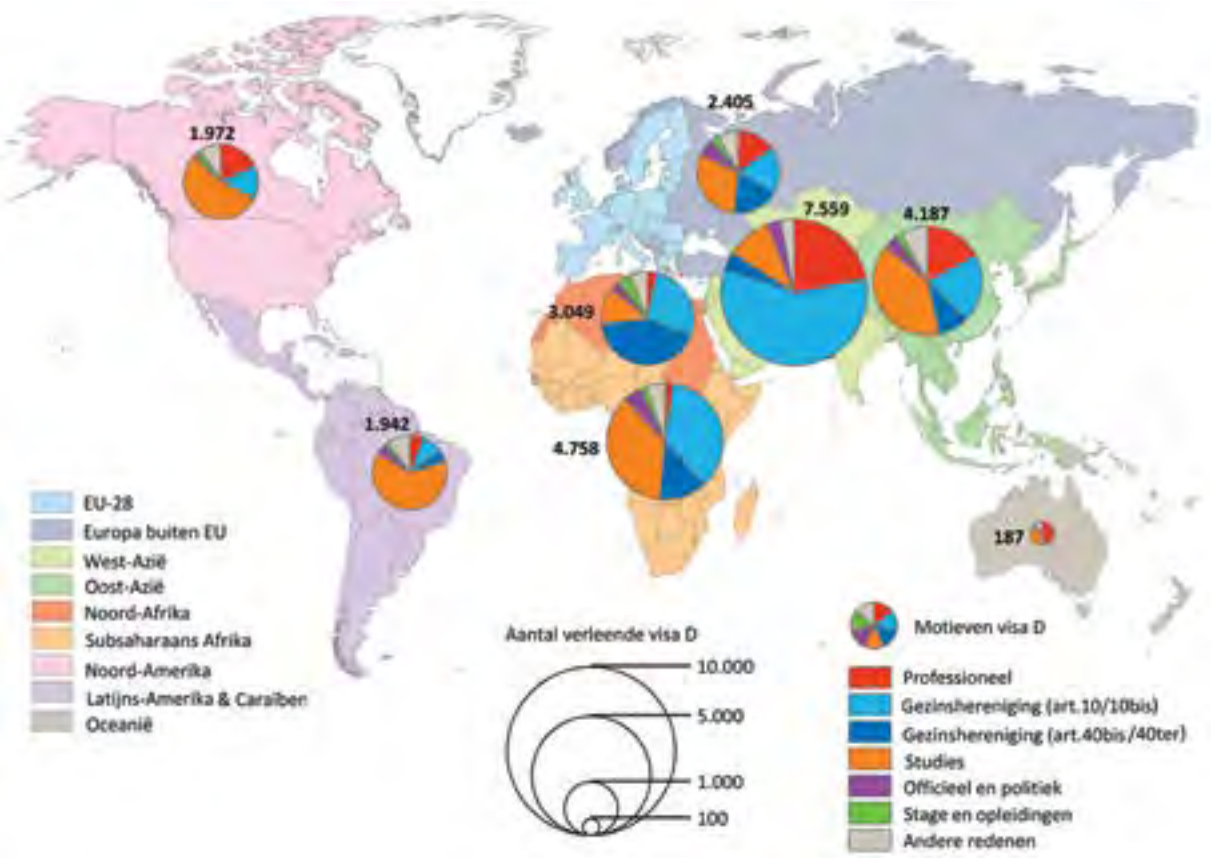
148 Artikel 10 van de vreemdelingenwet regelt de voorwaarden van de gezinshereniging voor onderdanen van derde landen onder elkaar, in het geval dat de gezinshereniger houder is van een verblijfstitel van onbeperkte duur. Artikel 10bis regelt de voorwaarden van de gezinshereniging voor onderdanen van derde landen onder elkaar, in het geval dat de gezinshereniger houder is van een verblijfstitel van beperkte duur.

149 Artikel 40bis regelt de gezinshereniging met burgers van de EU en artikel 40ter die met Belgen. Aan de hand van de gegevens afkomstig van de FOD Buitenlandse Zaken kan dit onderscheid niet worden gemaakt.

150 Voor meer gedetailleerde informatie over de visa voor gezinshereniging, zie hoofdstuk 4 (Recht op gezinsleven).

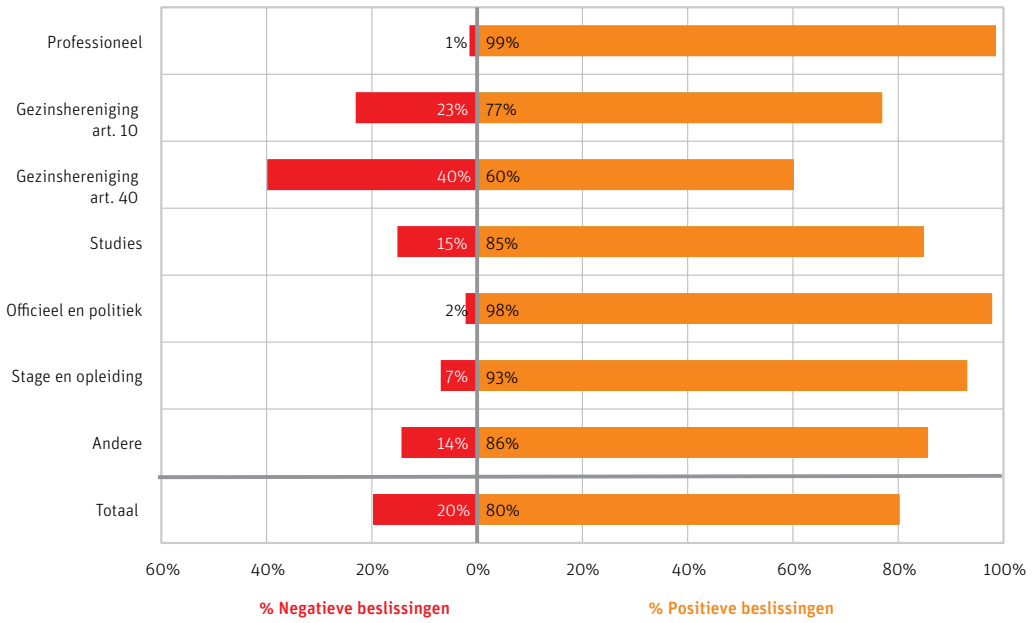
De motieven die worden aangehaald om een visum D te verkrijgen, variëren naargelang van de herkomstregio van de personen die een aanvraag indienen. In 2015 hadden de visa die werden verkregen door onderdanen van landen van **West-Azië** meestal betrekking op gezinshereniging (62%), met een zeer groot aandeel Indiërs, Syriërs en Afghanen. Voor de onderdanen van landen van **Oost-Azië** zijn studies een vaker voorkomend motief (39%). Van de visa die werden afgegeven aan personen uit **Afrika**, hadden 57% betrekking op gezinshereniging en 27% op studieredenen. Dit laatste motief wordt vooral vaak aangevoerd door inwoners van landen van Sub-Saharaans Afrika (36%). De verdeling van de visumtypes die worden afgegeven aan **niet-Europeanen** is als volgt: op de eerste plaats komt gezinshereniging (36%), gevolgd door studies (30%) en door beroepsredenen (15%). De staatsburgers van landen van het **Amerikaanse continent** ten slotte onderscheiden zich van de andere nationaliteiten doordat ze de meeste van hun visa D krijgen wegens studieredenen (59%) en in slechts zeer weinig gevallen met het oog op een gezinshereniging (15%).

Kaart 9. Verdeling van de visa voor lang verblijf afgegeven in 2015 aan onderdanen van derde landen volgens verblijfsmotief en groep van nationaliteiten (Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken)



Voor alle nationaliteiten samen, is gezinshereniging het meest aangevoerde motief wanneer een visum D wordt aangevraagd. Nochtans is het aandeel weigeringen van dergelijke aanvragen relatief hoog in vergelijking met andere motieven. Voor alle motieven samen bedraagt het aantal weigeringen van visa D 20%. Dat aandeel loopt op tot 40% voor visa met het oog op een gezinshereniging wanneer de persoon die het recht op de gezinshereniging opent, een Belg of een EU-burger is (art. 40bis en 40ter), tegenover 23% wanneer de persoon die het recht op de gezinshereniging opent een derdelander is (art.10 en 10bis). Voor de visa D die worden aangevraagd om beroepsmotieven bedraagt het aantal weigeringen slechts 1%.

Figuur 17. Percentages positieve en negatieve beslissingen voor visa voor lang verblijf[151] in 2015 volgens het motief van de aanvraag (Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken)



2.3. | Daling van het aantal eerste verblijfstitels sinds 2010 en gelijktijdige wijziging van de aangehaalde motieven

Sinds 2010 heeft het aantal eerste titels dat wordt afgeleverd aan derdelanders enorme schommelingen gekend. Tussen 2010 en 2013 liep dit aantal terug van 57.855 naar 42.463, ofwel een daling van 27%. De periode 2013-2014 onderscheidt zich daar echter van met een aantal eerste verblijfstitels dat vrij stabiel is gebleven (43.823 eerste titels in 2014). Ondanks die relatieve stabiliteit blijven de cijfers die in 2014 werden vastgesteld echter wel onder die van 2010. De tendensen kunnen iets beter worden genuanceerd wanneer ze worden uitgesplitst naar reden van de eerste titels.

De vermindering van het aantal eerste titels die sinds 2010 globaal wordt vastgesteld kan vooral worden verklaard door de uitgesproken daling van het aantal eerste titels dat wordt afgegeven wegens humanitaire redenen (eerste titels afgegeven na een regularisatie op basis van artikel 9bis of 9ter). Sinds 2010 is dit cijfer onophoudelijk afgenomen: in 2010 werden er nog 10.994 titels afgegeven, maar dit aantal daalde tot 1.601 in 2013 en tot slechts 800 in 2014. Terwijl 19 van de 100 afgegeven titels in 2010 betrekking hadden op humanitaire redenen, was dit in 2014 nog slechts 2 op de 100.

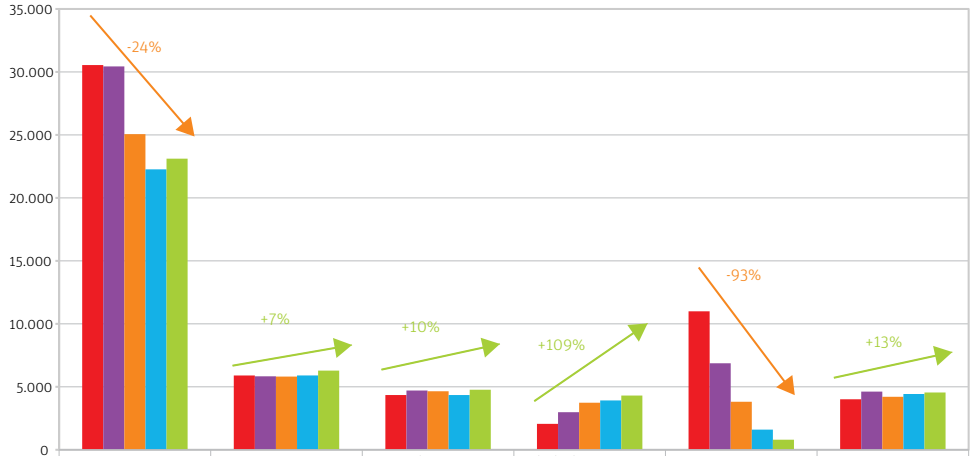
151 Het aandeel geweigerde visa is de verhouding tussen enerzijds het aantal geweigerde visa en anderzijds het totaal aantal – positieve en negatieve – beslissingen die in de loop van het jaar werden genomen.

Die algemene daling heeft ook te maken met de vermindering van het aantal eerste titels dat wordt afgegeven wegens familie gerelateerde redenen. In 2010 werden meer dan 30.000 eerste titels wegens dit motief afgegeven, tegenover iets meer dan 23.000 in 2014. Die tendens volgt echter de globale evolutie, waardoor dit het belangrijkste motief blijft voor de afgifte van eerste titels aan onderdanen van derde landen. Zowel in 2010 als in 2014 waren familiale redenen het motief voor een op de twee afgegeven titels (53%).

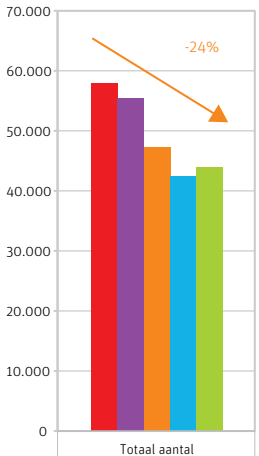
Die dalende evolutie wordt gecompenseerd door de uitgesproken stijging van de eerste titels die worden afgegeven aan personen die de vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming hebben gekregen. In 2010 was dit de reden voor de afgifte van iets meer dan 2.000 eerste titels. In 2014 was dit het geval voor meer dan 4.300 titels, ofwel +109% voor de periode 2010-2014. De effecten van die toename blijven zeer onopvallend want dit motief is niet het voornaamste. Toch is het belang van die eerste titels in de loop der tijd toegenomen: in 2010 hadden minder dan 4 op de 100 afgegeven eerste titels betrekking op erkende vluchtelingen of begunstigden van subsidiaire bescherming, terwijl dit in 2014 was gestegen tot 10 op de 100.

Het aantal titels dat werd afgeleverd om beroeps-, studie of andere redenen[152] blijft daarentegen veel stabieler in de periode 2010-2014.

Figuur 18. Evolutie van de verdeling van de eerste titels afgeleverd aan onderdanen van derde landen[153], per reden, voor de periode 2010-2014[154] (Bron: Eurostat)



	Familiale redenen	Studieredenen	Redenen i.v.m. bezoldigde activiteiten	Vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming	Humanitaire redenen	Andere redenen
2010	30.546	5.899	4.347	2.059	10.994	4.010
2011	30.438	5.834	4.705	2.984	6.869	4.619
2012	25.060	5.813	4.647	3.737	3.813	4.208
2013	22.266	5.902	4.347	3.918	1.601	4.429
2014	23.114	6.286	4.768	4.306	800	4.549



	Totaal aantal eerste titels
2010	57.855
2011	55.449
2012	47.278
2013	42.463
2014	43.823

De pijltjes geven de daling/stijging weer tussen de waarden die in 2010 en in 2014 werden vastgesteld.

153 De gegevens over de afgeleverde eerste verblijfstitels voor gezinshereniging zijn ook beschikbaar voor de EU-burgers. Die gegevens worden behandeld in hoofdstuk 4, *Recht op een gezinsleven*. Omwille van de vergelijkbaarheid worden ze niet opgenomen in dit hoofdstuk.

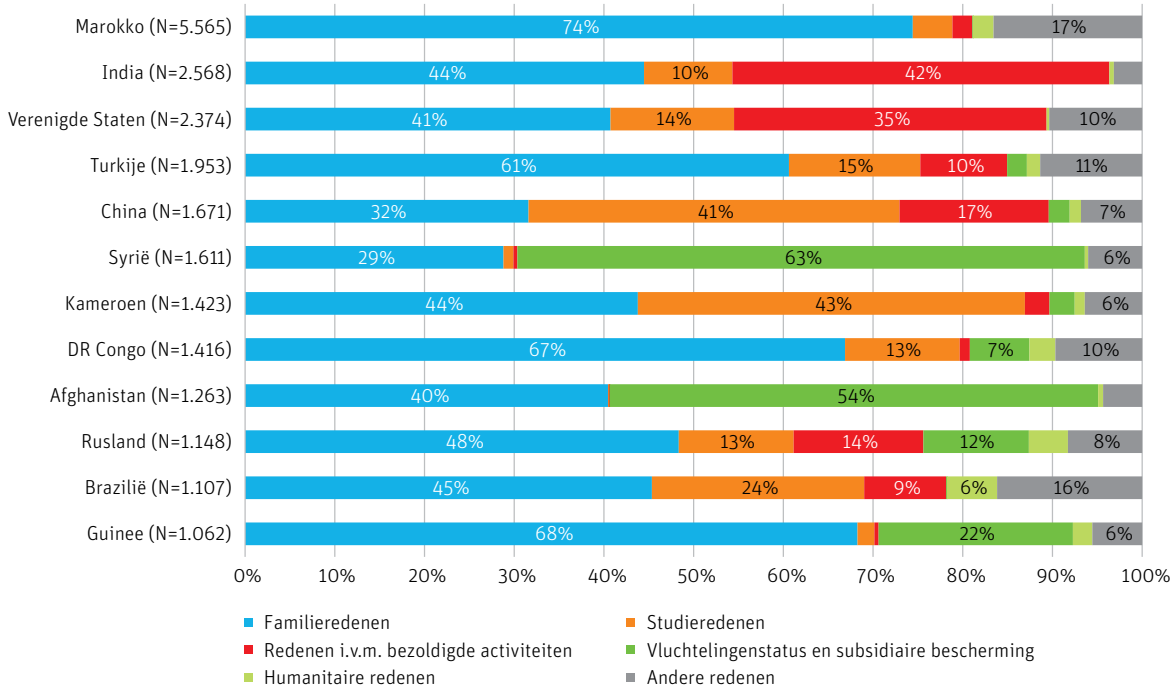
154 De gegevens over de afgiftemotieven van de eerste verblijfstitels worden sinds 2008 geregistreerd in het RR door de gemeenten. Toch was de nauwkeurigheid bij de registratie van die nieuwe gegevens niet onmiddellijk optimaal. Wegens de talrijke ontbrekende of afwijkende gegevens in het RR, heeft de statistische cel van de DVZ geprobeerd om de kwaliteit van die gegevens te verbeteren door informatie te gaan zoeken in andere databanken (zoals die van de erkenningen van de vluchtelingenstatus etc.). Dit correctiewerk werd in 2014 retroactief uitgevoerd voor de voorgaande jaren. De gecorrigeerde gegevens werden door de DVZ aan Eurostat bezorgd en zijn daar op dit ogenblik opgenomen voor de periode 2010-2014. Ze zijn ook deels beschikbaar voor 2015. De gegevens die in dit jaarverslag zijn gepubliceerd, zijn dus niet identiek aan de gegevens die in het Jaarverslag Migratie 2013 en in de vorige jaarverslagen werden meegedeeld, want die correcties waren toen nog niet doorgevoerd. Voor meer informatie over die correcties, zie: https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Statistieken/Pages/Gezinshereniging.aspx.

152 De "andere redenen" hebben betrekking op eerste titels die werden afgegeven aan niet-begeleide minderjarigen, aan slachtoffers van mensensmokkel of om niet nader bepaalde redenen.

De daling van het aantal afgegeven eerste titels om humanitaire redenen was gedurende de periode 2010-2014 vrij vergelijkbaar voor alle nationaliteiten. Dat is echter niet het geval voor de eerste titels die werden afgegeven om familiale redenen, waarvoor de schommelingen verschilden naargelang van de nationaliteit van de aanvragers. Er werd vooral een gevoelige daling van het aantal eerste titels afgeleverd om familiale redenen vastgesteld voor de Marokkanen (-47%) en de Turken (-53%). Die twee nationaliteiten werden dus meer dan de andere getroffen door de verstrenging van de toegangsvoorwaarden tot de gezinshereniging (sinds de hervorming die in 2011 in werking is getreden)[155]. Toch blijven ze in de rangschikking de eerste twee plaatsen bekleden, vóór de Indiërs. Voor die laatste nationaliteit is het aantal eerste titels dat werd afgegeven om familiale redenen tussen 2010 en 2014 met 32% gestegen. In de top tien van nationaliteiten kan in dezelfde periode verder ook een stijging van 46% worden vastgesteld van de titels om familiale redenen die werden afgegeven aan Guineeërs. Buiten de top tien is er ook een aanzienlijke evolutie van de eerste titels om familiale redenen die werden afgegeven aan Afghanen en Syriërs, voor wie de aantallen weliswaar kleiner zijn, maar tussen 2010 en 2014 wel meer dan verdubbeld.

Meer algemeen heeft de **familiemigratie** betrekking op alle nationaliteiten die in de lijst voorkomen, maar de omvang ervan verschilt naargelang van de nationaliteit. Marokko, Guinee, de DR Congo en Turkije onderscheiden zich zeer duidelijk van de andere herkomstlanden, omdat een zeer grote meerderheid van de verblijfstitels om die reden wordt afgegeven aan de onderdanen van die landen (tussen 61% en 74%). De situatie van de Syriërs en de Afghanen onderscheidt zich van de rest wegens het grote percentage eerste verblijfstitels dat werd afgegeven op basis van de **status van vluchteling of van subsidiaire bescherming** (respectievelijk 63% en 54%). De redenen in verband met een **bezoldigde activiteit** hebben dan weer vooral betrekking op India, waarvoor dit motief 42% van alle in 2014 toegekende eerste verblijfstitels betreft, en ook op de Verenigde Staten (35%). De immigratie om **studieredenen** vertegenwoordigt een aanzienlijk aandeel van de migraties uit Kameroen (43%) en China (41%). Ook Brazilië komt sinds kort voor in de cijfers over de eerste verblijfstitels die worden uitgereikt om studieredenen, met 24% van de eerste verblijfstitels die in 2014 om die reden werden afgegeven. Tot slot vertegenwoordigen de **humanitaire redenen** slechts een zeer gering aandeel van de afgegeven eerste verblijfstitels. Dit geldt voor alle nationaliteiten, maar is vooral van toepassing op de Brazilianen (6%) en de Russen (4%).

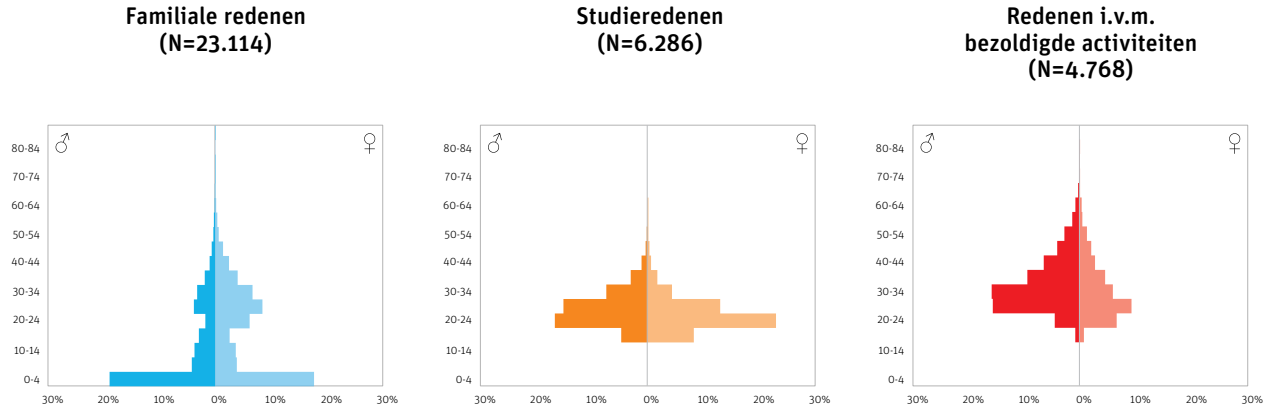
Figuur 19. Verdeling van de afgiftemotieven van de eerste verblijfstitels voor de onderdanen van de belangrijkste derde landen[156], 2014 (Bronnen: DVZ - Eurostat)



155 Zie hierover: *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 80-83.

156 Die nationaliteiten vertegenwoordigen 53% van de eerste verblijfstitels die in 2014 in België werden afgegeven.

Figuur 20. Aantal eerste verblijfstitels voor derdelanders, voor de drie voornaamste redenen, per leeftijdsklasse en per geslacht, voor alle nationaliteiten samen, 2014 (Bronnen: DVZ - Eurostat)



De diverse migratietypes verschillen volgens de nationaliteit, maar ze kunnen ook variëren naargelang van andere kenmerken van de migranten. Figuur 20 geeft een overzicht van het aantal in 2014 afgegeven eerste verblijfstitels om familiale redenen, studieredenen en economische redenen, volgens de leeftijd en het geslacht van de migranten.

De immigraties om familiale redenen komen het meest voor en zijn ook vaker een zaak van vrouwen. Verblijfstitels die om die reden worden afgegeven, worden vooral toegestaan aan jonge kinderen en aan volwassenen die hoofdzakelijk tot de leeftijdscategorie van 20 tot 34 jaar behoren. Aan personen boven de 45 jaar worden wel nog een aantal titels uitgereikt, maar die oudere leeftijdscategorieën vertegenwoordigen een vrij gering percentage van het totaal. De gezinshereniging lijkt dus voornamelijk betrekking te hebben op kinderen en echtgenoten/ partners (die voor het overgrote deel vrouwen zijn). De immigraties om studieredenen betreffen globaal gezien evenveel mannen als vrouwen, met een belangrijke piek voor de leeftijdscategorie tussen 20 en 24 jaar, de leeftijd voor universitaire studies dus. Dit type verblijfstitels wordt nog afgegeven aan personen boven de 30 jaar, maar wel duidelijk minder vaak. De eerste verblijfstitels die worden afgegeven om economische redenen komen op de derde plaats en hebben vaker betrekking op mannen dan op vrouwen. Ze worden vooral toegestaan aan personen in de leeftijdscategorie tussen 25 en 40 jaar.

Dankzij de Eurostat-databank is het tot slot ook mogelijk om de percentages van de wettelijke migratiemotieven van de onderdanen van derde landen te vergelijken tussen België en andere landen (zie Figuur 21).

Kader 12.

Een omstreden internationale vergelijkbaarheid

Hoewel de databank van Eurostat een vergelijking van het aantal afgegeven eerste verblijfstitels volgens de diverse motieven op internationaal niveau mogelijk maakt, moet men zich er altijd van bewust zijn dat de vergelijkbaarheid van de gegevens tussen de verschillende landen problemen stelt. De aanwijzingen die door Eurostat aan de verschillende landen worden gegeven om hen te helpen de gegevens op een vergelijkbare manier te registreren, laten immers een niet te verwaarlozen ruimte voor vrije interpretatie door de statistische instellingen van elk land. Zo kan een regularisatie om beroepsredenen, bijvoorbeeld, in het ene land als een humanitaire reden worden geregistreerd, terwijl dit in een ander land als een reden in verband met een beroepsactiviteit zal worden beschouwd. Evenzeer kan de eerste verblijfstitel van de partner van een werknemer in het ene land als een familiale reden worden geregistreerd en in een ander als een reden worden beschouwd die verband houdt met een beroepsactiviteit. Gezien de ontoereikende nauwkeurigheid van de definities en het gebrek aan coördinatie tussen de verschillende landen om hun coderingssystemen op elkaar af te stemmen, is het belangrijk om dit type vergelijking met bijzonder grote voorzichtigheid te analyseren.

Ondanks de beperkingen die gepaard gaan met de vergelijking van internationale gegevens (Kader 12), is het voornaamste gemeenschappelijk punt tussen België en zijn buurlanden het belang van de afgifte van eerste verblijfstitels om familiale redenen. In 2014 was dit het motief voor 53% van de afgegeven verblijfstitels in België en in de buurlanden schommelde dit tussen 32% en 58%. In andere landen ligt dit percentage lager, vooral in het Verenigd Koninkrijk (17%) en in de nieuwe lidstaten van de EU, waar familiale redenen slechts 9% van de verblijfstitels uitmaken.

De nieuwe lidstaten kenmerken zich veeleer door het belang van de afgifte van eerste verblijfstitels om redenen in verband met economische activiteiten. Dit economisch motief is ook goed vertegenwoordigd in de landen van Zuid-Europa[157] en in Luxemburg. In België ligt dit aandeel onder het gemiddelde van de landen van de EU-28, maar is het vergelijkbaar met het percentage in Frankrijk of Duitsland.

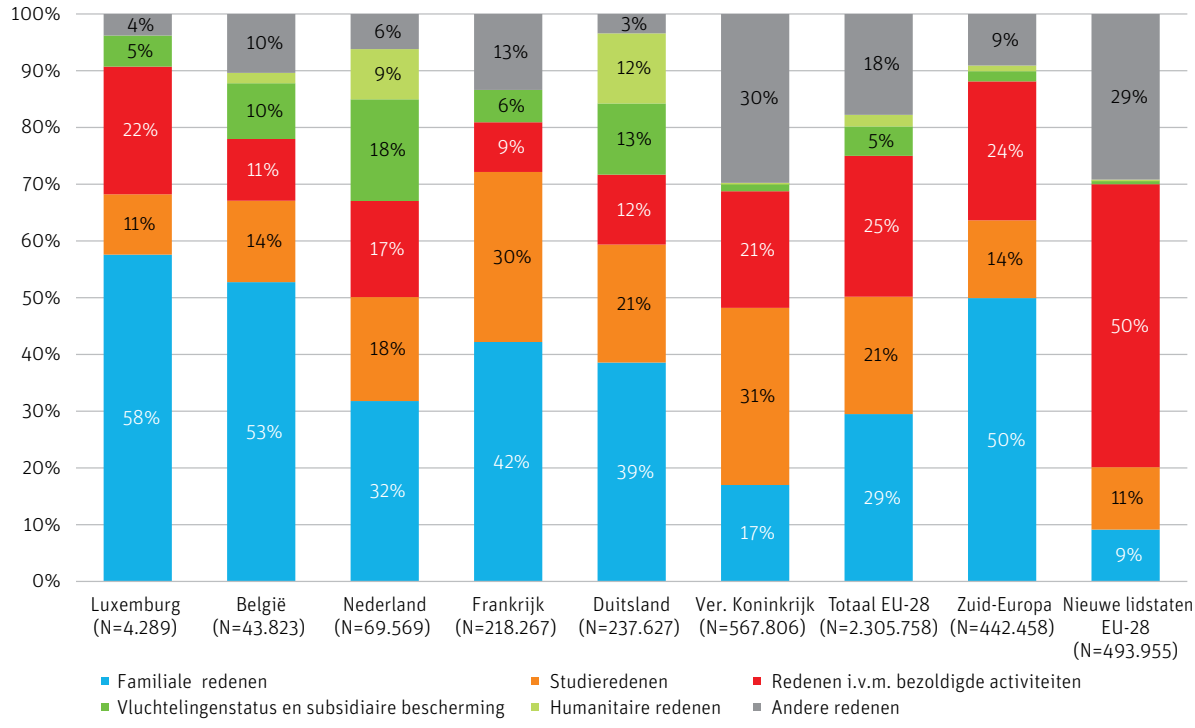
Terwijl de situatie in België voor wat de economische en familiale motieven betreft vergelijkbaar is met die in zijn buurlanden, is dit niet het geval voor de immigratie om studieredenen. In 2014 werden 14% van de eerste verblijfstitels om die reden afgegeven, terwijl dit percentage in Nederland, Duitsland en Frankrijk tussen 18% en 30% schommelde.

Er kunnen ook verschillen worden vastgesteld wat de percentages eerste verblijfstitels betreft die worden afgegeven aan begunstigden van de vluchtelingenstatus en van subsidiaire bescherming. Hiervoor neemt België een middenpositie in: in 2014 werden 10% van de eerste verblijfstitels afgegeven aan erkende vluchtelingen en aan begunstigden van subsidiaire bescherming, terwijl dit percentage schommelt tussen 1% in de nieuwe EU-lidstaten en 18% in Nederland.

Tot slot schommelen ook de percentages eerste verblijfstitels die worden afgegeven om humanitaire redenen, wat doorgaans regularisatie wordt genoemd, sterk tussen de diverse Europese landen. In 2014 vertegenwoordigden die slechts 2% van de eerste verblijfstitels die in België werden afgegeven, tegenover 9% in Nederland en zelfs 12% in Duitsland.

Figuur 21. Verdeling van de eerste verblijfstitels afgegeven aan derdelanders, volgens afgiftemotief, voor België en enkele aangrenzende of nabijgelegen landen, 2014

(Bronnen: DVZ - Eurostat)



157 Het gaat hier om Spanje, Italië, Malta, Portugal en Slovenië (classificatie van de Verenigde Naties).

Externe bijdrage: klaarheid over de 'Nieuwkomersverklaring'

Jogchum Vrielink, postdoctoraal onderzoeker rechtsfaculteit KULeuven

Nieuwkomers in ons land dienen voortaan een verklaring te ondertekenen. Daarin moeten ze beloven zich in onze maatschappij te integreren en onze wetten, rechten, plichten en waarden te erkennen en na te leven. Ik heb veel begrip voor pogingen om de randvoorwaarden van onze ontvangst helder te stellen. Wel heb ik juridische vragen bij de inhoud van de tekst en vooral bij wat men ermee wil aanvangen.

Inhoud: selectiviteit

Bij iedereen die onze mensenrechtenteksten en Grondwet met een beetje aandacht heeft bekeken, springt vooral de selectiviteit van de verklaring in het oog. Slechts vier of vijf rechten of vrijheden worden genoemd. Over alle andere verklaart de verklaring niets.

Eén van de genoemde rechten staat bovendien niet eens in de Grondwet of het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens: het recht op vrije seksualiteitsbeleving is een uitwerking van andere grondrechten als privacy en persoonlijke autonomie.

Eigenlijk komt het hierop neer: men noemt die rechten waarvan men denkt dat de huidige stroom aan moslimmigranten die niet aanvaarden én die ons niet storen. Grote afwezige zijn de rechten waar we zelf wel eens moeite mee hebben. En dat zijn er ook wel wat. Zo lezen we niets over hoe moslims bij ons de grondwettelijke vrijheid hebben hun eigen scholen op te richten en hun geloof publiek te beleven en dat ze hun kinderen islamitisch mogen opvoeden. Ook over de passieve politieke rechten (jezelf verkiesbaar stellen) staat niks te lezen.

Ook de wél genoemde rechten doen, qua formulering, wat eenzijdig gekozen aan. Zo staat er bij de expressievrijheid niet iets als: "oh ja, het is uiteraard ook uw goed recht dat u anders denkt dan 'wij' over sommige dingen en u mag die ideeën ook vurig uiten en verspreiden".

Grondrechten zijn een onlosmakelijk geheel, geen goedkoop fastfoodbuffet waar je zomaar uit kan kiezen waar je zin in hebt. Bovendien binden die rechten in eerste instantie de overheid zelf, eerder dan wie aan haar is onderworpen. De overheid moet vooral zelf de rechten respecteren en waarborgen van wie op haar grondgebied verblijft. Ook daarover geen woord.

Problematisch of symbolisch

Belangrijker dan de selectiviteit is de rol die de verklaring in de praktijk zal spelen. Dat blijft nog wat onduidelijk, maar in de media verklaarde de staatssecretaris voor Asiel en Migratie dat het alleszins geen vrijblijvende formaliteit mag zijn.

Zo wordt, tijdens de behandeling van de asielaanvraag, het niet-ondertekenen van de verklaring aan het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS) gemeld – de (onafhankelijke) instelling die asielaanvragen onderzoekt – opdat die dit gegeven in zijn beslissing 'meeneemt'. Voorts zou de aanvraag tot gezinshereniging onontvankelijk zijn tenzij het document wordt ondertekend. En wie nadien, als onderdeel van zijn integratieverplichtingen, geen 'redelijke inspanning' levert om de verklaring na te leven, kan eveneens in de problemen komen.

Zo'n 'harde' rol van de verklaring ligt juridisch moeilijk.

Zo kan het niet ondertekenen van de verklaring alvast geen weigerings- of uitsluitingsgrond voor asielbescherming vormen. De Europese asielinstrumenten laten dat simpelweg niet toe. Verder kan het al helemaal geen automatische verwijderingsgrond zijn. Het zogenaamde *non refoulement*-beginsel verbiedt dat iemand zou worden teruggezonden naar een land waar hij vervolging te vrezen heeft of waar zijn veiligheid in gevaar is.

Wat betreft gezinshereniging zijn er Europese verplichtingen die een automatische onontvankelijkverklaring onmogelijk maken. Er moet steeds een individuele beoordeling en belangenafweging zijn. Op dezelfde manier kan het 'onvoldoende' naleven van de verklaring bij de integratieverplichtingen evenmin automatisch het einde van iemands verblijfsrecht betekenen. Ook hier moet rekening worden gehouden met individuele omstandigheden en aanspraken.

Kortom: de verklaring is misschien niet zozeer louter symbolisch *bedoeld*, maar ze zal in praktijk wel overwegend symbolisch moeten zijn. Zo niet, dan schendt zij paradoxaal genoeg zelf de grondrechten die zij wenst te verdedigen.

Externe bijdrage: Onthaal van nieuwkomers: een sprong in het onbekende

Henri Goldman, hoofdredacteur van het tijdschrift "Politique", voormalig coördinator (2003-2009) van het departement Migraties van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding

Van de beleidsdomeinen die door de federalisering van België aan de Gemeenschappen werden gedelegeerd, hebben er maar weinig zo uiteenlopende paden bewandeld als het onthaalbeleid voor nieuwe migranten – de "nieuwkomers". Nochtans zou dit beleid in 2015 en 2016, uitgaande van verschillende vertrekpunten, een opmerkelijke convergentie moeten hebben bereikt. Maar dat alles in de grootste onduidelijkheid over doelstellingen en middelen.

Een paradox? Terwijl België van 1946 tot 1974 een krachtig migratiebeleid voerde en daartoe talrijke bilaterale akkoorden ondertekende (eerst met Italië, Griekenland en Spanje en vervolgens met Marokko en Turkije), die ertoe leidden dat verscheidene honderdduizenden arbeidsmigranten en hun gezinnen zich hier kwamen vestigen, dacht niemand eraan om voor die inwijkelingen een "onthaaltraject" of een "integratietraject" te voorzien. Met welk doel trouwens? In die tijd werd er maar weinig belang gehecht aan hoogdravende verklaringen: die migranten waren naar hier gehaald omdat wij werknemers nodig hadden. Integratie? Dat zou gebeuren door het werk. De onderneming en ook de vakbondsorganisatie zouden wel zorgen voor de integratie van de nieuwkomers van wie maar weinigen het maatschappelijk nut betwistten. Het was dus een zeer logische stap toen aan die "arbeidsmigranten" in 1972 het actief (en passief) kiesrecht voor de sociale verkiezingen werd verleend. Zo werd hun volwaardig economisch burgerschap bevestigd, lang voor ze in aanmerking kwamen voor het politiek burgerschap[158].

Ondertussen was de situatie echter ingrijpend gewijzigd.

De "migratiestop" die België naar het voorbeeld van de andere Europese landen had afgekondigd, duurde maar tien jaar. Vanaf 1984 kwam de migratie naar België opnieuw massaal op gang, maar zonder echte projectplanning om de nieuwkomers in te schakelen in de legale economie. Die zou trouwens nooit meer een volledige tewerkstelling kennen. Er vond weliswaar een integratie van die nieuwe migranten plaats, maar dit gebeurde spontaan, zonder enig omkaderend overheidsbeleid. De overweldigende meerderheid van die migranten en hun nakomelingen slaagden erin zich maatschappelijk en economisch te integreren, maar wel overwegend buiten de klassieke sectoren om. Hun integratie in de Belgische samenleving werd grotendeels gerealiseerd dankzij kanalen in de gemeenschap: het gezin en de familie, de wijk en zijn informele netwerken, de *ethnic business*, of ook de moskee. Genoeg stof dus om allerhande fantasieën aan te wakkeren toen onze samenlevingen vanaf de symbolische datum 11 september 2001 deden alsof ze plots tot de vaststelling kwamen dat ze de controle hadden verloren door in hun midden een ongekend fenomeen tot ontwikkeling te laten komen.

Het belang van die "ontdekking" was echter zeer ongelijk in de verschillende Gemeenschappen, waaraan de vijfde staatshervorming (2001) de bevoegdheid voor de "integratie" van de bevolkingsgroepen van vreemde herkomst had toevertrouwd.

In tegenstelling tot het *laisser faire*, dat tot dan toe de regel was geweest, startte de Vlaamse Gemeenschap onmiddellijk met een "inburgeringsbeleid" door een "onthaaltraject voor nieuwkomers" in te voeren in 2003. Dit initiatief kon op een zeer brede instemming rekenen in de Vlaamse politieke kringen, van de meest nationalistische tot de meest progressistische. Voor de eerste groep was de federalisering van de Belgische staat een beslissende stap in de richting van een Vlaamse nationale constructie. Met het oog daarop was het van groot belang om de "nieuwe migranten" snel om te vormen tot "nieuwe Vlamingen" door hen Nederlands te leren en hen de sleutels in handen te geven om hun nieuwe samenleving te begrijpen ("gemeenschappelijke oriëntatie"). Voor de tweede groep had deze maatregel ook tot doel deze nieuwe inwoners de instrumenten aan te reiken die ze nodig hadden voor hun emancipatie en hun autonomie. Het was trouwens een groene minister, Mieke Vogels, die het project aan de Vlaamse regering voorstelde.

158 Dat gebeurde pas na de goedkeuring van verscheidene wetten tot uitbreiding van de verkrijging van de Belgische nationaliteit (1984, 1991, 2000) en na de toekenning in 2004 van het stemrecht (maar niet het recht op verkiesbaarheid) voor de gemeenteraadsverkiezingen aan de niet-Europese vreemdelingen.

Dit initiatief – dat op het hele grondgebied van de Vlaamse Gemeenschap, dus ook in Brussel[159] werd ingevoerd – liet de Franstalige politieke kringen koud en sarcasme was niet uit de lucht: in hun ogen bevestigde die "inburgering" alleen maar de Vlaamse obsessie om "alles te willen vervlaamsen". In Wallonië en in Brussel aan Franstalige kant werd helemaal niets ondernomen ... Tien jaar lang. Er was geen "Franstalige natie" die men wilde uitbouwen, dus was er helemaal geen dringende noodzaak. Men kon voortdoen met het *laisser faire* en zich de moeite besparen om een bijkomend overheidsbeleid in te voeren.

Voor die weigering van de meerderheid om gerichte publieke maatregelen te nemen, waren er nog twee andere redenen. Enerzijds was er een ideologische vooringenomenheid die geïnspireerd was op het ideeëngoed van de Franse Republiek: "specifieke beleidsmaatregelen" gericht op welbepaalde etnische groepen moesten worden vermeden, aangezien dit alleen maar een verfoeilijk "communautarisme" zou kunnen bevorderen. De nieuwe migranten werden dus uitgenodigd om de voorzieningen te bezoeken die openstonden voor iedereen en die alleen het Frans als voertaal hadden..., een taal die de meesten onder hen – niet zonder reden - nog niet begrepen. Het andere argument was van financiële aard: de invoering van een dergelijk traject gaat met kosten gepaard, en de toestand van de overheidsfinanciën, vooral in Wallonië en in Brussel, is terdege gekend.

In 2012 voltooide Wallonië een decreet, waarvan de uitvoering een begin zal kennen in 2015. Financieel is de operatie minder zwaar dan in Brussel. De Waalse migratiecurve is nagenoeg vlak, terwijl ze exponentiële vormen aanneemt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dat ongeveer één derde van de nieuwe migranten in België te verwerken krijgt, terwijl het slechts één tiende van de bevolking van België telt. De Vlaamse voorzieningen dekken wel een deel van de behoeften, maar om die volledig te dekken zal er veel meer nodig zijn ...

Een gebeurtenis die eveneens in 2012 plaatsvond, zou ervoor zorgen dat de impasse werd doorbroken en de situatie sneller ging evolueren. Door de incidenten die zich in de maand juni in de Brusselse gemeente Molenbeek voordeden, werden de schijnwerpers op de groep Sharia4Belgium en zijn leider Fouad Belkacem gericht. De onlusten illustreerden op karikaturale wijze wat toen nog niet bekend stond als "jihadisme" en gaven gestalte aan nog onuitgesproken angsten. Die onthulling leidde tot een opbod tussen de oppositie, die de Brusselse meerderheid ervan beschuldigde de kop in het zand te hebben gestoken – en dit terwijl Sharia4Belgium voor de meerderheid uit Antwerpenaren bestaat – en hen die, onder druk van de omstandigheden, wilden tonen waartoe ze in staat waren. Eén na één zwoeren de Franstalige Brusselse verantwoordelijken die al jarenlang hadden geweigerd om eender welk op nieuwe migranten gericht specifiek beleid te voeren, dat ze daar nu absolute prioriteit zouden aan geven.

Behalve ... dat dit niets met elkaar te maken had. De meeste leden van Sharia4Belgium hadden de Belgische nationaliteit en waren in België geboren ... net als de meeste vermeende jihadisten die sindsdien werden geregistreerd. Op geen enkele van hen zou een onthaaltraject van toepassing zijn geweest. De benadrukking van dit traject was vooral psychologisch gezien belangrijk: gezien de grote moeilijkheid om de redenen te doorgronden van wat men sindsdien "radicalisme" is gaan noemen, was het belangrijk de enige maatregel tot uitvoering te brengen die voor de bevolking van vreemde herkomst beschikbaar was. Zo kon men duidelijk laten zien dat men het heft in handen nam en dat het "laisser faire" van eertijds voorbij was. Daarom ging die ommekeer gepaard met het opleggen van het kenmerk dat bij de Vlaamse maatregel het meest kritiek had uitgelokt, namelijk zijn verplicht karakter. Dit werd opgenomen in het Waalse decreet, terwijl dit principe door een politiek akkoord binnen de Brusselse meerderheid in november 2015 werd goedgekeurd, met voorwaarden en voor categorieën die later nader zouden worden bepaald.

Verplicht of niet? Wanneer het zo wordt gesteld, is het alternatief abstract. Vanuit mijn standpunt is die verplichting wenselijk, op voorwaarde dat ze werkelijk universeel is en aan beide partijen wordt opgelegd: een verplichting voor alle nieuwe migranten om dit traject te volgen en een verplichting van de overheid om de middelen daartoe ter beschikking te stellen. De redenering is dezelfde als voor de leerplicht: aan beide kanten zijn de rechten en de plichten met elkaar verstrengeld en dit geldt zelfs voor kinderen zonder papieren.

In dit geval is echter aan geen van die twee voorwaarden voldaan. De verplichting is niet universeel, aangezien ze niet van toepassing is op de EU-burgers noch op de Turken (op grond van een bilateraal akkoord), en evenmin, in Wallonië, op personen die werk hebben (waar de verplichting dus beperkt blijft tot personen die terugvallen op het OCMW, met alle bijbehorende gevolgen wat stigmatisering betreft), en ik betwijfel zelfs of die verplichting rechtens kan worden opgelegd aan familieleden van een EU-burger en aan vluchtelingen. De

159 Het "inburgeringsaanbod" was verplicht op het Vlaamse grondgebied, maar optioneel in Brussel. Dit verhinderde echter niet dat het daar een groot succes kende, met de actieve medewerking van talrijke nochtans zeer francofone gemeentelijke overheden.

beschikbare middelen zijn verre van voldoende, aangezien de twee Franstalige onthaalbureaus die in Brussel worden ingericht samen met de Vlaamse voorzieningen slechts ongeveer 7.000 personen per jaar zullen kunnen onthalen, terwijl het vermoedelijke aantal betrokken personen drie- tot viermaal hoger zou liggen.

In Wallonië vragen de Centres régionaux d'intégration (Gewestelijke integratiecentra), die ermee belast zijn om het decreet ten uitvoer te leggen, zich af wat ze zullen moeten doen met de 70 tot 80% van de personen die ze tegenwoordig begeleiden en die "buiten het decreet" en dus "buiten de financiering" vallen. In Brussel begrijpen de twee nieuwe onthaalbureaus, die werden erkend nog voor er sprake was van een verplichting, niet op welke objectieve grondslag ze ertoe verplicht zouden zijn om de echtgenote van een Japans kaderlid van een multinational ten laste te nemen, terwijl ze moeten weigeren hulpmiddelen ter beschikking te stellen van Bulgaarse Romamigranten die er als EU-burger geen recht zouden op hebben, hoewel ze die waarschijnlijk veel meer nodig hebben. Gezien het krappe aanbod zou de enige tegelijk billijke en haalbare formule erin hebben bestaan om de onthaalbureaus lijsten van prioritaire categorieën te laten opmaken op basis van vooraf bepaalde criteria, zoals gebeurt bij de sociale huisvesting, waar het beschikbare aanbod de vraag ook bij verre niet kan dekken. In een dergelijke formule heeft een verplichting geen zin meer en het traject kan zich tot iedereen richten.

Zo zou er in 2016 voor het eerst een verplicht onthaaltraject – of inburgeringstraject – moeten bestaan voor het hele grondgebied. Door overdreven ideologische overwegingen, een gebrek aan middelen en het ontbreken van duidelijke doelstellingen, zal het echter veel moeite kosten om aan de verwachtingen te beantwoorden.



Hoofdstuk 3
Internationale bescherming en staatloosheid

Een jaar in het teken van asiel. De verhoogde instroom van asielzoekers in België leidde tot veel debat, niet alleen over de aard en omvang ervan maar ook over de capaciteit van België om de nieuwkomers op te vangen. Myria volgde het van nabij op en doet in dit hoofdstuk verslag rond asiel, opvang, niet-begeleide minderjarige vreemdelingen en staatloosheid.

Die verhoogde instroom is niet nieuw voor België. Myria brengt duiding en vergelijkt de instroom van asielzoekers en het opvangbeleid in België in 2000 met 2015.

1. CIJFERS

1.1. | 2015: een jaar in het teken van asiel

Eind 2014 raamde het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR) het aantal ontheemden in de wereld op 59,5 miljoen personen, ofwel 8,3 miljoen meer dan op het einde van 2013. Hoewel er nog geen recentere cijfers werden bekend gemaakt, werd dit trieste record in 2015 zonder enige twijfel opnieuw gebroken. Alleen al in de loop van het eerste semester van 2015 werden door het UNHCR nog eens minstens 5 miljoen personen extra geteld die als ontheemd kunnen worden beschouwd[160].

Elke maand kloppen ontelbare migranten aan de deur van de EU. De pers grijpt dit fenomeen maar al te graag aan om Europa voor te stellen als een continent dat wordt overspoeld door een massa die als immens en onbeheersbaar wordt omschreven. Nochtans is het aantal personen dat opvang zoekt in Europa relatief bescheiden in vergelijking met de vloedgolf van mensen die de andere regio's van de wereld te verwerken krijgen. De ontwikkelingslanden vangen elk jaar opnieuw immers duizenden nieuwe vluchtelingen op. In het begin van de jaren 1990 kwamen om en bij de 70% van alle wereldwijde vluchtelingen in ontwikkelingsregio's aan. Op het einde van 2014 was dit aandeel gestegen tot 86%. Op hetzelfde moment bevonden slechts 8% (ofwel iets minder dan 1,1 miljoen) van alle vluchtelingen zich in de Europese Unie[161].

Kader 13.

Enkele kernindicatoren om over de asielaanvragen te spreken

In België, net als in alle andere landen van de Europese Unie, kan een vreemdeling door middel van een *asielaanvraag* (ook een *verzoek* of *aanvraag tot internationale bescherming* genoemd) de vluchtelingenstatus verkrijgen. Zodra zijn asielaanvraag is ingediend en tot aan de beslissing om al of niet een van de twee internationale beschermingstatussen toe te kennen (vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming)[162], wordt de betrokken persoon als *asielzoeker* beschouwd. Indien na afloop van de asielprocedure geen van beide statussen aan hem wordt toegekend, zal hij als *afgewezen asielzoeker* worden beschouwd[163].

Het is belangrijk om in de beschikbare statistieken twee onderscheiden te maken:

- Een onderscheid tussen de **eerste asielaanvragen** en de **meervoudige aanvragen**: er is sprake van een *meervoudige aanvraag* wanneer een persoon die in het verleden al een of meer asielaanvragen heeft ingediend die werden afgesloten, opnieuw een aanvraag indient. De asielzoeker moet dan nieuwe elementen aanbrengen in zijn aanvraag opdat die in aanmerking zou kunnen worden genomen.
- Een onderscheid tussen de asiel**aanvragen** en de asielzoeker**s**: de *aanvragen* hebben betrekking op het aantal ingediende dossiers, terwijl de *aanvragers* naar het aantal individuen verwijst dat een asielaanvraag indient.

De *asielzoekers* die een *eerste aanvraag* hebben ingediend, vormen de meest geschikte indicator om de evoluties doorheen de tijd te volgen, want hij is het meest representatief voor de koppeling tussen het migratiefenomeen en de asielprocedure: hij omvat alle individuen (de hoofdaanvragers en de personen die hen vergezellen) en telt de personen niet mee die in het verleden al een asielaanvraag hebben ingediend. Meestal zal dus het **aantal asielzoekers dat een eerste aanvraag heeft ingediend** worden gebruikt (eerste asielaanvragers).

160 www.unhcr.org/56701b969.html.

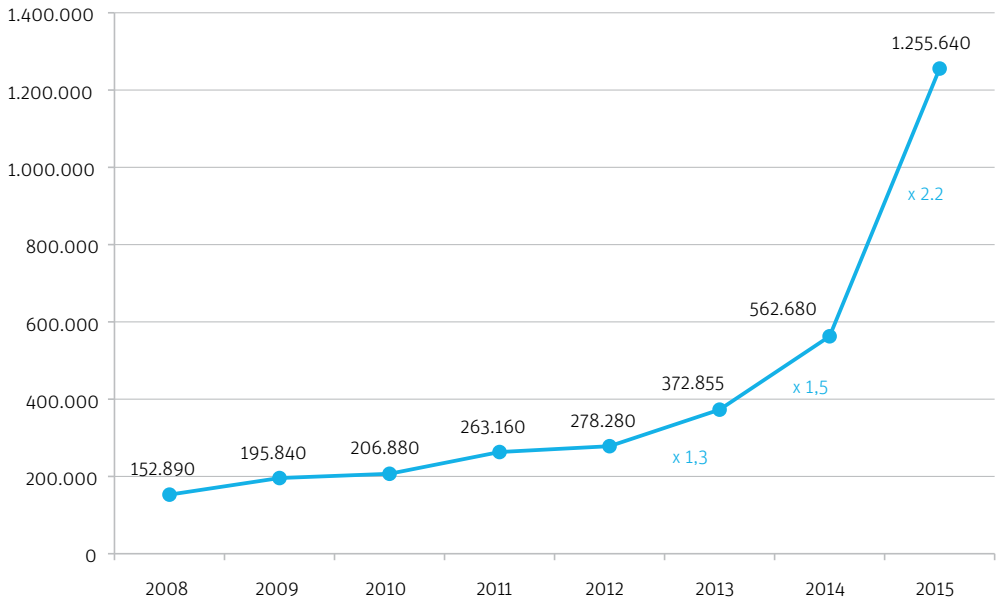
161 Voor meer details over de cijfers van het HCV, zie Myriatics 1 of UNHCR Global Trends 2014 Forced Displacement in 2014, 56 p.

162 In dit hoofdstuk worden in eerste instantie de cijfers over de asielzoekers behandeld en wordt vervolgens dieper ingegaan op de erkenningen (zie punt 1.5.: Stijging van het aantal erkenningen van de vluchtelingenstatus en toekenningen van subsidiaire bescherming).

163 Uittreksel uit het artikel van DUTILLEUX A. & VAUSE S. (2015), "Crise" des réfugiés: de qui parle-t-on?, Espace de liberté, maandblad van het Centre d'Action Laïque, november 2015, nr. 443, pp. 34-37.

1.2. | In 2015 dubbel zoveel personen geregistreerd die een eerste asielaanvraag deden in de lidstaten van de EU dan in 2014

Figuur 22. Evolutie van het aantal personen die een eerste asielaanvraag deden in alle landen van de EU samen (Bron: Eurostat)



2015 vormt een keerpunt in de opvang van asielzoekers in Europa. In de loop van het jaar 2015 werden ongeveer 1,2 miljoen personen officieel geregistreerd met een eerste asielaanvraag, ofwel dubbel zoveel als in 2014. De piek die in 2015 werd vastgesteld, breekt zeer duidelijk met de tendens die sinds 2008 werd waargenomen. Tussen 2008 en 2013 werd immers een lichte stijging vastgesteld. In 2014 doet zich al een grotere groei voor, met 1,5 keer meer personen met een eerste asielaanvraag dan in 2013. Tussen 2014 en 2015 zijn er echter 2,2 keer meer. Onder de voornaamste Europese landen die asielzoekers opvangen, neemt België volgens de Eurostat-statistieken de achtste plaats in. Helemaal bovenaan de rangschikking komen Duitsland, Hongarije en Zweden. Het focusartikel *Europa in (asiel)crisis* gaat in detail in op de voornaamste Europese landen wat de asielaanvragen betreft, niet alleen in absolute termen, maar ook ten opzichte van het bevolkingsaantal van die Europese landen.

1.3. | Asieltendensen in België aan de hand van enkele kerncijfers

1.3.1. | In 2015 hebben nagenoeg 39.000 personen een eerste asielaanvraag ingediend in België

Het aantal asielzoekers heeft in 2015 geen record laten optekenen in België, aangezien er in het jaar 2000 ongeveer 8.000 asielzoekers meer werden geregistreerd (cf. focus 2000-2015). Dit neemt niet weg dat de cijfers in 2015 uitermate hoog zijn. Wat het aantal *dossiers* betreft, werden in 2015 driemaal meer

eerste asielaanvragen geregistreerd dan in 2014 (31.285 tegenover 10.975). Wat het aantal *personen* aangaat, hadden die dossiers betrekking op 38.990 *personen die een eerste asielaanvraag* deden in 2015 (tegenover 14.130 in 2014). Per dossier worden er gemiddeld 1,3 asielzoekers geteld (een cijfer dat doorheen de tijd vrij constant blijft) (Tabel 9).

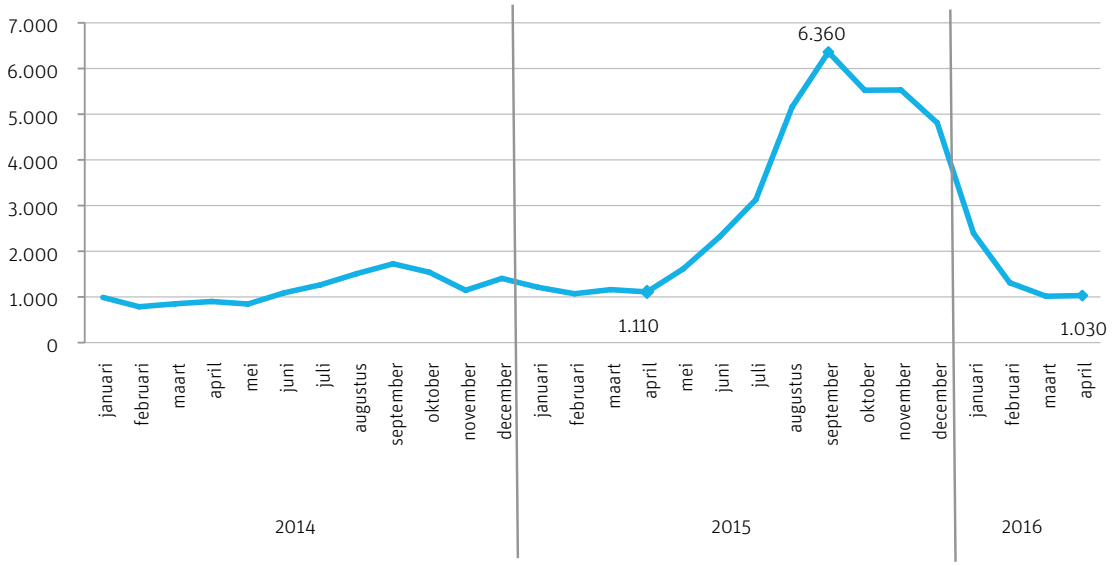
Tabel 9. Aantal asielaanvragen volgens verschillende indicatoren, 2008-2015

(Bronnen: DVZ, Eurostat en CGVS)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Asielaanvragen (dossiers)	Asielaanvragen	12.252	17.186	19.941	25.479	21.463	15.840	17.213	35.476
	Eerste aanvragen	8.921	12.925	16.532	20.330	15.206	10.193	10.975	31.285
	% meervoudige aanvragen	27,2%	24,8%	17,1%	20,2%	29,2%	35,7%	36,2%	11,6%
Asielzoekers (individuen)	Asielzoekers	15.940	22.955	26.560	32.270	28.285	21.215	22.850	44.660
	Asielzoekers die een eerste aanvraag hebben ingediend	11.395	17.215	21.815	25.585	18.450	12.080	14.130	38.990
	% personen die een meervoudige aanvraag hebben ingediend	29%	25%	18%	21%	35%	43%	38%	13%
	Gemiddeld aantal personen per eerste aanvraag	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,3	1,3

1.3.2. | Na meerdere maanden van stijging neemt het aantal asielaanvragen in België af

Figuur 23. Evolutie van het maandelijks aantal eerste asielaanvragen in België, januari 2014 – april 2016 (Bron: DVZ-Eurostat)



In 2015 concentreerde een groot percentage van de eerste asielaanvragen zich op enkele maanden van het jaar: drie vierden daarvan werden tussen juli en december ingediend. De piek werd in september bereikt, met 6.360 personen met een eerste asielaanvraag. Daarna nam het aantal eerste aanvragen sterk af (Figuur 23) tot cijfers die vergelijkbaar waren met die op het einde van 2014 en in het begin van 2015. Die dalende tendens weerspiegelt nochtans geen vermindering van de hevigheid van de conflicten in de wereld, in het bijzonder in Syrië, Irak en Afghanistan.

Die evolutie van het maandelijks aantal eerste asielaanvragen in België tussen begin 2014 en begin 2016 is vergelijkbaar met de ontwikkelingen die in alle Europese landen worden vastgesteld. Hoewel de Europese cijfers voor de maanden februari en maart 2016 nog niet volledig zijn (want sommige lidstaten hebben hun maandelijkse statistieken nog niet doorgestuurd), toch wijzen ze erop dat de dalende tendens sinds de maand februari vertraagt. In de komende maanden zullen we die tendens met de nodige afstand kunnen analyseren.

Die daling kan door meerdere elementen van verschillende aard ten dele worden verklaard:

- Op Europees niveau hebben de maatregelen die in de afgelopen maanden door de EU (akkoord met Turkije) en door talrijke lidstaten (sluiting van meerdere grenzen) werden genomen zeer zeker te maken met die daling, die overigens ook in de andere landen van de EU wordt vastgesteld (Focus *Europa in (asiel)crisis*).
- Op Belgisch niveau zijn de brieven die door de staatssecretaris voor Asiel en Migratie werden geschreven en de beperking van het aantal inschrijvingen van asielaanvragen per dag door de DVZ, elementen die de dalende tendens helpen verklaren die sinds september 2015 wordt vastgesteld[164].
- Voorts dient er te worden aan herinnerd dat de weersomstandigheden tijdens de wintermaanden doorgaans voor een dalende tendens in de migratiestromen zorgen. Die cyclische tendens wordt ook elk jaar in de meeste gastlanden vastgesteld.

1.3.3. | Aanzienlijke daling van het aantal meervoudige aanvragen

Parallel met de beduidende toename van de instroom van asielzoekers in België over het hele jaar, wordt ook een drastische vermindering van het aantal geregistreerde meervoudige asielaanvragen vastgesteld. In 2015 hebben 5.670 asielzoekers een nieuwe asielaanvraag ingediend nadat al een eerdere asielaanvraag was afgesloten, met andere woorden ongeveer 3.000 minder dan in 2014. Die personen vertegenwoordigen 13% van het totale aantal geregistreerde asielzoekers in de loop van 2015 (tegenover 38% in 2014). Die daling heeft betrekking op alle nationaliteiten die doorgaans meervoudige aanvragen indienen (Figuur 24). Enkel het aantal Chinezen dat een meervoudige asielaanvraag heeft ingediend, is tussen 2014 en 2015 sterk gestegen[165].

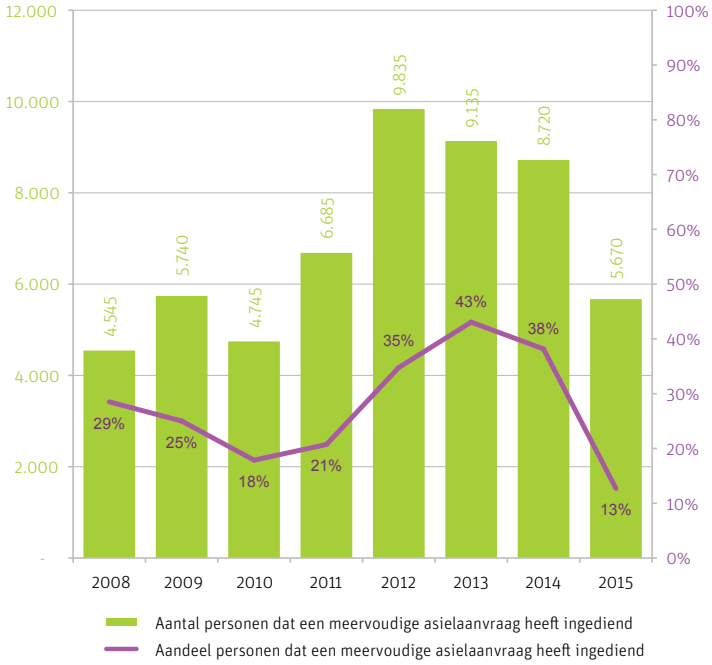
Die daling van het aantal meervoudige aanvragen is vooral zeer aanzienlijk voor de Afghanen en de Irakezen. Die twee nationaliteiten behoren tot de top drie van herkomstnationaliteiten van asielzoekers, maar het percentage onder hen dat in 2015 een meervoudige asielaanvraag heeft ingediend, is gedaald tot minder dan 10% (7% voor de Afghanen tegenover 65% in 2014 en 3% voor de Irakezen, tegenover 30% in 2014). De Syriërs vertegenwoordigen slechts een bijzonder klein deel van de meervoudige aanvragen en het aandeel Syrische asielzoekers dat een meervoudige asielaanvraag indiende, was in 2014 al van marginaal belang (1% in 2015, 3% in 2014).

Die aanzienlijke daling van het aantal meervoudige asielaanvragen zou onder andere kunnen worden verklaard door het feit dat de aanvragen van personen van wie de overdracht naar een andere EU-lidstaat op grond van de Dublin-verordening niet binnen de voorziene termijn werd uitgevoerd en uiteindelijk door de DVZ en het CGVS worden onderzocht, in tegenstelling tot vroeger niet meer als meervoudige aanvragen worden beschouwd. Het nagenoeg systematische beleid om personen die een meervoudige aanvraag indienen van de opvang en de pre-opvang uit te sluiten (zie verder in dit hoofdstuk), zou hiertoe ook hebben kunnen bijgedragen. Een ander element om dit te verklaren, zou het hogere erkenningspercentage voor die nationaliteiten kunnen zijn: het feit dat aan een groter aandeel Irakezen en Afghanen een vorm van internationale bescherming wordt toegekend, zou immers tot een vermindering van het aantal meervoudige aanvragen kunnen leiden.

164 Die beperking werd op 250 aanvragen per dag vastgesteld vanaf september 2015 en op 60 per dag sinds begin februari 2016.

165 Het betreft voornamelijk Tibetanen.

Figuur 24. Aantal personen dat een meervoudige asielaanvraag heeft ingediend (aantallen en aandelen), 2008-2015 en voornaamste nationaliteiten waarop die meervoudige aanvragen betrekking hebben (Bron: DVZ-Eurostat)



	2014	2015	Evolutie 2014-2015 (in %)
Rusland	1.315	785	-40%
Afghanistan	1.525	580	-62%
Guinee	775	320	-59%
China	60	310	+417%
Kosovo	525	265	-50%
Irak	420	255	-39%
Albanië	235	215	-9%
Servië	325	215	-34%
Pakistan	250	190	-24%
Iran	300	180	-40%
Andere	2.990	2.355	-21%
Totaal	8.720	5.670	-35%

1.4. | De asielstromen weerspiegelen de voornaamste crises die in de ontwikkelingslanden aan de gang zijn

De sterkst vertegenwoordigde nationaliteiten onder de indieners van een eerste asielaanvraag weerspiegelen doorgaans de humanitaire en politieke crises die zich in het buitenland afspelen. Net als in 2014 al het geval was, zijn de Syriërs ook in 2015 het talrijkst vertegenwoordigd onder de asielzoekers in België. Dit is ook zo in de meeste andere EU-lidstaten. Syrië heeft sinds 2011 immers af te rekenen met zeer hevige gewapende conflicten, waardoor miljoenen Syriërs naar overal ter wereld vertrekken. Begin 2016 werd het aantal vluchtelingen dat het land had verlaten en zich voor de overgrote meerderheid in de nabijgelegen landen bevond (Turkije, Libanon, Jordanië, Irak, Egypte en elders in Noord-Afrika) op ongeveer 6,5 miljoen geraamd[166]. Ook in Europa zijn grote aantallen asielzoekers aangekomen vanuit Irak, waar de burgeroorlog in de afgelopen jaren heviger is geworden. Afghanistan is eveneens een land dat nog altijd te lijden heeft onder een oorlog die in 2015 aan verscheidene tienduizenden mensen het leven heeft gekost.

1.4.1. | Samen vertegenwoordigen de Syriërs, de Irakezen en de Afghanen ongeveer 70% van alle asielaanvragen in België in 2015

Voor het eerst sinds het midden van de jaren 1990 behoren 70% van alle geregistreerde asielzoekers tot slechts drie nationaliteiten. In de loop van 2015 hebben 10.295 Syriërs een eerste asielaanvraag ingediend in België, ofwel viermaal meer dan in 2014. Daarna volgen de Irakezen en de Afghanen, met respectievelijk 9.215 en 7.730 indieners van een eerste asielaanvraag, cijfers die (voor elk van die twee nationaliteiten) ongeveer negenmaal hoger liggen dan in 2014.

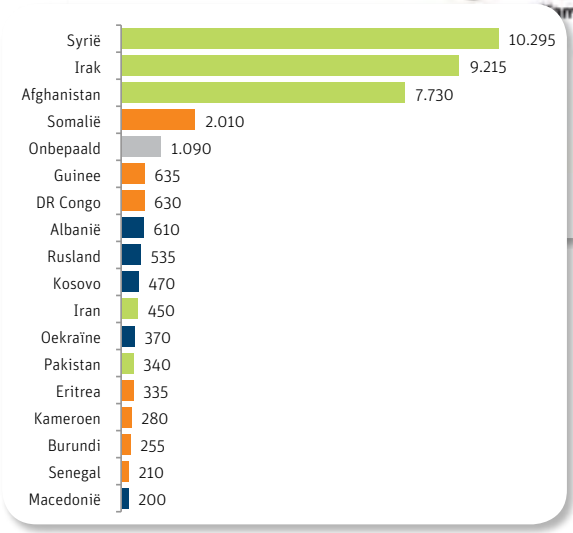
166 Europese Commissie, Humanitaire hulp en civiele bescherming, Infofiche ECHO - Syrische crisis - maart 2016.

In 2014 bekleedden die drie nationaliteiten al de eerste drie plaatsen in de rangschikking, maar ze vertegenwoordigden toen samen slechts 30% van alle personen die een eerste asielaanvraag deden. Ook andere nationaliteiten, als de Eritreeërs, de Guineeërs en de Congolezen (DRC), vertegenwoordigden elk een aanzienlijk percentage van het totaal. Tot in 2012 werden de eerste plaatsen in de rangschikking ingenomen door nationaliteiten van de Balkanstaten (Albanië, Kosovo, Servië, Macedonië, Bosnië-Herzegovina, Montenegro). Sindsdien staan die zes landen (net als India) op de lijst van "veilige herkomstlanden". "Een land wordt als veilig beschouwd wanneer op basis van de rechtstoestand, de toepassing van de rechtsvoorschriften in een democratisch stelsel en de algemene politieke omstandigheden kan worden aangetoond dat er algemeen gezien en op duurzame wijze geen sprake is van vervolging (...)" en de asielzoeker geen "reëel risico loopt op het lijden van ernstige schade"[167]. Er wordt dan een specifieke asielprocedure toegepast voor de asielzoekers die uit die landen afkomstig zijn. Die procedure voorziet een versnelde behandeling van de ingediende aanvragen en gaat doorgaans gepaard met vrij lage erkenningspercentages.

Naast de Syriërs, de Afghanen en de Irakezen zijn de voornaamste groepen die in 2015 een eerste asielaanvraag in België indienden de Somaliërs (2.010), Guineeërs (635), Congolezen (630), Albanezen (610) en Russen (535). Alle andere nationaliteiten tellen minder dan 500 personen die een eerste asielaanvraag deden. Er dient nog te worden opgemerkt dat 1.090 personen met een ongekende nationaliteit werden geregistreerd. In verreweg de meeste gevallen gaat het om Palestijnen.

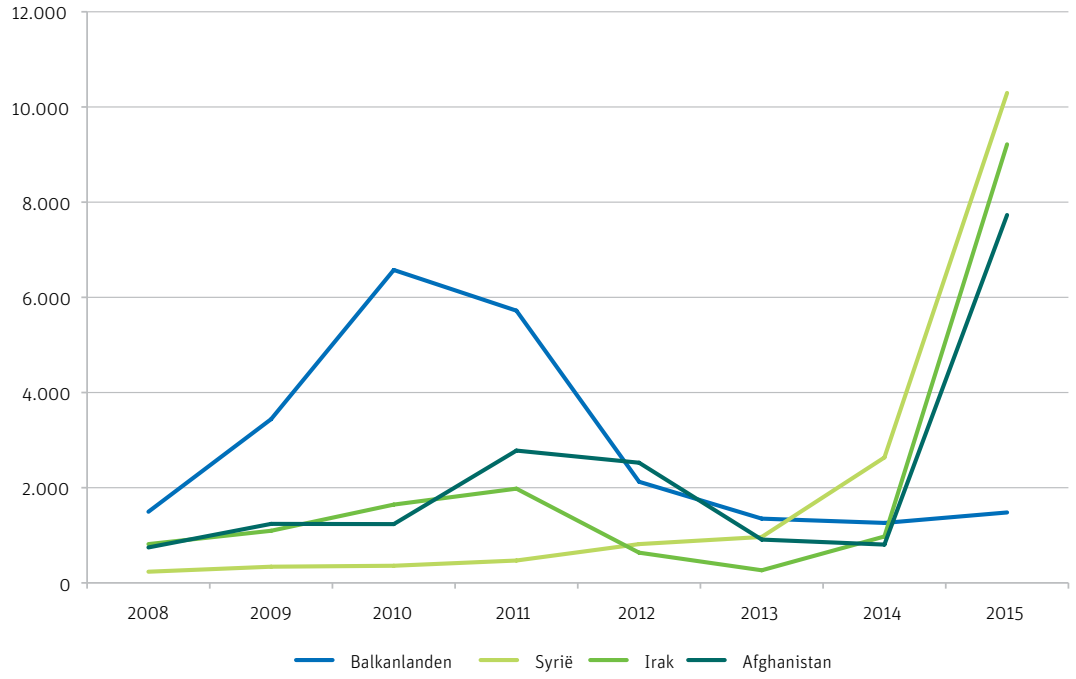
Kaart 10. Voornaamste asielstromen in België in 2015 volgens de nationaliteit van de personen die een eerste asielaanvraag indienden (Bron: DVZ-Eurostat)





167 Art. 57/6/1, lid. 2 van de wet van 15 december 1980 (hierna, de vreemdelingenwet).

Figuur 25. Evolutie van het aantal indieners van een eerste asielaanvraag van Syrische, Iraakse en Afghaanse nationaliteit en met een nationaliteit van één van de Balkanstaten in België, 2008-2015 (Bron: DVZ-Eurostat)



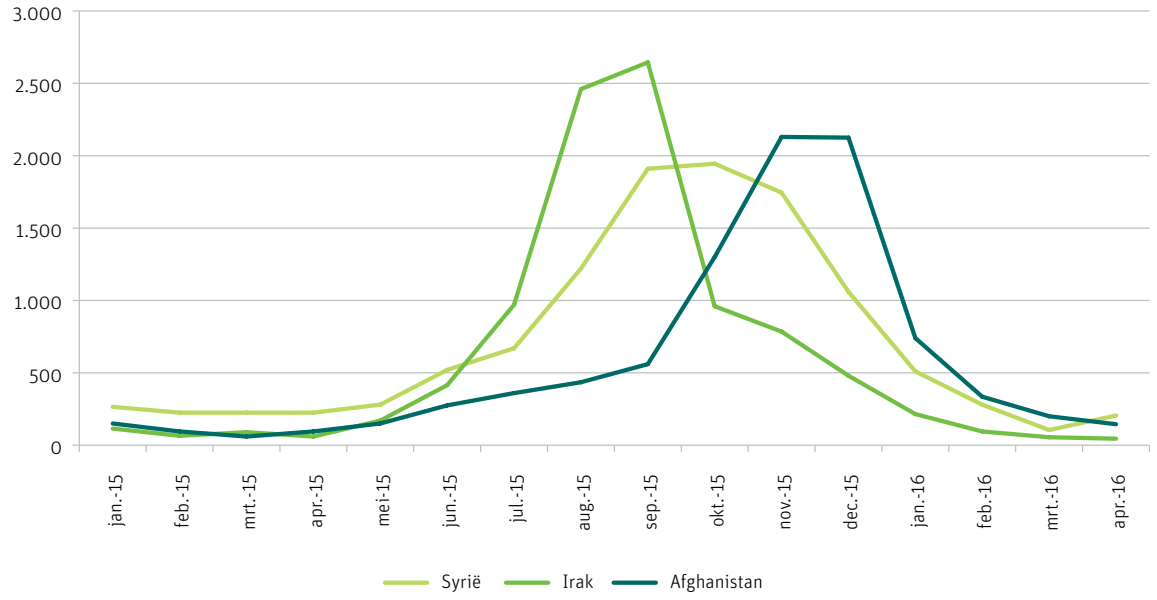
1.4.2. | Daling van het aantal eerste asielaanvragen sinds september 2015, in het bijzonder voor de Irakezen

Zoals al werd benadrukt voor het totaal aantal asielaanvragen, is het ook hier nuttig om de maandelijkse evolutie van naderbij te bekijken. Globaal gezien werd de zomer van 2015 gekenmerkt door een aanhoudende stijging van het aantal eerste asielaanvragen, die dan in het najaar haar hoogtepunt heeft bereikt, maar de "piek" komt niet op hetzelfde moment voor de Syriërs, de Irakezen en de Afghanen. Sindsdien hebben verscheidene elementen ongetwijfeld bijgedragen tot een zeer aanzienlijke vermindering van het aantal aanvragen voor internationale bescherming (zie hierboven).

Het geval van de Irakezen verdient bijzondere aandacht. 42% van de eerste asielaanvragen die in september 2015 werden ingediend, gingen uit van Iraakse staatsburgers. Daarop werden tussen september en oktober verscheidene maatregelen ingevoerd die zich specifiek tot de Irakezen richtten, met de bedoeling om hen ervan af te brengen een asielaanvraag in te dienen in België. De beslissingen genomen door het CGVS met betrekking tot de regio van Bagdad werden voorlopig bevroren[168]. Een schrijven dat was ondertekend door de staatssecretaris voor Asiel en Migratie werd naar alle Iraakse asielzoekers gestuurd en daarnaast werd door hem ook een ontradingscampagne gevoerd op de sociale netwerken (Facebook, Twitter). Sinds de maand oktober daalde het aandeel Irakezen onder de personen met een eerste asielaanvraag tot 17% en die tendens werd in de daaropvolgende maanden voortgezet. In april 2016 was niet alleen het absolute aantal asielzoekers drastisch gedaald (45 geregistreerde Iraakse asielzoekers in april 2016, tegenover 2.645 in september 2015), maar ook hun aandeel in het totaal aantal eerste aanvragen dat tijdens die maand werd ingediend, daalde zienderogen en haalde nog 4%.

168 "Temporary freeze of decisions on asylum applications from Iraqi nationals", Bericht gepubliceerd op de website van het CGVS op 3 september 2015.

Figuur 26. Evolutie van het aantal maandelijkse eerste asielaanvragen van Syriërs, Irakezen en Afghanen in België, januari 2015 – april 2016 (Bron: DVZ-Eurostat)



1.5. | Stijging van het aantal erkenningen van de vluchtelingenstatus en toekenningen van subsidiaire bescherming

1.5.1. | Meer dan de helft van de asielzoekers hebben in 2015 bescherming gekregen

In 2015 werden in eerste aanleg 13.369 beslissingen ten gronde[169] genomen door het CGVS[170]. Dit cijfer ligt dicht in de buurt van dat in 2014 (13.132). Het aandeel positieve beslissingen heeft in 2015 echter een ongekend peil bereikt: het CGVS was bij 61% van de beslissingen ten gronde van oordeel dat de asielzoeker daadwerkelijk nood had aan bescherming, tegenover 47% in 2014 en 30% in 2013. Het ging in totaal om 8.122 beslissingen, die betrekking hadden op 10.798 personen (met inbegrip van minderjarige kinderen die hun ouders vergezellen). Dit aandeel positieve beslissingen kan worden opgesplitst in twee categorieën: 51% van de beslissingen betreffen een erkenning van de vluchtelingenstatus en bij 10% van de beslissingen wordt de status van subsidiaire bescherming toegekend[171]. Die hoge percentages positieve beslissingen kunnen grotendeels worden verklaard door het feit dat de laatste jaren een groot aantal asielzoekers afkomstig is uit conflictgebieden.

Die cijfers weerspiegelen de toenemende nood aan bescherming voor de asielzoekers die zich op het Belgische grondgebied bevinden. Nochtans vertonen die statistieken belangrijke beperkingen. Het percentage positieve beslissingen van een gegeven jaar wordt gewoonweg verkregen door het aantal positieve beslissingen van dat jaar te bekijken in verhouding tot het totale aantal beslissingen dat in de loop van datzelfde jaar werd genomen. Voorts hebben die gegevens alleen betrekking op de beslissingen die door het CGVS werden genomen, zonder rekening te houden met de andere asielinstanties (RvV)[172].

169 De beslissingen ten gronde zijn die welke betrekking hebben op de toekenning of de weigering van bescherming (met inbegrip van de uitsluitingen). Hier worden dus, bijvoorbeeld, de beslissingen over het al of niet in aanmerking nemen van een meervoudige aanvraag niet opgenomen.

170 In september 2013 werd aan het CGVS de bevoegdheid verleend om meervoudige aanvragen al of niet in aanmerking te nemen. Die bevoegdheid was voordien toegekend aan de DVZ. Het aantal inoverwegingnames en het aantal weigeringen tot inoverwegingname van meervoudige aanvragen werden niet opgenomen in het totaal aantal beslissingen dat door het CGVS werd genomen om een vergelijking met de voorgaande jaren mogelijk te maken.

171 CGVS, Asielstatistieken, Overzicht 2015.

172 Longitudinale indicatoren, die rekening houden met de cohort van asielaanvragers, zouden interessanter zijn (zie Focus 2000-2015), maar kunnen op basis van de beschikbare gegevens niet worden berekend, want daarvoor zijn individuele en longitudinale gegevens vereist.

Kader 14.

Vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming

Nadat een vreemdeling een asielaanvraag heeft ingediend, onderzoeken de Belgische bevoegde instanties zijn dossier om te beslissen of aan hem de vluchtelingenstatus kan worden toegekend. Indien hij op grond van zijn individueel verhaal aan de erkenningscriteria beantwoordt, dan wordt hij als **erkend vluchteling beschouwd** en wordt hem een onbeperkt verblijfsrecht in België verleend. Volgens de bewoordingen van de Conventie van Genève (1951), is een vluchteling een persoon die "uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen".

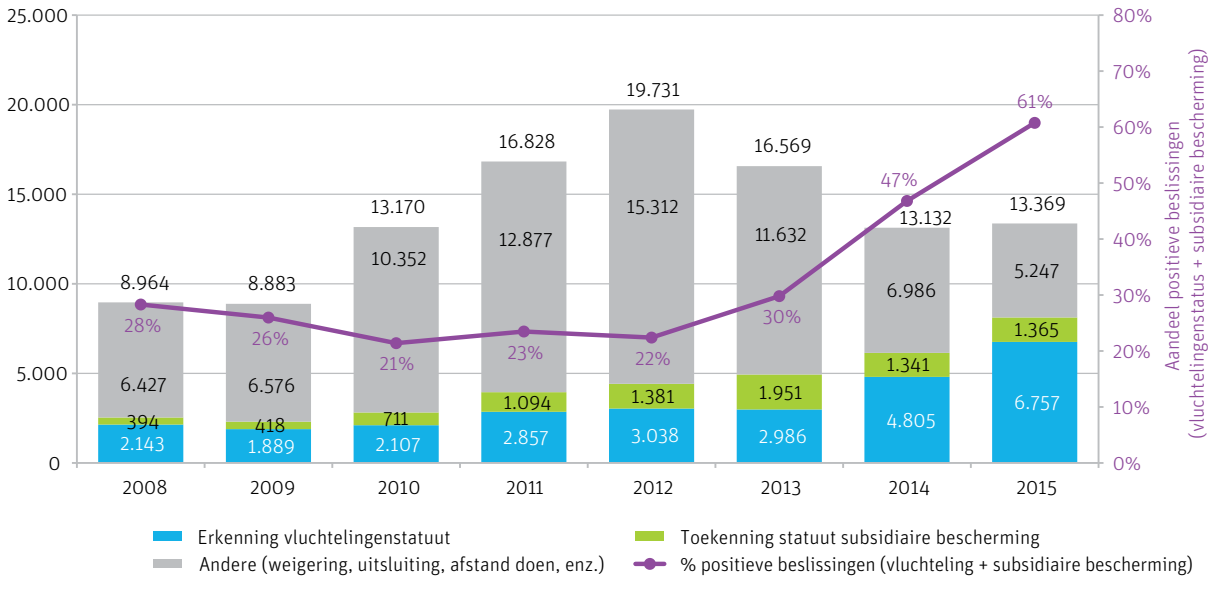
Sinds 2006 kan aan een persoon die een asielaanvraag indient die niet aan de voorwaarden voldoet om als vluchteling te worden erkend, maar bij de terugkeer naar zijn land wel een reëel risico loopt (doodstraf, onmenselijke of vernederende behandeling, risico voor zijn leven in geval van blind geweld bij gewapende conflicten) een andere vorm van internationale bescherming worden toegekend, namelijk de **subsidiaire bescherming**. Het betreft hier een minder uitgebreide vorm van bescherming die recht geeft op een verblijf van beperkte duur.

1.5.2. | Positieve beslissingen schommelen sterk naargelang van de herkomst van de asielzoekers

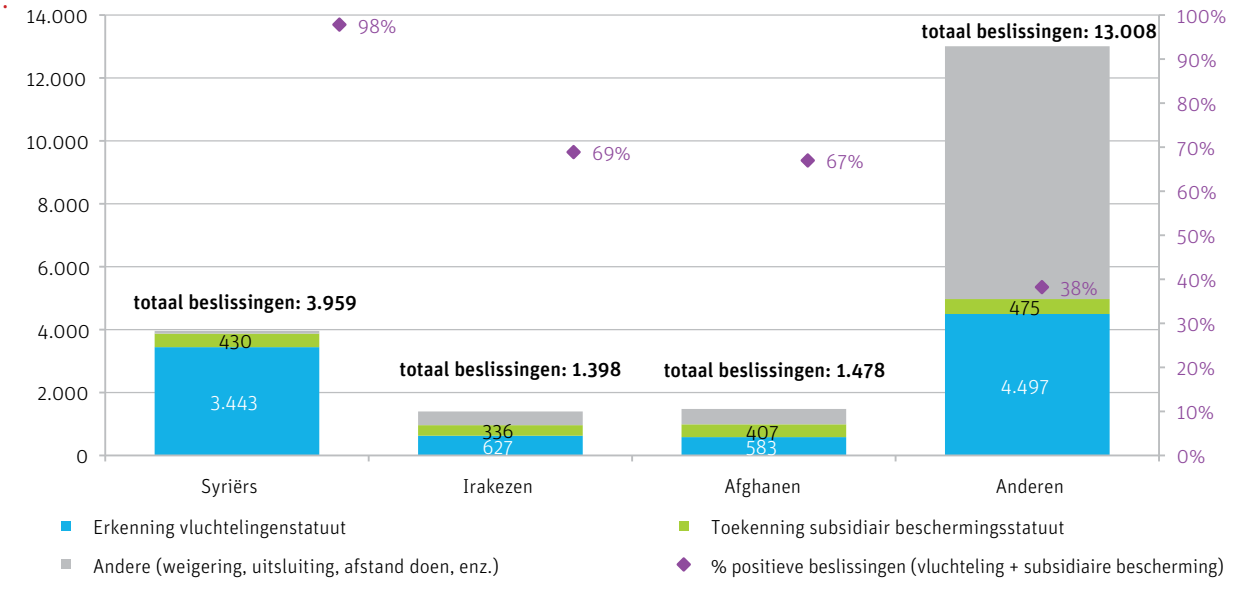
Hoewel Syrië, Afghanistan en Irak in 2015 alle drie het schouwtoneel waren van bijzonder gewelddadige conflicten, is het CGVS van mening dat het om drie zeer specifieke contexten gaat. De percentages positieve beslissingen voor de asielzoekers afkomstig uit die drie landen schommelen dan ook sterk.

De situatie in Syrië wordt door het CGVS als bijzonder problematisch beschouwd op het gebied van de veiligheid en de mensenrechten. Daarom wordt aan een groot aantal Syriërs internationale bescherming verleend. In 2015 waren de beslissingen die door het CGVS in eerste aanleg werden genomen dan ook voor het overgrote deel positief: 98% van de beslissingen kenden een gunstige afloop. In absolute termen vertegenwoordigt dit 3.443 erkenningen van de vluchtelingenstatus en 430 toekenningen van subsidiaire bescherming.

Figuur 27. Evolutie van het aantal jaarlijkse beslissingen genomen door het CGVS (vluchtelingenstatus, subsidiaire bescherming, weigering) en percentage positieve beslissingen op grond van de dossiers, 2008-2015 (Bron: CGVS)



Figuur 28. Aantal beslissingen genomen door het CGVS (vluchtelingenstatus, subsidiaire bescherming, weigering) en percentage positieve beslissingen voor de Syriërs, de Irakezen, de Afghanen en de andere herkomstnationaliteiten op basis van het aantal personen[173], 2015 (Bron: CGVS)



Het CGVS is van oordeel dat in Afghanistan en in Irak, in tegenstelling tot wat in Syrië het geval is, "de situatie niet van dien aard (is) om aan elke persoon afkomstig uit (die landen) een beschermingsstatus toe te kennen"[174]. De aandelen positieve beslissingen liggen dus lager dan voor de Syriërs. Wat de Irakezen betreft, ligt het aandeel positieve beslissingen ondanks het bevriezen van de beslissingen voor asielzoekers afkomstig van Bagdad nog altijd hoog, aangezien het CGVS in 69% van de onderzochte situaties een beschermingsstatus heeft toegekend. Het betreft 627 erkenningen van de vluchtelingenstatus en 336 toekenningen van de subsidiaire beschermingsstatus. Hoewel het percentage toekenningen en erkenningen van een vorm van internationale bescherming voor de Irakezen duidelijk lager ligt dan voor de Syriërs, blijft het toch hoog in vergelijking met andere nationaliteiten.

Voor de Afghanen hebben 67% van de door het CGVS genomen beslissingen aanleiding gegeven tot de toekenning van internationale bescherming. Het betreft hier 583 erkenningen van de vluchtelingenstatus en 407 toekenningen van subsidiaire bescherming.

Naast die drie voornaamste nationaliteiten werd in 2015 ook aan asielzoekers afkomstig uit andere landen internationale bescherming toegekend (vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming). Daartoe behoren onder andere Eritreeërs (648 personen), Guineeërs (565 personen) en Somaliërs (539 personen). Ook voor die drie nationaliteiten ligt het erkenningspercentage vrij hoog (91% voor de Eritreeërs, 55% voor de Guineeërs en 79% voor de Somaliërs).

De toevloed van asielzoekers in de afgelopen maanden heeft er in combinatie met een stabiel aantal beslissingen in vergelijking met 2014 toe geleid dat het CGVS een aanzienlijke achterstand heeft opgelopen. Einde 2015 raamde de asielinstantie dat de werklast ongeveer 10.000 lopende dossiers bedroeg, tegenover 5.000 in het begin van 2015.

173 Vanaf januari 2016 hebben de door het CGVS gepubliceerde statistieken betrekking op het effectieve aantal *personen* die aan de basis liggen van een asielaanvraag of van een beslissing over asiel. Bijgevolg nemen die statistieken niet alleen de volwassen (meerderjarige) asielaanvragers en de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV's) in aanmerking, maar ook de kinderen die hun ouder(s) vergezellen. Die methodologie werd met terugwerkende kracht toegepast op de statistieken van 2015. Figuur 28 is dus gemaakt op basis van het aantal *personen* dat al of niet een erkenning heeft gekregen. Figuur 27 daarentegen vermeldt de beslissingen op basis van de *dossiers*, aangezien de statistieken van vóór 2015 niet beschikbaar zijn op basis van het aantal personen.

174 CGVS, bron: www.cgra.be/fr/actualite/statistiques-dasile-bilan-2015.

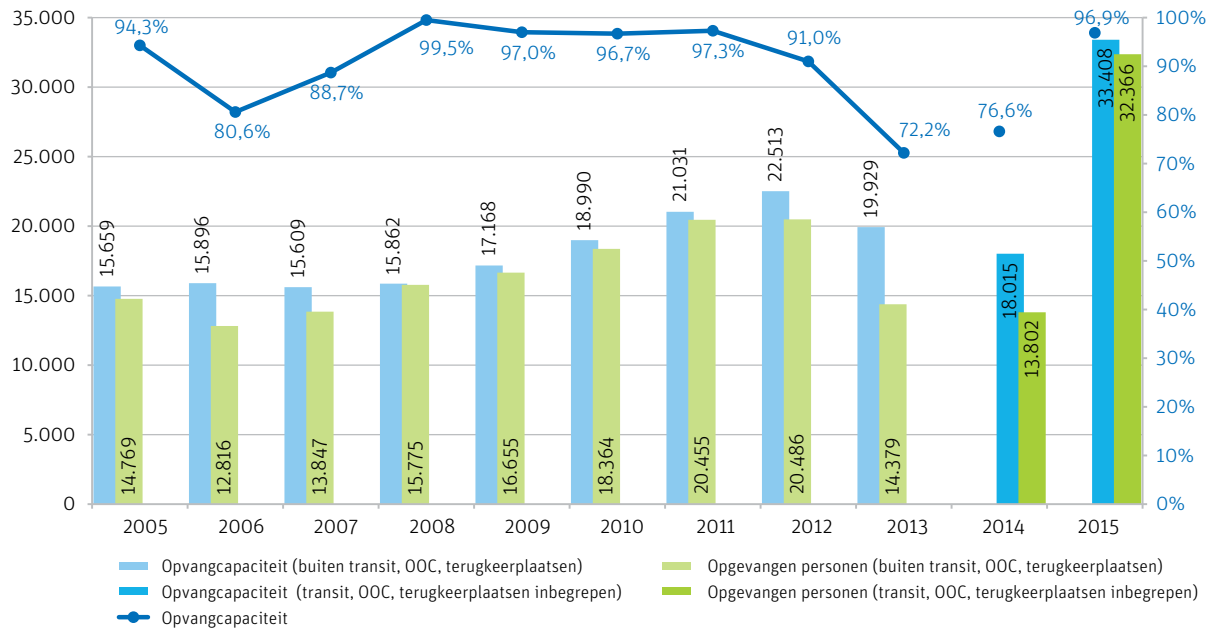
1.6. | Opvang van de asielzoekers: een bezettingsgraad die opnieuw stijgt

Het Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers (Fedasil) beheert het Belgische opvangnetwerk en organiseert het samen met opvangpartners zoals het Rode Kruis, Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's), ngo's en andere partnerorganisaties. De wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en bepaalde andere categorieën van vreemdelingen (hierna: de opvangwet) schrijft voor dat de asielzoekers recht hebben op opvang en op begeleiding voor de duur van de asielprocedure[175].

De opvangcapaciteit voor asielzoekers kan worden gemeten aan de hand van het aantal beschikbare plaatsen van alle opvangstructuren en de bezettingsgraad van de beschikbare opvangplaatsen. Die bezettingsgraad wordt door Fedasil berekend als de verhouding tussen het aantal opgevangen personen op een bepaalde datum (op 31 december voor de jaarstatistieken).

Van 2008 tot 2012 was het opvangnetwerk overbelast: de bezettingsgraad bedroeg meer dan 90% (Figuur 29). Om het hoofd te bieden aan die grote instroom werden bijkomende (structurele en nood-) opvangplaatsen gecreëerd. In april 2012 bereikte het opvangnetwerk een maximumcapaciteit van 24.820 plaatsen[177]. Toch nam Fedasil tussen oktober 2009 en 2012 noodgedwongen 12.350 beslissingen van niet-toewijzing, wat betekent dat deze personen geen enkele opvangstructuur toegewezen kregen. In principe konden ze aankloppen bij een OCMW, maar in de praktijk kwamen er velen op straat te staan.

Figuur 29. Evolutie van de capaciteit en de bezetting van het gewone opvangnetwerk, 2005-2015[176] (Bron: Fedasil)



175 Voor meer informatie, zie: *Jaarverslag Migratie 2010,* pp. 54-55.

176 Cijfers op 31 december van elk jaar, voor de periode 2005-2015. De cijfers 2005-2013 houden geen rekening met de noodopvangplaatsen, de opvangplaatsen in hotels, de plaatsen in observatie- en oriëntatiecentra en de open terugkeerplaatsen. Voor 2014 en 2015 beschikken we over cijfers die rekening houden met die opvangplaatsen.

177 Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Algemene beleidsnota,* 7 november 2013, DOC 53 3096/017, p. 3.

In 2012 kwam het kantelpunt, enerzijds door een afnemend aantal asielaanvragen anderzijds onder invloed van beleidsmaatregelen, zoals de invoering van de lijst van veilige landen van herkomst en de beperking van het opvangrecht voor wie een meervoudige asielaanvraag indient. De instroom in het opvangnetwerk daalde aanzienlijk. Die trends zetten zich in 2013 en 2014 voort. Het aantal opvangplaatsen werd afgebouwd, maar ook de bezettingsgraad nam sterk af (72% op 31 december 2013 en 78% op 31 december 2014). Zo sloten verschillende opvangcentra zoals die van Houthalen-Helchteren en van Gembloers in 2013 hun deuren, net als de centra van Dinant en van Stoumont en verscheidene individuele opvanginitiatieven[178]. In 2014 daalde de opvangcapaciteit van het Fedasil-netwerk nog eens met meer dan 2.500 plaatsen. Voorts werden ook structurele plaatsen omgevormd tot "bufferplaatsen", reserveplaatsen die niet worden gebruikt, maar die snel operationeel kunnen zijn in geval van een massale toestroom van asielzoekers. De sluiting van opvangplaatsen zette zich voort in de eerste helft van 2015 door besparingsmaatregelen binnen Fedasil dat onderbemand was door een wervingsstop[179]. Met de aanzienlijke toevloed van asielzoekers is het aantal personen dat een opvangplaats vraagt in 2015 echter opnieuw beduidend toegenomen. Fedasil antwoordt hierop door zeer snel nieuwe opvangplaatsen te creëren (zie punt 2.1.3.). Op 31 december 2015 waren er 33.408 plaatsen beschikbaar, waarvan er 32.366 bezet waren, met andere woorden een bezettingsgraad van 97%. Dit cijfer is exclusief de 1.000 plaatsen van de pre-opvang die door de Croix-Rouge en het Rode Kruis werd opgericht vanaf september 2015 (zie punt 2.1.4.). In 2016 stelt Fedasil dat het opvangnetwerk ongeveer 16.000 structurele plaatsen omvat en 2.000 "buffer plaatsen", waarvan het merendeel bestaat uit tijdelijke plaatsen.

178 Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Integraal verslag van de Commissie voor de Binnenlandse Zaken*, 22 oktober 2013, CRIV53 COM834, pp. 39-40.

179 Kamer van Volksvertegenwoordigers, Antwoord van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, *Integraal verslag van de Commissie Binnenlandse Zaken*, 14 juli 2015, CRIV 54 COM 225, p. 4.

2. RECENTE EVOLUTIES

2.1. | Asiel en opvang

2.1.1. | De registratieprocedure van een asielaanvraag

De Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) kende in de zomer van 2015 praktische moeilijkheden om alle aanvragen te kunnen registreren, ten gevolge van de grote toestroom van asielzoekers. Om de problemen beter te begrijpen, is het nuttig om te herhalen hoe de registratie van een asielaanvraag gebeurt en welke regelgeving van toepassing is, alvorens de praktijken te beschrijven die gedurende deze periode vastgesteld werden.

De registratieprocedure van een asielaanvraag bij de DVZ

De volledige registratie van een (eerste) asielaanvraag bestaat in principe uit volgende fases:

1. veiligheidscheck van de persoon en zijn bagage bij aankomst, door het veiligheidspersoneel van de DVZ;
2. registratie van de identiteitsgegevens (op basis van identiteitsdocumenten of verklaringen) door middel van een identificatievragenlijst, uitgevoerd door een ambtenaar van de DVZ met een tolk en het nemen van een foto;
3. keuze van de taal voor de asielprocedure door de DVZ of de asielzoeker (enkel indien hij voldoende Nederlands of Frans spreekt zonder hulp van een tolk);
4. informatie aan de asielzoeker door de overhandiging van een informatiebrochure in een voor hem verstaanbare taal;
5. afname van digitale vingerafdrukken van asielzoekers ouder dan 14 jaar, om na te gaan of er geen andere EU-lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag (in toepassing van de Dublin-verordening);
6. radiografie van de longen (tuberculinetest);
7. inschrijving in het wachtregister, opstelling en afgifte van een document ter bewijs van de indiening van een asielaanvraag met daarop de identiteitsgegevens, de datum van de asielaanvraag, de foto en het dossiernummer van de persoon (bijlage 26);
8. toewijzing van een opvangstructuur door de dispatching van Fedasil, gesitueerd in de lokalen van de DVZ, en de afgifte van een vervoersmiddel en een plan om zich naar de toegewezen opvangplaats te begeven.

In een 'normale' periode, vindt het interview door een ambtenaar van de DVZ en een tolk (maar zonder de aanwezigheid van een advocaat) op dezelfde dag plaats[180]. Dat interview handelt over het traject en de redenen die de asielzoeker ertoe aangezet hebben om zijn land te ontvluchten. Tijdens dat onderhoud wordt een vragenlijst ingevuld door de ambtenaar van de DVZ, die erna overgemaakt wordt aan het CGVS[181]. In periodes van grote opkomst is het moeilijk om dit interview op dezelfde dag als de registratie van de asielaanvraag te laten doorgaan. De persoon zal in dat geval later opnieuw uitgenodigd worden.

De administratieve praktijken vastgesteld tussen augustus 2015 en maart 2016

Sinds augustus 2015 kon de asielaanvraag van niet alle asielzoekers die zich gingen aanmelden aan de DVZ dezelfde dag geregistreerd worden. De staatssecretaris voor Asiel en Migratie nam de beslissing om niet meer dan 250 asielaanvragen per dag te registreren[182]. Er ontstonden elke morgen en steeds vroeger lange wachtrijen voor de DVZ. Van maandag tot en met vrijdag gingen de deuren van de DVZ om 8u open en werd er een selectie gedaan van wie er die dag geregistreerd kon worden. De DVZ gaf prioriteit aan families met kinderen en personen die op het eerste zicht als kwetsbaar beschouwd werden. De personen die niet dezelfde dag geregistreerd konden worden, kregen een uitnodiging met daarop de datum waarop ze zich opnieuw konden aanmelden. Tijdens elke werkdag konden bij de ingangssluis van de DVZ waar de eerste check plaatsvindt (eerste fase van de registratie), drie categorieën van personen prioritair binnengaan:

1. personen met een uitnodiging op datum van die dag (om een interview te laten afnemen of om zich te laten registeren);

180 Art. 6 koninklijk besluit van 11 juli 2003 houdende vaststelling van bepaalde elementen van de procedure die dienen gevolgd te worden door de dienst van de Dienst Vreemdelingenzaken die belast is met het onderzoek van de asielaanvragen op basis van de vreemdelingenwet.

181 Art. 51/10 vreemdelingenwet.

182 "Francken is categoriek: 'Ik doe niet meer dan 250 asielaanvragen per dag'", HLN, 2 september 2016, www.hln.be/hln/nl/34662/Vluchtelingencrisis/article/detail/2442730/2015/09/02/Francken-is-categoriek-Ik-doe-niet-meer-dan-250-asielaanvragen-per-dag.dhtml; zie ook "Premier Michel wil meer dan 250 asielaanvragen per dag behandelen", HLN, 4 september 2015. www.hln.be/hln/nl/34662/Vluchtelingencrisis/article/detail/2444480/ 2015/09/04/Premier-Michel-wil-meer-dan-250-asielaanvragen-per-dag-behandelen.dhtml.

2. de personen die a priori als kwetsbaar werden beschouwd (families met minderjarige kinderen, alleenstaande vrouwen, NBMV's, zieke of oudere personen, personen met een handicap,...);
3. Indien er nog plaats was, kregen de andere personen (meestal geïsoleerde alleenstaande mannen) toegang.

Tijdens een bezoek aan de DVZ op 17 september 2015 heeft Myria op directe wijze de dynamiek van de diensten van de DVZ om aan de situatie tegemoet te komen, kunnen zien. Het personeel van gesloten centra en gedetacheerde ambtenaren van andere publieke diensten kwamen op vrijwillige basis versterking verlenen en werden op sneltempo opgeleid door hun collega's van de DVZ. Er werden lokalen ingericht om de capaciteit voor de behandeling van de dossiers te verbeteren (meer bepaald de inrichting van een nieuw lokaal om interviews af te nemen met een specifieke wachtzaal om de verzadigde ruimte op de benedenverdieping te ontlasten en een grote financiële investering voor de aankoop van nieuwe scanmachines om digitale vingerafdrukken te nemen). Het personeel heeft aanzienlijke inspanningen geleverd en kwam soms in het weekend werken om de achterstand in de behandeling van de dossiers zoveel mogelijk weg te werken. Myria heeft ook kunnen vaststellen dat het quotum van 250 asielaanvragen soms lichtjes overschreden werd en dat er in werkelijkheid soms bijna 500 individuen[183] in de wachtzaal aanwezig waren, waardoor die duidelijk overbelast was.

De situatie was bijzonder kritiek in november en december 2015. De bureaus van de DVZ waren gesloten op de maandag volgend op het terrorismealarm van 21 november 2015 waardoor de achterstand de dagen erna nog meer toenam. Volgens Vluchtelingenwerk Vlaanderen werd aan sommige personen de toegang tot de DVZ geweigerd, wegens hun Afghaanse nationaliteit en anderen kregen mondeling de vraag om de dag erna terug te komen, zonder een schriftelijke uitnodiging om hun aanvraag op een precieze datum te laten registeren[184]. De termijn om opnieuw uitgenodigd te worden werd aanzienlijk langer. Personen die zich op 2 december kwamen aanbieden en die hun aanvraag niet konden laten registeren, kregen een uitnodiging voor 18 of 21 december, bijna een maand later dus, en werden verplicht om in deze periode in uiterst moeilijke, zelfs precaire omstandigheden te leven. Deze situatie werd aangeklaagd door UNHCR, die van mening was dat de wettelijke inschrijvingstermijn overschreden was volgens het Europese recht[185] (zie hieronder). In februari 2016 werd het aantal inschrijvingen beperkt tot 60 per dag bij de DVZ. Volgens de pers werd deze beperking expliciet gerechtvaardigd door het gebrek aan plaatsen in het opvangnetwerk van Fedasil[186].

Ondanks de dringende maatregelen die de instanties hebben genomen, waren de gevolgen van de onmogelijkheid om hun asielaanvraag te laten registreren erg jammerlijk voor de betrokkenen. Ze bevonden zich op deze manier in een wetteloze zone: de onmogelijkheid om hun recht op tijdelijk verblijf formeel te doen openen (via de bijlage 26) en beschermd te zijn tegen een aanhouding (en eventueel opsluiting wegens onwettig verblijf) in geval van een identiteitscontrole door de politie, geen toegang tot het recht op opvang en afhankelijkheid van de pré-opvang of private liefdadigheidsinitiatieven (zie hieronder) om te vermijden op straat te belanden.

Verplichtingen van de instanties met betrekking tot de registratie van de asielaanvragen

De registratie van de asielaanvragen wordt beheerst door het Europees recht en de Belgische regelgeving. In het Europees recht voorziet de procedurerichtlijn dat de registratie van een asielaanvraag plaats vindt "binnen drie werkdagen nadat het verzoek is gedaan"[187]. Diezelfde richtlijn bepaalt dat: "Wanneer een groot aantal onderdanen van derde landen of staatlozen tegelijk om internationale bescherming verzoekt, waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is om de termijn (van drie werkdagen) na te leven, kunnen de lidstaten voorzien in een verlenging van die termijn tot tien werkdagen."[188] Myria merkt op dat België geen gebruik heeft gemaakt van deze mogelijkheid op het moment van de omzetting van de richtlijn in het Belgische recht aangezien noch de maximale termijn van drie werkdagen, noch de verlenging tot tien werkdagen in 2015 voorzien was in de Belgische regelgeving. De procedurerichtlijn voorziet daarenboven dat "De Lidstaten (..) ervoor (zorgen) dat een persoon die een verzoek om internationale bescherming heeft gedaan, daadwerkelijk de mogelijkheid heeft om het

183 Hoewel een asielaanvraag meerdere personen kan betreffen, werden enkel de meerderjarige volwassenen meegerekend in de toegang tot de inschrijving van hun aanvraag. Bijvoorbeeld voor een koppel met vijf kinderen werden er in dit kader twee asielaanvragen berekend.

184 Vluchtelingenwerk Vlaanderen, "Push back in de hoofdstad van Europa", www.vluchtelingenwerk.be/nieuws/push-backs-in-de-hoofdstad-van-europa.

185 VN Vluchtelingenorganisatie waarschuwt: "Belgisch asielbeleid in strijd met Europese wetgeving", *De Standaard*, 3 december 2016.

186 "Maximaal 60 asielaanvragen per dag geregistreerd, bij gebrek aan plaats", Knack.be, 20 februari 2016; "Aantal asielaanvragen beperkt tot 60 per dag", *De Morgen*, 20 februari 2016.

187 Art. 6, §1 richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming, hierna de procedurerichtlijn genoemd.

188 Art. 6, §5 procedurerichtlijn.

zo snel mogelijk in te dienen."[189]. Daarnaast bepaalt de Dublin III-verordening dat "Een verzoek om internationale bescherming wordt geacht te zijn ingediend vanaf het tijdstip waarop de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat een door de verzoeker ingediend formulier of een door de autoriteiten opgesteld proces-verbaal hebben ontvangen. Bij een niet-schriftelijk verzoek dient de termijn tussen de intentieverklaring en het opstellen van een proces-verbaal zo kort mogelijk te zijn."[190]

De Belgische regelgeving stelt dat: "De overheid waarbij de vreemdeling de (asiel)aanvraag aflegt, verleent hem daarvan schriftelijk akte"[191], in de vorm van een bijlage 26[192]. Bijgevolg dient de bijlage 26 dus onmiddellijk na de indiening van de asielaanvraag afgeleverd te worden.

Noch de Belgische wet, noch het EU-recht maakt het mogelijk om het aantal registraties van asielaanvragen te beperken door bijvoorbeeld een maximale dagquotum in te voeren.

Myria stelt overigens vast dat noch de Belgische wet, noch het EU-recht het mogelijk maakt om het aantal registraties van asielaanvragen te beperken door bijvoorbeeld een maximale dagquotum in te voeren. Volgens de geldende regels is het evenmin mogelijk dat een Staat de registratie van asielaanvragen beperkt of vertraagt in functie van de capaciteit van de opvang.

2.1.2. | Recht op duidelijke en begrijpbare informatie voor alle asielzoekers vanaf de indiening van de asielaanvraag

Het "recht om je rechten te kennen" is een belangrijke garantie voor alle burgers in een democratische Staat. Dit recht is nog belangrijker voor iemand die pas toekomt in een onbekend land na een parcours dat vaak bezaaid is met stresserende en gevaarlijke beproevingen. De procedurerichtlijn voorziet dat asielzoekers "in een taal die zij begrijpen of waarvan redelijkerwijze kan worden aangenomen dat zij deze begrijpen, worden ingelicht over de te volgen procedure en over hun rechten en verplichtingen tijden de procedure, alsmede over de gevolgen die kunnen ontstaan indien zij hun verplichtingen niet nakomen of niet met de autoriteiten samenwerken." Die informatie moet "tijdig genoeg worden verstrekt" om hen in staat te stellen om hun rechten en verplichtingen na te komen[193]. De informatiebrochure die bij de DVZ uitgedeeld werd, was op het moment van het bezoek van Myria in september 2015, een erg beknopt algemeen informatiedocument over de asielprocedure (beschikbaar in meerdere talen) en waarin gedateerde regelgeving werd aangehaald (meer bepaald de Dublin II-verordening en niet de Dublin III-verordening die sinds januari 2014 in voege is[194]).

De Dublin III-verordening verplicht de autoriteiten om een hele reeks aan informatie te bezorgen aan de asielzoekers "zodra een verzoek om internationale bescherming is ingediend", meer bepaald over:

- de mogelijkheid dat een andere lidstaat van de EU verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag;
- de mogelijkheid om tijdens het interview informatie te bezorgen over de aanwezigheid van familieleden in België of in een andere lidstaat;
- het recht op toegang tot en de rechtzetting van de gegevens die hem aanbelangen en het recht om te verzoeken om deze gegevens recht te zetten indien zij onrechtmatig verwerkt zijn en over de te volgen procedures om zijn rechten uit te oefenen;
- de mogelijkheid om een beslissing tot overdracht naar een andere lidstaat van de EU aan te vechten en om de opschorting van deze overdracht te verzoeken[195].

Er werden modelbrochures volgens dit doel ontworpen en in februari 2014 gepubliceerd door de Europese Commissie (wat de inhoud betreft, zie hieronder)[196]. Deze brochures – aangepast aan de Belgische context – werden begin 2016 nog steeds niet uitgedeeld aan de asielzoekers in België[197]. Na over dit ontbreken meermaals ondervraagd

189 Art. 6, §2 procedurerichtlijn.
190 Art. 20, §2 verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend, hierna Dublin III-verordening genoemd. We willen opmerken dat een Europese verordening rechtstreeks en verplicht toepasselijk is in alle lidstaten, in tegenstelling tot Europese richtlijnen die moeten omgezet worden in het nationaal recht (art. 288 VwEU).
191 Art. 50 vreemdelingenwet.
192 Art. 73 koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende vreemdelingen.
193 Art. 12, 1, a) procedurerichtlijn.
194 De verdeling van deze brochure wordt bepaald door de artikelen 2 en 3 van het koninklijk besluit houdende vaststelling van bepaalde elementen van de procedure die dienen gevolgd te worden door de dienst van de Dienst Vreemdelingenzaken die belast is met het onderzoek van de asielaanvragen op basis van de vreemdelingenwet. In april 2016 verwees art. 3 nog steeds naar de Dublin II-verordening die al 2 jaar niet meer van kracht was.
195 Art. 4 Dublin III-verordening.
196 Zie bijlagen X en XI van de Uitvoeringsverordening (EU) nr. 118/2014 van de Commissie van 30 januari 2014 tot wijziging van verordening (EG) nr. 1560/2003 (*Pb.L.*, L 39/30, 8 februari 2014).
197 Volgens DVZ werden deze brochures vanaf januari 2016 uitgedeeld, zonder precisering over de datum (Contactvergadering internationale bescherming, Myria, 16 februari 2016, punt 14).

te zijn in 2014 en 2015, haalde de DVZ zonder nadere details te geven "technische problemen" aan om het uitblijven van aangepaste en geactualiseerde brochures te rechtvaardigen[198]. Er werd dus geen volledige informatie meegedeeld aan de asielzoekers terwijl dit nochtans wel doorslaggevend kan zijn voor hun procedure. Ze waren daardoor niet in staat om de echte uitdagingen van een Dublinprocedure en de elementen die ze zouden kunnen gebruiken bij de toepassing van de verordening te kennen (meer bepaald om een verzoek tot behandeling van hun aanvraag door België te doen gelden, zelfs als een ander land verantwoordelijk zou kunnen worden geacht). En dit terwijl de bijstand door een advocaat niet mogelijk is tijdens het interview van de verzoeker in dit stadium van de procedure.

Dit gebrek aan volledige en geactualiseerde informatie valt des te meer te betreuren gezien de initiatieven die gedurende deze periode genomen werden om de asielzoekers te informeren, waarbij de meegedeelde informatie en de doelgroep (op gedeeltelijke en vooringenomen manier) aangestuurd werd. Dit gebeurde in de vorm van verschillende brieven en mededelingen (op sociale media) gericht aan (kandidaat) asielzoekers – of aan sommigen onder hen. Het verklaarde doel van deze initiatieven was om een ontradend effect te geven aan de indiening van een asielaanvraag in ons land.

Eerst deelde de administratie, midden september 2015, een modeldocument van één pagina uit enkel aan de Irakezen die zich in de wachtrij bij de DVZ bevonden om een asielaanvraag in te dienen. Deze brief vermeldde meer bepaald dat bij het indienen van een asielaanvraag de Dublin III-verordening toegepast zou worden en dat de detentie in dit kader gebruikt zou kunnen worden. Deze brief werd kort erna ook uitgedeeld aan Afghanen die een asielaanvraag probeerden in te dienen en tot slot aan alle mensen in de wachtrij bij de DVZ.

Vervolgens werd een modelbrief gedateerd op 22 september 2015 door de staatssecretaris voor Asiel en Migratie opgestuurd naar de Irakese asielzoekers wiens aanvraag geregistreerd werd met de uitleg (in het Engels en Arabisch) dat de behandeling van de asieldossiers van Irakezen bevroren was door de asielinstanties (CGVS) en dat op dat moment geen enkele beslissing tot toekenning van bescherming genomen werd voor mensen afkomstig uit Bagdad en omstreken. Het document vermeldt ook dat "alle Irakese asielzoekers die in het Eurodac-systeem[199] geregistreerd zijn door een andere lidstaat naar die andere lidstaat overgedragen zullen worden", zonder verdere uitleg over de Dublin III-verordening.

Tot slot werd er op 21 oktober 2015 een brief ondertekend door de staatssecretaris voor Asiel en Migratie gestuurd naar alle asielzoekers van alle nationaliteiten[200]. Deze brief vermeldt:

- de "lange asielprocedure" met vermelding dat de termijnen voor een interview bij de DVZ tot drie maanden kunnen oplopen en tot een jaar om te worden gehoord door het CGVS;
- "geen toekenningen meer van verblijf van onbepaalde duur" voor erkende vluchtelingen;
- "collectieve opvang" waar personen "enkel kost en inwoning, maar geen financiële hulp" krijgen;
- de "systematische toepassing van de Dublinprocedure";
- de "lange procedures" inzake gezinshereniging waarvan de onderzoekstermijn "tot 9 maanden kan duren" met vermelding dat indien de documenten afgeleverd voor deze procedure "fraude doen vermoeden met betrekking tot de identiteit en/of nationaliteit, uw aanvraag tot gezinshereniging geweigerd zal worden en uw statuut als erkende vluchteling of als persoon met subsidiaire bescherming ingetrokken zal worden";
- de "bindende negatieve beslissingen": in geval van de afgifte van een bevel om het grondgebied te verlaten, lopen "diegene die weigeren om hieraan gevolg te geven, ... het risico om aangehouden en gedwongen teruggestuurd te worden naar hun land" met de precisering dat "de Belgische overheid beslist heeft om de middelen om gedwongen uitwijzingen uit te voeren drastisch te verhogen" en dat "de opvangcapaciteit in centra voor illegalen met een derde uitgebreid zal worden vanaf nu tot april 2016".

198 De Dienst Vreemdelingenzaken werd meerdere malen over dit onderwerp aangesproken door vertegenwoordigers van NGO's tijdens de contactvergaderingen van het Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen, de Belgische partner van UNHCR. Op 11 februari 2014 meldt de DVZ dat het wacht op de terbeschikkingstelling van de vertaling in 10 talen door de Commissie (BCHV, 11 februari 2014, §18). Op 10 juni 2014 deelt de DVZ mee dat "de Europese Commissie informatiebrochures heeft voorzien in verschillende talen (Russisch, Dari, Pashtu, etc.). Deze brochures worden wel nog niet uitgedeeld omdat ze nog niet klaar zijn." (vergadering van 10 juni 2014, §19). De DVZ verduidelijkte dat de brochure nog niet gepubliceerd wordt wegens technische problemen (vergadering van 10 oktober 2014, §11). De DVZ is van mening dat de Dublin III-verordening nageleefd werd (vergadering van 18 november 2014, § 21). In oktober was de situatie nog steeds niet verandert door dit "technisch probleem" dat Nederland ook kende (BCHV, vergadering van 20 oktober 2015, §12). Deze documenten kunnen geraadpleegd worden op www.cbar-bchv.be/nl-nl/contactvergaderingen/verslagen.aspx.

199 Eurodac is een Europese gegevensbank die de vingerafdrukken van onderdanen van derde landen bevat die zijn tegen gehouden bij onregelmatige grensoverschrijdingen aan de buitengrenzen van de EU of die in een van de lidstaten een asielaanvraag hebben ingediend.

200 De brief wijst op de last die de massale instroom van asielzoekers op de Belgische staat heeft en beschrijft de lange wachttermijn vooraleer het interview voor de asielaanvraag plaatsvindt, de opvang die beperkt is tot materiële hulp in een collectieve opvangstructuur met slaapzalen, de vanaf nu beperkte verblijfstitel voor erkende vluchtelingen, de verlengde behandelingstermijnen voor de visa gezinshereniging, de strikte toepassing van de Dublin III Verordening en de mogelijkheid tot vrijwillige terugkeer nog voor de asielprocedure is afgelopen.

Bepaalde zaken in deze laatste brief stellen nochtans problemen aangezien ze foutief of niet volledig zijn. Langs de ene kant stellen ze op voorbarige wijze regels voor terwijl er nog niet gestemd werd over deze regels door het parlement op het ogenblik van de verspreiding van deze brief. Bijgevolg zijn deze regels dus nog niet in werking getreden. Dit is het geval voor de beperking van het verblijfsrecht tot vijf jaar voor erkende vluchtelingen (zie verder, punt 2.1.11.) en voor de verlenging van de behandelingstermijn voor gezinshereniging. Het gaat hier dus over informatie die – op dat ogenblik – opzettelijk foutief is. Langs de andere kant is de informatie over het recht om in gezinsverband te leven onvolledig en weinig genuanceerd. Het is uiteraard belangrijk om de personen vanaf het begin van de procedure te wijzen op de schadelijke gevolgen van fraude. Myria merkt echter op dat de bewering van de brief dat de gezinshereniging "geweigerd zal worden" en dat het statuut van erkende vluchteling of subsidiaire bescherming "ingetrokken zal worden" op basis van documenten die "fraude met betrekking tot de identiteit of de nationaliteit doen vermoeden" op minstens twee vlakken een verkeerde samenvatting is. Vooreerst is het loutere "vermoeden" van fraude niet voldoende om de gezinshereniging te weigeren. Vervolgens kan een fraude, zelfs indien bewezen, niet tot de intrekking van het verblijf leiden als de fraude niet bijgedragen heeft tot het verkrijgen van dat verblijf[201].

Terwijl het regeerakkoord "ontradingscampagnes (zal) voortzetten om de aankomst te vermijden van aanvragers die weinig of geen kans maken om erkend te worden"[202], stelt Myria vast dat de twee herkomstlanden die door deze brieven voornamelijk geviseerd worden nochtans het voorwerp uitmaken van een hoog erkenningspercentage. In 2015 verleende het CGVS de vluchtelingenstatus of de subsidiaire bescherming aan 69% van alle Irakezen en 67% van alle Afghanen (zie hierboven). Er zijn dus personen die louter wegens hun nationaliteit informatie hebben gekregen met de bedoeling hen te ontmoedigen asiel aan te vragen of de procedure verder te zetten in België terwijl de cijfers aantonen dat de meerderheid onder hen een reële kans maken om bescherming te verkrijgen.

Volgens verschillende meldingen die Myria ontving, heeft deze campagne geleid tot onbegrip bij bepaalde asielzoekers die aanstoot nemen aan het feit dat ze door de Belgische autoriteiten aangespoord worden om terug te keren naar hun land zelfs nog voor gehoord te zijn geweest over hun beschermingsnoden. Een persoon die taalles geeft in een opvangstructuur getuigde ook van het gebrek aan motivatie bij de studenten om verder les te volgen nadat ze deze brief gekregen hadden. Ten gevolge van de brieven van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, heeft de Orde van de Franstalige en Duitstalige balies (avocats.be) in november 2015 het initiatief genomen een brief te verspreiden naar de asielzoekers om hen te vragen zich niet te laten ontmoedigen door de informatie die de autoriteiten hen had bezorgd, om rekening te houden met de realiteit die veel positiever is en om hen in te lichten over hun rechten[203].

Het contrast tussen enerzijds het ontbreken van de verdeling van informatie, dat nochtans opgelegd is door EU-recht, en anderzijds de verspreiding van informatie die veel publiciteit in de pers en sociale media heeft gekend en duidelijk gekaderd is in een ontradingscampagne, is treffend. Om een duidelijk beeld te scheppen, nodigt Myria de lezer van dit verslag uit om de informatiebrochures ontworpen door de Europese Commissie, die sinds februari 2014 verspreid hadden moeten worden te vergelijken met de effectief aan de asielzoekers verzonden brieven die gedeeltelijke en vooringenomen informatie bevatten[204].

Myria nodigt de lezer uit om de informatiebrochures van de Europese Commissie te vergelijken met de effectief aan de asielzoekers verzonden brieven.

Zoals eerder vermeld, heeft de Europese Commissie drie modelinformatiebrochures ontworpen met daarin informatie opgenomen die de lidstaten moeten overmaken aan de asielzoekers[205]:

- een eerste korte brochure (deel A) die aan alle asielzoekers moet worden bezorgd op het moment van de indiening van hun aanvraag, om hen in het algemeen te informeren over de procedure tot vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor hun asielaanvraag en over de redenen waarom er digitale vingerafdrukken werden genomen;

201 Om het verblijf omwille van deze reden te kunnen weigeren, moet de vreemdeling "valse of misleidende informatie of valse of vervalste documenten gebruikt (hebben) of fraude gepleegd of onwettige middelen gebruikt (hebben) die van doorslaggevend belang zijn geweest om te worden toegelaten tot een verblijf" (art. 10, §3, art. 11, §1, 4° en art. 13, §2bis vreemdelingenwet). Sinds een wetswijziging goedgekeurd door de Kamer in april 2016 moet de fraude niet meer doorslaggevend zijn. Het verblijf kan geweigerd of ingetrokken worden als de fraude meegespeeld heeft om het verblijf te verkrijgen (zie nieuwe arts. 74/20 en 74/21 van de vreemdelingenwet, Kamer, Doc. 54, nr. 1696/6, 14 april 2016).

202 Regeerakkoord van 10 oktober 2014, p. 153.

203 In november 2015 heeft de Orde van Franstalige en Duitstalige balies (avocats.be) het initiatief genomen om een brief te verspreiden om de asielzoekers te informeren over hun rechten, "Demandes d'asile: Avocats.be veut rassurer les candidats réfugiés", RTBF, 27 november 2015, www.rtbf.be.

204 Zie: www.myria.be/files/Persbericht-080316-Myria.pdf.

205 Bijlage X van de Uitvoeringsverordening (EU) nr. 118/2014 van de Commissie van 30 januari 2014 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1560/2003 (*Pb.L.*, L 39/30, 8 februari 2014).

- een tweede en langere brochure (deel B) die enkel wordt gegeven aan de asielzoekers met een "Dublinprocedure" en die volgende gegevens bevat:
  - de redenen waarom een ander Dublinland bevoegd kan zijn voor het onderzoek van de asielaanvraag (aanwezigheid van een familielid in dat Dublinland, afgifte van een visum of van een verblijfsmachtiging door een Dublinland,...);
  - het belang van het zo snel mogelijk informeren van de autoriteiten over de aanwezigheid van familieleden in een ander Dublinland;
  - de mogelijkheid dat de Belgische autoriteiten kunnen beslissen om de aanvraag hier te onderzoeken, zelfs als ze volgens de criteria van de Dublinverordening niet verantwoordelijk zijn[206];
  - uitvoerige informatie over het nemen van digitale vingerafdrukken, de mogelijkheid voor de autoriteiten om vingerafdrukken te controleren die zich al in de Eurodac-database (asielaanvraag of grensoverschrijding) en het Visa Informatie Systeem (visumaanvraag) bevinden, de duur van de bewaring (10 jaar met automatische verwijdering in het geval van het verlenen van bescherming), de mogelijkheden tot toegang en rechtzetting;
  - de beroepsmogelijkheden tegen een Dublin-overdrachtsbeslissing en de mogelijkheid om in afwachting van de beslissing van de rechter op het grondgebied te blijven[207].
- een specifieke brochure die uitgedeeld moet worden aan alle niet-begeleide minderjarige vreemdelingen die een asielaanvraag indienen[208].

Deze brochures vormen dus een werkmiddel voor de lidstaten dat volledige, geactualiseerde en transparante informatie bevat en dat onder de asielzoekers verspreid moet worden.

- Doordat – op dat moment sinds meer dan anderhalf jaar – deze informatie die nochtans cruciaal is voor de asielzoekers, nog steeds niet verspreid werd en oprecht bezorgd dat zij het risico lopen de erkenning van hun fundamentele rechten niet te kunnen afdwingen, heeft Myria een officiële brief aan de Dienst Vreemdelingenzaken gericht. Na het uitblijven van enig antwoord, heeft Myria haar bezorgdheden overgemaakt aan de Belgische staatssecretaris voor Asiel en Migratie, aan de Eerste Minister en aan verschillende regeringsleden, zonder enig antwoord ten gronde.

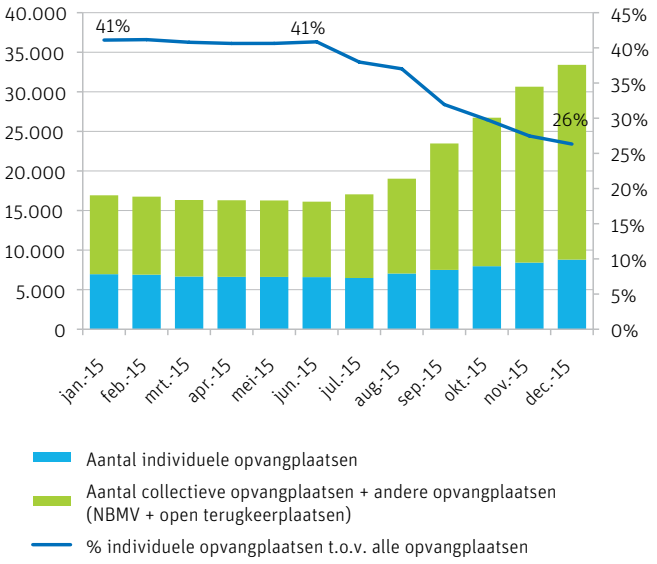
Dat is de reden waarom Myria genoodzaakt was om een klacht in te dienen bij de Europese Commissie om te wijzen op de schending door België van een aantal bepalingen uit de Dublin III-verordening[209]. De klacht handelt niet alleen over het informatierecht van asielzoekers, maar ook over de detentie en het recht op een effectief beroep. Volgens de Dublin III-verordening, is vrijheidsberoving enkel mogelijk in het geval van "een significant risico op onderduiken (...), op basis van een individuele beoordeling" en "enkel (...) wanneer andere, minder dwingende alternatieve maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast"[210]. Deze voorwaarden werden niet opgenomen in de Belgische wetgeving. Het risico op onevenredige detentie is dus niet helemaal vermeden. In toepassing van het recht op een effectief beroep, moet een persoon die vernederende behandelingen vreest in geval van overdracht naar een ander Dublinland, een beroep kunnen indienen, waarbij men in België kan blijven in een opvangstructuur, tot een rechter zich heeft uitgesproken over dit beroep[211]. Op dit moment bevinden deze personen zich op straat en zijn ze zelfs tijdens een ingediend beroep verwijderbaar, wat in strijd is met het Europees recht. Op het ogenblik van de redactie van dit verslag, wordt deze klacht nog onderzocht door de Europese Commissie.

Myria heeft in april 2016 kennis genomen van de inhoud van een informatiebrochure die sinds kort verspreid wordt door de DVZ en die "deel B" van de brochure voorzien door de Europese Commissie, overneemt. Er werd informatie over de Belgische context aan toegevoegd (meer bepaald over de beroepstermijnen bij de RvV)[212]. Myria verheugt zich over deze vooruitgang maar blijft echter aandringen op het belang (en de verplichting vanwege de autoriteiten) om alle asielzoekers te informeren over de Dublinprocedure vanaf de indiening van hun asielaanvraag ("deel A" van de brochure van de Europese Commissie), net als over het cruciale belang van toegankelijke informatie die aangepast is aan minderjarigen ("deel C" van diezelfde brochure). Deze twee doelgroepen moeten namelijk ook degelijk geïnformeerd worden om het geheel van hun rechten te kunnen doen gelden.

206 Bijlage X van de Uitvoeringsverordening (EU) nr. 118/2014 van de Commissie van 30 januari 2014 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1560/2003 (*Pb.L.*, L 39/30, 8 februari 2014).
207 Ibidem.
208 Bijlage XI van de Uitvoeringsverordening (EU) nr. 118/2014 van de Commissie van 30 januari 2014 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1560/2003 (*Pb.L.*, L 39/30, 8 februari 2014).
209 Zie in dat verband het persbericht Myria, "België respecteert recht op informatie van asielzoekers niet ten volle", 8 maart 2016, www.myria.be (rubriek "Pers").
210 Art. 28 Dublin III-verordening.
211 Dit vloeit meer bepaald voort uit artikel 27 van de Dublin III-verordening en artikel 3 van het EVRM (zie EHRM, *V.M. en anderen t. België*, 7 juli 2015).
212 Brochure "Ik zit in de Dublinprocedure – wat houdt dit in?". Deze brochure bevat de logo's van de Europese Commissie en van de drie Belgische asielinstanties (DVZ, CGVS en RvV) en vreemd genoeg met copyright "Europese Unie 2014", waarschijnlijk met betrekking tot het publicatiejaar van de modelversie in het officiële publicatieblad van de EU (Pb,L., L 39 van 8 februari 2014).

2.1.3. | Oprichting van nieuwe opvangplaatsen in een recordtijd

Figuur 30. Aantal individuele, collectieve en andere opvangplaatsen en % individuele opvangplaatsen, januari 2015 – december 2015 (Bron: Fedasil)



Na het sluiten van opvangplaatsen in de eerste helft van 2015[213], heeft men een ware race moeten houden om nieuwe opvangplaatsen te openen om tegemoet te kunnen komen aan de vraag sinds juli 2015. Tussen juni en december 2015 steeg het aantal opvangplaatsen binnen het opvangnetwerk van 16.119 tot 33.408 plaatsen en bleef dit doorstijgen begin 2016. Vanuit kwantitatief standpunt is dit de hoogste stijging die de opvangsector in België gekend heeft. Myria kan het voluntarisme en de dynamiek om tot dit resultaat te komen vanwege de regering, de instanties, Fedasil en zijn partners en de honderden medewerkers alleen maar toejuichen. In deze context blijft echter de zorg voor kwetsbare personen een aandachtspunt (zie punt 2.1.8. hieronder). Daarnaast betreurt Myria dat de instanties de voorkeur geven aan opvang in een collectief centrum terwijl de opvang in individuele woningen meer respectvol is voor het gezinsleven en de integratie vergemakkelijkt. Bovendien kost de individuele opvang minder dan de collectieve structuren die meer omkadering vereisen[214].

2.1.4. | De opvang van personen in afwachting van de registratie van hun asielaanvraag

Groot aantal personen op straat

Naar aanleiding van de toestroom van asielzoekers sinds de zomer van 2015 en van de beslissing van de autoriteiten om het aantal inschrijvingen te beperken tot 250 aanvragen per dag, hebben veel personen geen toegang gehad tot de dispatching van Fedasil om een opvangstructuur toegewezen te krijgen. Deze personen konden hun aanvraag niet laten registreren en konden bijgevolg hun recht op opvang niet laten erkend worden door de autoriteiten. Op straat, hebben ze zich geïnstalleerd in het Maximiliaanpark tegenover de DVZ, waar ze in eerste instantie terecht konden voor hulp van solidaire burgers en NGO's en vervolgens door instituties zoals Brussel-Stad (meer bepaald via Samu Social) en de Brusselse Balie die juridische permanenties organiseerde. Het "Burgerplatform" dat zich begin september gevormd had om deze hulp te organiseren, kreeg het voorstel van honderden families die bereid waren om tijdelijk en kosteloos een asielzoeker of een familie op te vangen. Midden september waren er ongeveer 800 personen in het Maximiliaanpark waaronder een kleine groep van mensen zonder papieren die vermoedelijk niet de intentie had om een nieuwe asielaanvraag in te dienen.

De totstandkoming van de pre-opvang

Door de situatie van een groot aantal mensen die noodgedwongen op straat of in het Maximiliaanpark in precaire omstandigheden moest leven, hebben de autoriteiten op 7 september 2015 een 'pre-opvang' in het leven geroepen. Het bestond uit een noodopvangstructuur in het gebouw van de WTC III, vlakbij de DVZ, dat oorspronkelijk beheerd werd door het Croix-Rouge. Bij de start was er plaats voor 300 personen voorzien en was het enkel 's nachts toegankelijk. De toegankelijkheid en de begeleiding ter plaatse, net als de capaciteit werd geleidelijk opgevoerd tot 500 en vervolgens 1.000 personen, nadat

213 Op 14 juli 2015 was er nog sprake van de sluiting van bepaalde centra of de omzetting van effectieve opvangplaatsen door bufferplaatsen (KAMER, *Integraal verslag voor de Commissie Binnenlandse Zaken*, 14 juli 2015, CRIV 54 COM 225, pp. 3-6).

214 De gemiddelde dagprijs voor de opvang per persoon in een Fedasil centrum was 49,82 euro in 2012, terwijl dit bedrag 35,40 euro bedroeg voor een individuele opvangplaats in een structuur van Ciré en Vluchtelingenwerk Vlaanderen in 2013. Parlementaire vraag nr. 517 door Mevrouw Nahima Lanjri, 4 juli 2013, V en A, Kamer, 2012-2013, 15 juli 2013, p. 237.

het Rode Kruis ook deelnemer werd van het project (500 plaatsen beheerd door het Croix-Rouge en 500 door het Rode Kruis). Volgens de voorwaarden vastgelegd tussen de staatssecretaris voor Asiel en Migratie en de operatoren, konden alleen de personen die een convocatie van de DVZ ontvingen om hun (eerste) asielaanvraag te laten registreren, toegang krijgen tot de pre-opvang. Diegenen die een meervoudige asielaanvraag wilden indienen (en die een convocatie met de vermelding "No" in grote letters kregen) werden uitgesloten[215]. In de praktijk werden bepaalde personen zonder convocatie soms toegelaten, bijvoorbeeld personen die zich kwamen aanbieden na het sluiten van de uitdeling van convocaties bij de DVZ (rond 9.30 ongeveer) of wanneer ze op vrijdag toekwamen (3 nachten wachten voor de opening van de DVZ op maandagochtend). De personen kregen ter plaatse opvang in collectieve kamers, medische begeleiding (twee verplegers die de personen naar Brusselse ziekenhuizen doorstuurden indien nodig). Het personeel waakte erover dat de geconvoceerde personen klaar stonden om zich de dag erna bij de DVZ aan te bieden. Mensen die zelfs geen tijdsbesef meer hadden nadat ze voornamelijk 's nachts hadden geleefd tijdens hun tocht (hun verplaatsingen spelen zich namelijk vooral 's nachts af en we stellen een fenomeen gelijkaardig aan een jetlag vast) werden geholpen om zich opnieuw aan een normaal dagritme aan te passen.

Verzadiging van de pre-opvang en nieuwe oproep tot privé-liefdadigheid

Zoals de cijfers aantonen (zie hierboven), hebben Fedasil en de partners hun krachten niet gespaard om nieuwe opvangplaatsen te creëren aangezien de capaciteit op enkele maanden tijd verdubbeld werd. Gezien de grote toestroom tijdens de herfstmaanden heeft het voluntarisme en de oprichting van de pre-opvang het echter niet mogelijk gemaakt om alle personen in afwachting van de registratie van hun asielaanvraag op te vangen. Volgens cijfers van de Croix-Rouge was de pre-opvang gedurende een twintigtal dagen in november en december 2015 verzadigd. Gedurende deze periode hebben niet alle personen in het bezit van een convocatie van de DVZ toegang gekregen tot de pre-opvang. Er werd dan prioriteit gegeven aan personen die in de nabije toekomst geconvoceerd waren door de DVZ (bijvoorbeeld de volgende dag waardoor de plaats de dag daarna weer vrij kwam). Dit objectief criterium (de nabijheid van de convocatiedatum) werd uitgelegd aan de personen in de wachtrij en vermeed elke beschuldiging van discriminatie op basis van nationaliteit. Door de verzadiging van de pre-opvang heeft Croix-Rouge een beroep moeten doen op privéliefdadigheid (vrijwillige burgers, kerken, hotels, vzw's, sportzalen, die opvang aanboden), waardoor 'systeem H +' nieuw leven werd ingeblazen (voor *humanitaire* of *hospitalité* +). Jammer genoeg werden niet alle betrokkenen hiervan op de hoogte gebracht. Elke verwijzing naar de pre-opvang werd namelijk verwijderd uit de convocatie die uitgedeeld werd door de DVZ tijdens de periode dat de pre-opvang verzadigd was[216]. Die mensen waren dus verstoken van alle informatie over de mogelijkheden tot opvang.

Tabel 10. Aantal opgevangen personen en verblijfsduur in de pre-opvang (Bron: Croix-Rouge)

	September	Oktober	November	December	Totaal
Opgevangen personen	2.250	3.307	1.961	1.767	**9.285**
Overnachtingen	6.883	7.302	14.999	13.277	**42.461**
Gemiddelde duur van het verblijf	N/A	2 nachten	8 nachten	8 nachten	

Wanneer begint het recht op opvang en onder welke omstandigheden kan men volgens de wet "noodopvang" voorzien?

Iedere persoon die asiel aanvraagt in België heeft in principe recht op opvang dat hem in staat stelt om op een waardige manier te leven tijdens de duur van de behandeling van zijn asielaanvraag. Dit recht wordt gegarandeerd "vanaf de indiening van de asielaanvraag"[217]. De autoriteiten lijken van mening te zijn dat het recht op opvang slechts geopend wordt vanaf het moment dat de aanvraag geregistreerd wordt door de DVZ en dat de persoon over een bijlage 26 beschikt die de officiële en volledige inschrijving van deze aanvraag aantoont. Maar de autoriteiten hadden beslist om het aantal geregistreerde asielaanvragen per dag te beperken tot 250 (en later tot 60). Veel mensen bevonden zich in de absolute onmogelijkheid om hun aanvraag te laten registreren en dus om dit document te verkrijgen, soms zelfs gedurende verschillende weken. Door deze praktijk wordt elk recht op opvang ontzegd aan personen die zelf niet verantwoordelijk zijn voor het feit dat hun asielaanvraag niet geregistreerd is geweest. Volgens deze regeling en voor deze personen valt de oprichting van de pre-opvang niet onder de bevoegdheid van de DVZ, noch onder die

215 Deze informatie is afkomstig van een bezoek aan de pre-opvang van Croix-Rouge door Myria op 16 maart 2016.

216 Vraag nr. 8268 van mevrouw Nahima Lanjri aan de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Commissie voor de Binnenlandse Zaken, CRIV 54 COM 312 19 januari 2016, p. 29.

217 Art. 6 van de wet van 12 januari 2007, opvangwet genoemd.

van Fedasil en is de opvangwet niet van toepassing[218]. De pre-opvang zou dan een soort gunst zijn die door de autoriteiten wordt toegekend aan personen die op niets recht hebben en wachten tot diezelfde autoriteiten in staat zijn om hun asielaanvraag te registreren.

Myria vindt deze praktijk erg betwistbaar. Zoals we hierboven namelijk gezien hebben verplicht het Europees recht de DVZ om een asielaanvraag snel te registeren (ten laatste binnen de 10 werkdagen in geval van massale toestroom) terwijl de Belgische regelgeving de DVZ verplicht om een bijlage 26 af te leveren aan alle personen die een asielaanvraag indienden zonder een termijn te voorzien waarbinnen de afgifte moet plaatsvinden[219]. Wanneer een persoon zich aanbiedt om een asielaanvraag in te dienen en de officiële indiening van deze aanvraag onmogelijk is geworden door een beslissing van de autoriteiten zelf die belast zijn met de registratie, zou men de hoedanigheid van 'asielzoeker' niet kunnen ontzeggen aan deze persoon. Indien het onmogelijk lijkt om tot de volledige registratie van alle asielaanvragen op de dag zelf over te gaan, zou de DVZ op zijn minst een document moeten bezorgen aan alle personen die zich hebben aangeboden om akte te doen nemen van hun aanvraag. Dit document, bijvoorbeeld een convocatie, zou moeten volstaan om de hoedanigheid van asielzoeker aan te tonen en om recht op opvang te krijgen.

Dat is ongeveer wat het Brusselse Arbeidshof heeft bepaald. Volgens de rechters kan een persoon die zich heeft aangeboden bij de DVZ maar die zijn aanvraag niet heeft kunnen doen registreren (waar de ontvangst van een convocatie hiervan het bewijs vormt), zijn hoedanigheid van asielzoeker bewijzen door een formulier te faxen naar de DVZ[220]. Van deze persoon moet dus beschouwd worden dat hij een asielaanvraag heeft ingediend vanaf het versturen van dit document. Vanaf dat moment heeft een asielzoeker het recht om een plaats te krijgen in een opvangstructuur, aangepast aan zijn noden krachtens de opvangwet, in een collectief centrum of een individuele woning.

De wet[221] voorziet bovendien dat onder bepaalde specifieke voorwaarden, de persoon aan wie het recht op opvang toegekend wordt, een "noodopvangplaats" kan krijgen. Deze (cumulatieve) voorwaarden zijn de volgende:

1. "wanneer de normaal beschikbare opvangcapaciteit tijdelijk uitgeput is";
2. De noodplaats voorziet in "de volledige bijstand die nodig is, en onder meer voedsel, huisvesting, toegang tot een sanitaire uitrusting en medische begeleiding";
3. Het verblijf mag niet langer dan 10 (kalender)dagen duren.

Sinds de zomer van 2015 werden andere lidstaten geconfronteerd met moeilijkheden om asielaanvragen in te schrijven. In Duitsland bijvoorbeeld werden de personen voor-ingeschreven en kregen ze een loutere bevestiging van de indiening van hun asielaanvraag (een document met de naam *BÜMA*) voor de volledige registratie die meerdere maanden op zich liet wachten (en die leidt tot de afgifte van een document dat de naam *Aufenthaltsgestattung* draagt). Volgens de website asylumineurope.org, bestaat er geen twijfel over dat de mensen die zich in de fase van de voorinschrijving bevinden, dezelfde opvangrechten hebben als de asielzoekers die naar behoren geregistreerd werden[222].

Anders gezegd moet een persoon die een asielaanvraag ingediend heeft die nog niet geregistreerd werd, het recht op een normale opvangplaats, voorzien door Fedasil, hebben en moet hij kunnen genieten van alle diensten en bijstand voorzien door de wet (juridische, medische en psychologische bijstand, een toegewezen maatschappelijk werker, toegang tot informatie,…). Het is enkel in het geval dat alle "normale" plaatsen bezet zijn, dat de noodopvang zich kan beperken tot de fundamentele noden met een "beperkte maatschappelijke begeleiding". Deze opvang moet verstrekt worden onder de verantwoordelijkheid van Fedasil of een partner.

2.1.5. | Naar een systeem van pre-registratie van asielaanvragen in geval van een grote toestroom?

Het aantal asielaanvragen is sterk gedaald in januari en februari 2016. Sinds de week van 7 maart 2016, heeft de DVZ een nieuw systeem van pre-registratie van asielaanvragen ontwikkeld. Op het moment van

218 BCHV, Verslag van de contactvergadering van 17 november 2015, §8, www.cbar-bchv.be.

219 Art. 50, tweede alinea vreemdelingewet: "(De overheid) waarbij de vreemdeling (aanvraag) bedoeld in het eerste lid aflegt, verleent hem daarvan schriftelijk akte en brengt ze ter kennis van de (Minister) of zijn gemachtigde die daarvan onmiddellijk de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen inlicht."; art. 73 van het KB van 8 oktober 1981 betreffende de vreemdelingen: "De in artikel 71.2, § 2, aangewezen overheden), geven aan de vreemdeling die het Rijk binnengekomen is zonder in het bezit te zijn van de vereiste documenten en die (…) (een asielaanvraag indient), een document af overeenkomstig het model van bijlage 26 of, indien het een volgende asielaanvraag in de zin van artikel 51/8 van de wet betreft, een document overeenkomstig het model van bijlage 26quinquies.".

220 Arbh. Brussel, 7 december 2015 (nr. 2015/KB/5) dat zich baseert op de Europese richtlijn 2013/33/EU van 26 juni 2013 "tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming" (Opvangrichtlijn genoemd).

221 Art. 18 Opvangwet.

222 www.asylumineurope.org/reports/country/germany/reception-conditions/access-forms-reception-conditions/ criteria-restrictions.

de aankomst in de kantoren van de DVZ om hun asielaanvraag te laten registreren, moeten de mensen hun identiteit meedelen, digitale vingerafdrukken laten nemen en zich laten fotograferen. Daarna krijgen ze een document met daarop de identiteitsgegevens, een foto, een identificatienummer en een barcode. Het document bevat de volgende paragraaf: "U heeft nog geen asielaanvraag in België ingediend. U zal op een later tijdstip uitgenodigd worden om uw asielaanvraag in te dienen. U moet zich die dag om 8u hier aanbieden in het bijzijn van deze brief, al uw identiteitsdocumenten, reistitel en andere documenten. De datum van de indiening van uw asielaanvraag zal bekend gemaakt worden na het vertonen van uw nummer (...) bij de Dienst Vreemdelingenzalen, in de pre-opvang WTC III en kan ook geraadpleegd worden op de website https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Asylum/Convocation.pdf. Elke werkdag om 16.00 worden de nummers die zich de volgende dag moeten aanbieden bekend gemaakt."

Dit document maakt het in principe mogelijk dat de persoon toegang krijgt tot de pre-opvang. Op het moment dat hij dit document verkrijgt, kent de persoon de datum nog niet waarop hij uitgenodigd zal worden. Hij moet dagelijks de website van de DVZ (toegankelijk via de homepagina van de DVZ onder de rubriek "uitnodiging asiel") of de lijst die opgehangen wordt in de hal van de pre-opvang of voor de DVZ raadplegen om te weten of hij de volgende dag om 8u uitgenodigd is. Op het moment van het schrijven van deze alinea, is deze testfase volgens Myria op verschillende vlakken problematisch. Eerst en vooral veroorzaakt de informatie die exclusief via internet en affiches wordt meegedeeld, problemen qua toegankelijkheid voor asielzoekers waarvan we niet redelijk kunnen verwachten dat ze gemakkelijk en dagelijks toegang tot het internet hebben. Een persoon die zich op de datum van de uitnodiging niet gaat aanbieden door gebrek aan informatie, moet opnieuw zijn beurt afwachten (voor onbepaalde duur). Vervolgens lijdt het systeem volgens Myria aan een gebrek aan transparantie. Het nieuwe mechanisme creëert een soort van wachtkamer voor de officiële, juridische en statistische registratie van de asielaanvraag. Hoeveel mensen van alle geïdentificeerde en pre-geregistreerde personen dienen uiteindelijk een asielaanvraag in? Wat is de gemiddelde termijn tussen de pre-registratie en de indiening van de aanvraag? Worden bepaalde profielen prioritair uitgenodigd? Het is nog te vroeg om op deze vragen te antwoorden, die in de toekomst het voorwerp zouden moeten uitmaken van een diepgaandere evaluatie. In dit stadium stelt Myria vast dat de DVZ in de maand maart 2016 1.374 personen die asiel hebben aangevraagd, heeft geregistreerd[223]. Rekening houdend met het aantal werkdagen in de maand maart (23), betekent dit dat er ongeveer, op 6 personen na, een maximale limiet van 60 personen per dag werd gehanteerd door de autoriteiten. In de praktijk stelt dit de mensen niet steeds in staat om hun opvangrecht, zoals gedefinieerd in de opvangwet, formeel te doen openen.

Volgens Myria kan de oprichting van een systeem van pre-registratie van asielzoekers een passend middel zijn onder volgende voorwaarden:

- Het kan enkel in ondergeschikte orde worden gebruikt indien het materieel onmogelijk is om een asielaanvraag op een normale wijze in te schrijven door het hoge aantal asielzoekers die zich die dag komen aanbieden;
- Het moet onmiddellijk de toegang tot een aangepaste opvangstructuur doen openen, of eventueel tot "noodopvang" in de omstandigheden die hiervoor voorzien zijn (meer bepaald indien alle plaatsen in het opvangnetwerk bezet zijn);
- Het moet samengaan met een systeem van efficiënte en professionele screening van kwetsbare profielen door de autoriteiten (in plaats van een selectie in een noodsituatie, in de wachtrij, geïmproviseerd door vrijwilligers of politieagenten die hiervoor niet opgeleid zijn);
- Het moet rekening houden met het feit dat een persoon een asielzoeker is van zodra hij de intentie om internationale bescherming in België aan te vragen, heeft geuit;
- Het moet samengaan met het overbrengen van complete informatie over de asielprocedure, waaronder ook de Dublinprocedure, meer bepaald via de verspreiding van brochures in een taal verstaanbaar voor de persoon.

2.1.6. | Het recht op opvang van personen die een meervoudige asielaanvraag indienen

De wet staat Fedasil toe om "middels een individueel gemotiveerde beslissing" geen opvangstructuur toe te wijzen aan mensen die een meervoudige asielaanvraag indienen (vanaf de 2e aanvraag) en om de bijstand te beperken tot de terugbetaling van medische kosten[224]. Het doel van deze maatregel is om de asielzoekers "die op een overduidelijke manier misbruik maken van de asielprocedure door meer dan twee opeenvolgende asielaanvragen in te dienen, met als enige doel hun recht op opvang te behouden" te viseren[225].

223 CGVS, *Asielstatistieken,* maart 2016, p. 4.

224 Art. 4, eerste alinea opvangwet.

225 KAMER, *Parl. St.*, 2009-2010, DOC 52-2299/001, pp. 83-84.

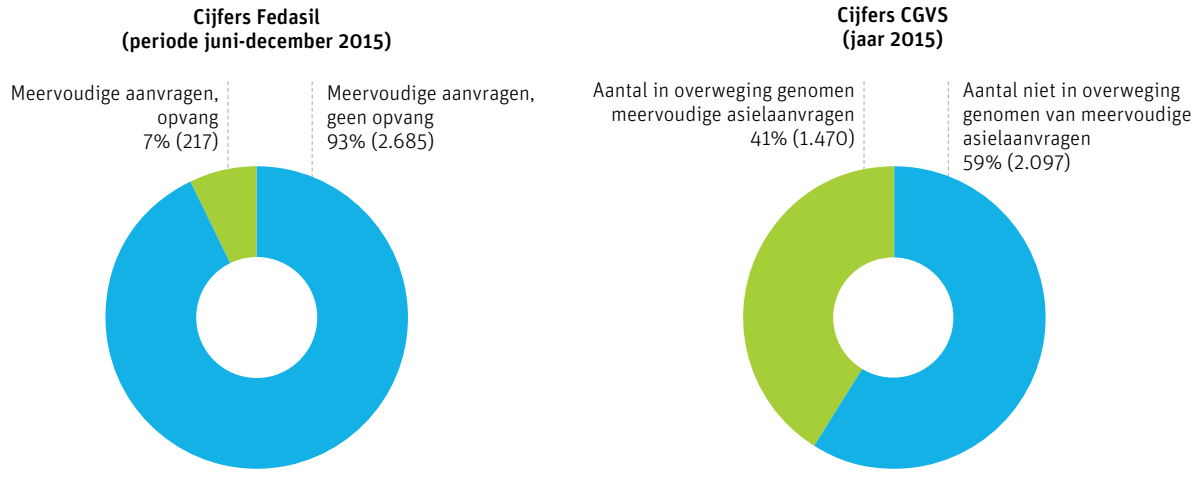
Het Grondwettelijk Hof heeft het principe van deze uitsluiting van opvang in 2011 bekrachtigd omdat het het "carrouselmechanisme" wil doorbreken van opeenvolgende asielaanvragen, ingediend met de enkele bedoeling het verblijf in een opvangcentrum te verlengen" en door te bepalen dat "het aan de met de toepassing van die bepaling belaste autoriteiten toekomt om het noodzakelijke overleg te organiseren opdat het recht op opvang van de asielzoekers, die opeenvolgende aanvragen indienen, met kennis van zaken wordt onderzocht"[226]. Volgens Myria geldt deze redenering ook voor de pre-opvang, dat als een recht op noodopvang moet worden beschouwd en niet louter als een gunst.

De (quasi) systematische uitsluiting[227] tot de pre-opvang of opvang van asielzoekers die meervoudige aanvragen indienen, is dus in strijd met de wet. Bij de behandeling van de meldingen die het ontvangt, stelt Myria regelmatig vast dat de beslissingen van Fedasil die personen uitsluiten, niet altijd individueel gemotiveerd zijn en zich niet baseren op de misbruiken van de betrokken personen. Uit de cijfers van juni tot en met december 2015 (de enige die op dit moment beschikbaar zijn) blijkt dat de overgrote meerderheid van de personen die een meervoudige asielaanvraag indienen, ontzegd worden van opvang. Slechts 7% onder hen behoudt namelijk zijn recht op opvang. Nochtans blijkt uit de cijfers van het CGVS dat meer dan 40% van de meervoudige asielaanvragen in 2015 in overweging werden genomen.

Zelfs indien de persoon opnieuw het recht op volledige materiële opvang verkrijgt na de beslissing tot inoverwegingname, zal hij op straat beland zijn in de periode tussen de indiening van de meervoudige asielaanvraag en de beslissing door het CGVS[228]. Volgens Myria is het raadzaam dat de wet aangevuld wordt om de beperking van de opvang slechts toe te staan aan meervoudige asielzoekers die een nieuwe asielaanvraag indienen "met als enige doel hun recht op opvang te behouden".

Bovendien kwam in 2015 de te vage definitie van de meervoudige aanvraag aan het licht. De vreemdelingenwet spreekt van "een volgende asielaanvraag"[229] en maakt geen enkel onderscheid tussen een aanvraag die vlak na de weigering van een vorige aanvraag ingediend werd en diegene die jaren later na een terugkeer naar het land van herkomst ingediend werd. Zowel het Hof van Cassatie[230] als de Arbeidsrechtbank van Gent[231] zijn van oordeel dat een asielaanvraag die na een terugkeer naar zijn land van herkomst wordt ingediend, niet als een meervoudige aanvraag moet beschouwd worden. Volgens Myria is het raadzaam om deze verduidelijking in de wet toe te voegen om te vermijden dat mensen in fundamenteel verschillende situaties op dezelfde wijze behandeld worden.

Figuur 31. Asielstatistieken (Bronnen: Fedasil; CGVS, Asielstatistieken, maandverslag, december 2015, 7 januari 2016, p. 13)



226 Grondwettelijk Hof, arrest nr. 135/2011, 27 juli 2011, punt B.7.1 tot B.10 (spec. B.9.4.).

227 Het betreft hier een uitsluiting in algemene zin, een maatregel voorzien in artikel 4 van de opvangwet, die niet verward mag worden met een disciplinaire maatregel tot uitsluiting voorzien in artikel 45 van dezelfde wet.

228 Het CGVS moet deze beslissingen binnen de acht werkdagen nemen, maar deze termijn begint pas te lopen vanaf de ontvangst van het dossier dat door DVZ werd overgemaakt. En er staat geen sanctie op overschrijding van die termijn (art. 57/6/2, tweede lid van de vreemdelingenwet).

229 Art. 51/8 van de vreemdelingenwet.

230 Hof van Cassatie, arrest nr. P.13.2061.N, 21 januari 2014.

231 Arbeidsrechtbank Gent, Uitspraak in Kort geding, 1 oktober 2015, nr. 15/6/K. Zie ook: Agentschap I-I, *Tweede asielaanvraag na terugkeer uit land van herkomst is nieuwe asielaanvraag*, 21 oktober 2015, BESCHIKBAAR OP: www.kruispuntmi.be/nieuws.

2.1.7. | De opvang van personen in de "Dublinprocedure": het Europees Hof voor de Rechten van de Mens veroordeelt België

Op 7 juli 2015 heeft het Europees Hof voor de Rechten van Mens België veroordeeld wegens het niet verlenen van opvang gedurende vier weken aan een Servische familie van Roma-herkomst, die een overdrachtsbeslissing naar Frankrijk in het kader van een Dublinprocedure hadden gekregen. In dit geval bestond de kwetsbaarheid en de nood aan bijzondere bescherming uit de jonge leeftijd van de kinderen, waaronder een zuigeling en een kind met een handicap. Volgens het Hof hebben de autoriteiten verzaakt aan hun verplichting om hen niet bloot te stellen aan een vernederende behandeling gedurende vier weken (ze hebben negen dagen doorgebracht in een openbare ruimte en, na twee nachten in een transitcentrum, drie weken in een station). Het Hof is evenwel van mening dat België niet verantwoordelijk is voor het overlijden van hun dochtertje met een handicap kort na hun terugkeer naar Servië omdat het oorzakelijk verband tussen het ontbreken van opvang in België en het overlijden in Servië niet vaststaat. Het Hof is eveneens van oordeel dat deze familie niet heeft kunnen genieten van een effectief beroep[232]. Deze zaak[233] zal nog beoordeeld worden door de grote kamer van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens op vraag van België. Voor Myria is het recht op een effectief beroep[234] van essentieel belang en daarom ook de reden waarom het ingeroepen werd in een klacht met betrekking tot de Dublin III-verordening die ingediend werd bij de Europese Commissie (zie punt 2.1.2.).

2.1.8. | Versterking van de vaststelling en de specifieke begeleiding van kwetsbare asielzoekers

De opening van een groot aantal nieuwe opvangplaatsen heeft de inzet gevraagd van veel medewerkers en van privé-partners, waarvan sommigen weinig of geen ervaring hebben in de asielsector. Gezien het feit dat het grote merendeel van de asielzoekers afkomstig is van oorlogslanden (eind januari 2016 was 70% van het opgevangen publiek afkomstig uit Syrië, Irak, Afghanistan of Somalië[235]), zijn er uiteraard veel slachtoffers van folteringen of trauma's en hebben ze nood aan een specifieke begeleiding. Voor Myria is het dus essentieel dat naast de investering in infrastructuur, de autoriteiten ook investeren in de opleiding van het personeel en de medische en psychologische begeleiding van asielzoekers. Het is noodzakelijk dat er controles worden gevoerd om na te gaan of elke asielzoeker toegang heeft tot begeleiding die aangepast is aan zijn noden. Deze controles moeten in alle opvangstructuren worden gehouden met verhoogde aandacht voor de nieuwe spelers die nog geen ervaring in de sector hebben. Fedasil houdt bij deze laatsten een bezoek ter plaatse voorafgaand aan de toekenning om een opvangstructuur uit te baten, vervolgens na de opening van de opvangstructuur en tot slot één of meerdere controles na de opening[236]. Volgens Myria verdient de detectie van kwetsbare personen vanaf de indiening van hun asielaanvraag en de opvolging van hun specifieke noden bijzondere aandacht van alle actoren in de asiel- en opvangsector. Dit is trouwens een Europese verplichting die vastgelegd werd door de opvangrichtlijn[237].

De detectie van kwetsbare personen vanaf de indiening van hun asielaanvraag en de opvolging van hun specifieke noden verdient bijzondere aandacht van alle actoren in de asiel- en opvangsector.

2.1.9. | Versoepelde toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers

Sinds 9 november 2015 werd de toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers versoepeld. Als het CGVS nog geen beslissing heeft genomen, kunnen zij vier maanden na hun asielaanvraag een arbeidskaart C verkrijgen (in plaats van na zes maanden zoals voorheen)[238].

2.1.10. | Weigering of intrekking van de bescherming aan mensen die "een gevaar voor de openbare orde" vormen

De Conventie van Genève voorziet dat een persoon uitgesloten kan worden van het statuut van vluchteling, en

232 Zie *Detentie, terugkeer en verwijdering*, Hoofdstuk 7, 2.2.1.
233 EHRM, *V.M. en anderen t. België*, 7 juli 2015, raadpleegbaar via http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages /search.aspx?i=001-155818.
234 Zie Detentie, terugkeer, verwijdering, Hoofdstuk 7, 2.2.1.
235 Fedasil, *statistisch maandrapport*, januari 2016, p. 4, Beschikbaar op: www.fedasil.be.
236 KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Tussenkomst door de heer Stéphane Crusnière bij de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Commissie voor de Binnenlandse Zaken van de Kamer, Integraal verslag*, CRIV 54 COM 353, 2 maart 2016, p. 6.
237 Art. 21 en 22 van de opvangrichtlijn. Zie ook: Focus 3, *De omzetting in Belgisch recht van Europees recht inzake asiel en migratie.*
238 Art. 17 koninklijk besluit houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, gewijzigd door het koninklijk besluit van 29 oktober 2015.

dit in drie specifieke gevallen. Deze uitsluitingsclausule is van toepassing op personen "van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen, dat: a) hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan (...); b) hij een ernstig, niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten; c) hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen die in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties."[239].

De kwalificatierichtlijn[240] staat aan de lidstaten toe om sommige personen uit te sluiten van internationale bescherming in omstandigheden die veel ruimer zijn dan de Conventie van Genève. Een wet van 10 augustus 2015[241] die gebruik maakt van de mogelijkheden aangeboden door deze richtlijn – met inbegrip van sommige die niet verplicht zijn in het Europees recht –, vergroot aanzienlijk de mogelijkheden van uitsluiting, weigering en intrekking van het vluchtelingenstatuut en subsidiaire bescherming. Deze wet maakt het voor het CGVS mogelijk om het statuut in te trekken van een vluchteling die een "gevaar vormt voor de samenleving" als gevolg van een definitieve veroordeling "voor een bijzonder ernstig misdrijf", en zelfs zonder veroordeling "als er redelijke gronden bestaan om hem te beschouwen als een gevaar voor de nationale veiligheid"[242]. Er is ook voorzien dat het CGVS het vluchtelingenstatuut kan intrekken indien dit verkregen is "op grond van feiten die hij verkeerd heeft weergegeven of achtergehouden, van valse verklaringen of van valse of vervalste documenten die doorslaggevend zijn geweest voor de toekenning van het statuut of ten aanzien van de vreemdeling wiens persoonlijk gedrag later erop wijst dat hij geen vervolging vreest."[243].

De begunstigden van de subsidiaire beschermingsstatus kunnen worden uitgesloten van deze bescherming in nog ruimere omstandigheden: behalve de gevallen van toepassing op vluchtelingen, zouden zij uitgesloten moeten worden van bescherming als zij "een ernstig misdrijf hebben gepleegd"[244], en kunnen ze uitgesloten worden indien zij hun land hebben verlaten enkel en alleen om aan een veroordeling te ontsnappen als gevolg van een overtreding, hoe klein dan ook, die strafbaar zou zijn met een gevangenisstraf indien zij in België was gepleegd[245]. In welke gevallen kunnen we spreken van een "ernstig misdrijf" dat een uitsluiting van subsidiaire bescherming zou rechtvaardigen? De wet definieert dit niet duidelijk. Volgens de RvV moet men dit begrip strikt interpreteren, naar analogie van de uitsluitingsclausule in het Verdrag van Genève en rekening houdend met de ernst van het gedrag en de werkelijk veroorzaakte schade. Zo is bijvoorbeeld het louter in het bezit van drugs zijn niet voldoende zwaar. Echter, een veroordeling tot een gevangenisstraf tot 25 jaar voor herhaalde verkoop van verdovende middelen kan de uitsluiting van subsidiaire bescherming rechtvaardigen, zelfs als de feiten oud zijn en in België werden gepleegd[246] (voor de uitsluiting van vluchtelingen is het Verdrag Genève enkel van toepassing voor feiten die zijn gepleegd vóór hun aankomst in het gastland).

Voor Myria spreekt het voor zich dat de autoriteiten personen die schuldig zijn aan gruweldaden, kunnen uitsluiten van internationale bescherming en ervoor zorgen dat deze personen het asielrecht niet misbruiken om van straffeloosheid te genieten voor deze daden. Myria merkt echter op dat deze wet, net zoals de kwalificatierichtlijn, het mogelijk maakt om personen van een bescherming uit te sluiten in situaties die niet onder het Verdrag van Genève vallen. UNHCR is van mening dat de uitbreiding van deze uitsluitingsgronden niet is toegestaan door het Vluchtelingenverdrag[247]. De gevallen die de uitsluiting of intrekking van de bescherming in België toestaan, gaan veel verder dan oorlogsmisdaden of terrorisme. Daarnaast zijn bepaalde termen bijzonder vaag. In welk specifiek

Myria herinnert aan de noodzaak om het concept "bedreiging voor de nationale veiligheid" nauwkeurig te definiëren om arbitraire interpretatie te vermijden.

239 Artikel 1F van het Verdrag van Genève van 1951.

240 Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming, hierna Kwalificatierichtlijn genoemd, art. 12, 14, 17.

241 Wet van 10 augustus 2015 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen om beter rekening te houden met de bedreigingen voor de samenleving en de nationale veiligheid in de aanvragen tot internationale bescherming.

242 Art. 55/3/1, §1 vreemdelingenwet, ingevoerd door de hierboven genoemde wet van 10 augustus 2015.

243 Art. 55/3/1, §2 vreemdelingenwet, ingevoerd door de hierboven genoemde wet van 10 augustus 2015.

244 Art. 55/4, §1, eerste alinea, c) vreemdelingenwet, ingevoerd door de hierboven genoemde wet van 10 augustus 2015.

245 Art. 55/4, §3 vreemdelingenwet, ingevoerd door de hierboven genoemde wet van 10 augustus 2015.

246 RvV (3 rechters) 28 mei 2015, nr. 146.650.

247 Volgens UNHCR "de uitsluitingsgronden worden op *exhaustieve* wijze opgesomd in de Conventie van 1951 (...), ze kunnen niet uitgebreid worden in geval van het ontbreken van een akkoord tussen alle Partijstaten" (vrije vertaling: "the grounds for exclusion are *exhaustively* enumerated in the 1951 Convention (...), they cannot be expanded in the absence of an agreement by all State Parties"), *UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted (OJ L 304/12 of 30.9.2004)*, 28 januari 2005, p. 27, www.refworld.org/docid/4200d8354.html; zie ook UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, 4 september 2003, punt 3, p. 2, www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3f5857684.

geval kunnen we beschouwen dat een vreemdeling een "bedreiging voor de nationale veiligheid" vormt? Dit is niet door de wet gedefinieerd. Myria herinnert aan de noodzaak om dit concept nauwkeurig te definiëren om arbitraire interpretatie te vermijden[248].

Wat gebeurt er met personen uitgesloten van internationale bescherming? Myria herinnert eraan dat het internationaal recht de verwijdering verbiedt van uitgesloten personen die een ernstig risico op mishandeling lopen. Het verbod op mishandeling opgenomen in artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens is absoluut en geldt ongeacht het gedrag van de betrokkene. Het blijft te allen tijde geldig, ook in tijden van oorlog of van een "noodsituatie die een bedreiging vormt voor het voortbestaan van de natie" zoals een terroristische dreiging[249]. In dit opzicht voorziet de wet in een verplichte evaluatie van het CGVS over de verenigbaarheid van de verwijdering met dit risico: deze garantie mag niet verwaarloosd worden[250]. In het geval dat het advies van het CGVS tegen een verwijdering gekant is, betreurt Myria dat de DVZ alsnog de persoon eenvoudigweg kan verwijderen door "een met redenen omklede beslissing (die) omstandig aantoont dat het advies van het CGVS niet meer actueel is"[251]. In geval van wijziging van de situatie tussen de vaststelling van het terugkeerbesluit en de uitvoering daarvan zou, volgens Myria, voorzien moeten worden in een nieuwe verplichte raadpleging van het CGVS, dat veel meer gespecialiseerd en uitgerust is dan de DVZ om het risico op refoulement te beoordelen. De DVZ blijft nog steeds gebonden aan de verplichting van non-refoulement en kan geen BGV uitvoeren in geval van een ernstig risico op mishandeling.

Door de aanzienlijke verruiming van de mogelijkheden voor het intrekken van de bescherming, en dus eventueel van het verblijf, kan de nieuwe wet meer "onverwijderbare" personen voortbrengen die zich in een onoplosbare situatie bevinden: zonder de mogelijkheid te worden verwijderd van het grondgebied maar zonder verblijfsvergunning. Tijdens de parlementaire behandeling was de staatssecretaris voor Asiel en Migratie op de hoogte aangezien hij stelde dat: "De problematiek van de vreemdelingen die niet naar hun land van oorsprong kunnen worden teruggebracht, niet nieuw is. Dit is een terugkerend probleem, waar alle Staten die het beginsel van non-refoulement naleven, mee worden geconfronteerd (...). Volgens de vreemdelingenwet is het toegestaan een uitgesloten vreemdeling eventueel te verwijzen naar een derde land, maar die mogelijkheid blijft – om zeer begrijpelijke redenen – theoretisch[252].". Myria moedigt de wetgever aan om deze situatie te regelen. Het feit dat dit probleem oud is en er nog geen oplossing voor gevonden is, is uiteraard geen geldige reden om het niet te willen regelen.

In 2015 heeft het Europees Hof van Justitie van de EU bevestigd dat de lidstaten het recht hebben om een verblijfsvergunning in te trekken van een erkend vluchteling om dwingende redenen verbonden aan de nationale veiligheid of openbare orde. Volgens het Hof veronderstelt het gebruik van het begrip openbare orde echter "dat de hantering van het begrip "openbare orde" hoe dan ook, naast de verstoring van de maatschappelijke orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, (...) dat er sprake is van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast"[253]. De enkele omstandigheid dat de betrokkene een organisatie, door de EU beschouwd als terroristisch, gesteund heeft "niet automatisch tot gevolg zou mogen hebben dat zijn verblijfstitel krachtens deze bepaling wordt ingetrokken." Dit geldt ook als de persoon strafrechtelijk veroordeeld werd voor dergelijke steun. De autoriteiten moeten controleren of de rol van de vluchteling in de steun aan de betrokken organisatie en de ernst van de handelingen die aan hem kunnen worden toegeschreven "dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde" zijn om de intrekking van een verblijfsvergunning te rechtvaardigen[254]. Hoewel de verblijfsvergunning wordt ingetrokken, betekent dit niet noodzakelijk het verlies van het vluchtelingenstatuut. De staat moet de verplichting van non-refoulement respecteren als hij de betrokkene wil uitwijzen. Indien, om welke reden dan ook (bijvoorbeeld als gevolg van non-refoulement en het recht op een gezinsleven), de lidstaat beslist om de uitvoering van de verwijderingsbeslissing op te schorten, verbiedt het Europees recht om de persoon de toegang te weigeren tot de sociale voordelen, gegarandeerd door de kwalificatierichtlijn, tenzij een uitzondering bepaald door diezelfde richtlijn van toepassing is[255].

248 Zie Federaal Migratiecentrum, *Jaarverslag Migratie 2013*, pp. 193-199.

249 EHRM (GC), Saadi t. Italië, 28 februari 2008, §§124-149. Volgens het Hof "it is not possible to weigh the risk of ill-treatment against the reasons put forward for the expulsion in order to determine whether the responsibility of a State is engaged under Article 3, even where such treatment is inflicted by another State. In that connection, the conduct of the person concerned, however undesirable or dangerous, cannot be taken into account" (§138).

250 Het valt echter te betreuren dat de wet slecht geformuleerd is omdat het CGVS de verenigbaarheid van de verwijdering slechts met "de artikelen 48/3 en 48/4" van de Vreemdelingenwet die betrekking hebben op de – beperkte – definities van vluchteling en subsidiaire bescherming, dient na te gaan, terwijl voor de correcte naleving van het verbod op refoulement, dat absoluut is, men meer bepaald artikel 3 EVRM en artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de EU had moeten voor ogen houden. Myria betreurt het dat de Kamerleden het advies van de Raad van State op dit punt niet gevolgd hebben (*Parl. St.*, Kamer nr. 54, 1197/001, pp. 46-47).

251 Art. 74/17 §1, tweede alinea vreemdelingenwet.

252 DE KAMER, *Parl. Doc.*, 54 1197/003, p. 19.

253 HvJ, H.T. t. Land Baden-Württemberg, 24 juni 2015, C-373/13, §79.

254 HvJ, *Ibid.*, §§87-93.

255 HvJ, *Ibid.*, §§94-98.

2.1.11. | Het verblijf voor erkende vluchtelingen en hun familieleden wordt onzeker

Een wetsontwerp dat op 28 april 2016 aangenomen is door het parlement , voorziet dat het verblijfsrecht van erkende vluchtelingen beperkt en geconcretiseerd zal worden door een verblijfstitel met een geldigheid van 5 jaar. Dit verblijfsrecht zal van onbeperkte duur worden 5 jaar na de indiening van de asielaanvraag, behalve indien het statuut beëindigd of ingetrokken is geweest[256]. Het einde van het verblijf van de begunstigde van de internationale bescherming kan ook het einde van het verblijf van zijn familieleden teweeg brengen[257].

Het is paradoxaal om enerzijds te eisen dat vreemdelingen beloven zich te integreren vanaf hun aankomst op het grondgebied, en dat anderzijds de overheid maatregelen neemt die hun statuut en de duur van hun verblijf onzeker maken.

Daarnaast is er voorzien dat zelfs in geval van intrekking of beëindiging van het vluchtelingenstatuut door het CGVS, het verblijfsrecht niet automatisch eindigt. De DVZ is er namelijk toe gehouden om voor het einde van het verblijf rekening te houden met "de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokkene, met de duur van zijn verblijf in het Rijk, alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met zijn land van herkomst"[258]. In een brief van 21 oktober 2015 dat gestuurd werd naar de asielzoekers, kondigde de staatssecretaris voor Asiel en Migratie deze maatregel al aan door te vermelden dat "de Belgische overheid heeft beslist om de asielwet te verstrengen" en "de asielzoekers die het vluchtelingenstatuut verkregen hebben, zullen slechts een machtiging tot verblijf van 5 jaar verkrijgen". Myria merkt opnieuw op dat deze brief een maatregel aankondigt die nog niet in werking is getreden op het moment van de verspreiding ervan en dus – op dat moment – foutieve informatie overmaakte met opnieuw als doel om de indiening van een asielaanvraag in België minder "aantrekkelijk" te maken.

Myria meent dat het paradoxaal is om enerzijds te eisen dat vreemdelingen beloven zich te integreren vanaf hun aankomst op het grondgebied, en dat anderzijds de overheid maatregelen neemt die hun statuut en de duur van hun verblijf onzeker maken. Een goede integratie wordt zeker aangemoedigd als de persoon vooruitzicht heeft op een duurzaam verblijf. De studie Careers, gepubliceerd door Myria in 2014, toont aan dat de afhankelijkheid van vroegere asielzoekers van sociale bijstand duidelijk vermindert met de duur van hun verblijf[259].

2.2. | NBMV

2.2.1. | Recht van NBMV's op een voogd en aangepaste opvang

De toestroom van NBMV's was bijzonder groot in 2015 (6 keer meer asielaanvragen werden geregistreerd in 2015: 486 in 2014 en 3.009 in 2015[260]). Zij kregen niet allemaal een voogd binnen een redelijke termijn, ondanks de snelle reactie door de Dienst Voogdij van de FOD Justitie die geleid heeft tot de aanwerving en opleiding van nieuwe voogden (zowel professioneel als privé). Zolang de NBMV's geen voogd hebben, is het onmogelijk om over te gaan tot een asiel- of verblijfsinterview aangezien de NBMV niet wettelijk vertegenwoordigd is. Wat de opvang betreft, werden er grote inspanningen geleverd om opvangplaatsen aangepast aan NBMV's aan te bieden. Nochtans hebben sommigen niet onmiddellijk een aangepaste plaats gekregen. Fedasil heeft besloten dat uitzonderlijk en om specifieke plaatsen voor NBMV's vrij te maken, bepaalde categorieën jongeren in opvangplaatsen tussen de volwassenen zouden moeten kunnen verblijven. Het gaat om jongeren waarvan de leeftijd betwist wordt en NBMV's ouder dan 17 jaar die voldoende maturiteit hebben[261]. Er werd ook beslist dat wanneer de DVZ twijfels uit over de minderjarigheid van een jongere, deze opgevangen wordt in een opvangplaats voor volwassenen in afwachting van het resultaat van de leeftijdstest[262]. Dit roept vragen op aangezien de jongere in principe van het voordeel van de twijfel moet kunnen genieten.

256 KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdeling, DOC 54 1730/7, art. 49 §1 gewijzigd door de aangenomen tekst.
257 Ibid., art. 11 §3, laatste alinéa, ingevoegd door de aangenomen tekst.
258 Ibid., art. 11 § 3 ingevoegd door de aangenomen tekst.
259 A.REA en J.WETS (ed.), *The long and Winding Road to Employment. An Analysis of the Labour Market Careers of Asylum Seekers and Refugees in Belgium*, Academia Press, Gent, 2014. De studie en zijn samenvatting zijn beschikbaar op www.myria.be.
260 CGVS, *Asielstatistieken, maandrapport*, april 2016, p. 13.
261 Fedasil, Instructie betreffende de toewijzing van een volwassenplaats aan NBMV ouder dan 17 jaar en NBMV met leeftijdstwijfel, www.kruispuntmi.be/sites/default/files/bestanden/omzendbrieven%20en%20instructies/20151109_instructie_fedasil_nbmv_17jaar_met_leefdtijdstwijfel.pdf
262 DE KAMER, *Antwoord van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie op vraag nr. 7932 van mevrouw Sarah Smeyers, Commissie van de Binnenlandse Zaken,* CRIV 54 COM 295, 16 december 2015.

2.2.2. | Nieuw verplicht in te vullen formulier voor de instanties om de aanwezigheid van een NBMV, met inbegrip van de EER-onderdanen, te signaleren

Elke openbare instantie (politie, gemeente,...) die voor de eerste maal in contact komt met een NBMV heeft de verplichting om hem te signaleren bij de Dienst Voogdij en de DVZ[263]. Dit signalement gebeurt aan de hand van een fiche waarvan de inhoud geactualiseerd werd door een omzendbrief van 8 mei 2015[264]. Deze fiche heeft voortaan ook betrekking op niet-begeleide minderjarigen die afkomstig zijn uit de Europese Economische Ruimte (EER)[265]. De omzendbrief die deze fiche begeleidt, beoogt de versterking van de samenwerking tussen de gemeentelijke diensten, politiediensten, de Dienst Vreemdelingenzaken en de Dienst Voogdij. Er wordt meer bepaald verduidelijkt dat de politie een onderzoek van de woonplaats moet doen van de NBMV die zich wettig op ons grondgebied bevindt voor een kort verblijf. Dit onderzoek dient te gebeuren voor het verstrijken van de visumtermijn of van de termijn van drie maanden voor jongeren met een visumvrijstelling. De signalementsfiche moet ingevuld worden indien de NBMV zich nog steeds op dat adres bevindt. De omzendbrief vraagt aan de gemeentediensten om beslissingen van de DVZ niet alleen aan de voogd te betekenen, maar ook om een kopie te sturen naar de verblijfplaats van de jongere en naar de Dienst Voogdij. Er wordt ook in verduidelijkt dat de voogd "verplicht is om opvolging te verlenen aan elke uitnodiging" van de DVZ met de uitleg dat hij zich naar de gemeente moet begeven om hem een beslissing met betrekking tot zijn pupil te laten betekenen.

2.2.3. | Toegang tot de uitgebreide ziekteverzekering voor NBMV, met inbegrip van de EER-onderdanen

Sinds 27 augustus 2015 hebben NBMV's afkomstig uit de EER toegang tot de ziekteverzekering[266]. Deze jongeren konden sinds 1 december 2014[267] genieten van een voogd. Vanaf nu kunnen ze gedekt worden door de ziekteverzekering op voorwaarde dat men:

- ofwel sinds minstens drie opeenvolgende maanden onderwijs volgt in een onderwijsinstelling die erkend werd door een Belgische overheid;
- ofwel vrijgesteld is van de schoolplicht door de "Commissie van advies voor het Buitengewoon Onderwijs" of "la Commission consultative de l'enseignement spécial" of de "Sonderschulausschuss";
- ofwel zich aangeboden heeft bij een dienst voor preventieve gezinsondersteuning erkend door een Belgische overheid, voor zover men niet onderworpen is aan de schoolplicht.

2.3. | Staatloosheid

De Raad van de EU heeft, in lijn met de campagne van UNHCR met als doel om staatloosheid tegen 2024 uit te roeien, op 4 december 2015 conclusies omtrent staatloosheid aangenomen. Dit document nodigt de Europese Commissie en de lidstaten uit om betrouwbare gegevens over staatloosheid en de procedures tot vaststelling van staatloosheid te verzamelen en goede praktijken uit te wisselen, door gebruik te maken van het Europees migratienetwerk als platform. De nationale contactpunten van de lidstaten werden uitgenodigd om er actief aan deel te nemen "om ervoor te zorgen dat het een nuttig instrument wordt met het oog op het verminderen van het aantal staatlozen, het verbeteren van hun bescherming, en het verkleinen van het risico op discriminatie"[268]. Het Regeerakkoord van oktober 2014 voorziet bepaalde verbeteringen voor staatlozen, zoals de specialisatie van de magistraten per juridisch arrondissement en de mogelijkheid voor hen om advies in te winnen bij het CGVS. De regering heeft voorzien dat de erkenning van het statuut van staatloze zich "in principe" zal vertalen in het verkrijgen van een tijdelijke verblijfsvergunning na controle van de DVZ om eventuele inbreuken tegen de openbare orde of de nationale veiligheid te kunnen vaststellen. Myria heeft op dit punt geen noemenswaardige vooruitgang vastgesteld en kan alleen de aanbevelingen die vorig jaar gemaakt werden in herinnering brengen[269].

263 Art. 6 programmawet (I) van 24 december 2002 (art. 479) - Titel XIII - Hoofdstuk VI: Voogdij van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen.
264 Omzendbrief van 8 mei 2015 betreffende de signalementfiche van de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen en hun tenlasteneming, *B.S.*, 20 mei 2015.
265 Zie *Jaarverslag migratie 2013*, hoofdstuk III.1.
266 Art. 32, 22° van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen gecoördineerd op 14 juli 1994, gewijzigd door de wet van 17 juli 2015 houdende diverse bepalingen inzake gezondheid, *MB*, 17 augustus 2015.
267 Zie hierover: *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, p. 87.
268 "De Raad neemt conclusies aan over staatloosheid", persbericht 893/15, 4 december 2015, www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2015/12/04-council-adopts-conclusions-on-statelessness/
269 Zie Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, pp. 84-85.

Kader 15.

Hervestiging en humanitaire visa: legale migratiekanalen voor mensen die internationale bescherming nodig hebben

In 2015 maakten 276 personen gebruik van het hervestigingsprogramma naar België. Dat waren onder meer 188 gevluchte Syriërs – in Libanon (141), in Jordanië (4) en in Turkije (43) en 88 Congolezen in Burundi[270]. Het hervestigingsprogramma dat in samenwerking met het UNHCR wordt geleid, maakt het mogelijk voor mensen die naar een derde land zijn gevlucht en van wie geïdentificeerd wordt dat ze nood hebben aan internationale bescherming, te hervestigen in een ander land dat, vooraf, toestemde om een recht op een duurzaam verblijf toe te kennen.

Volgens de staatssecretaris voor Asiel en Migratie zijn in 2015 ook 843 visa afgeleverd om humanitaire redenen (voor alle types van motieven samen) aan onderdanen van Syrië, Burundi, Rusland, DR Congo en Turkije, tegenover 208 in 2014[271]. Ze gingen naar mensen uit religieuze minderheden die bescherming nodig hadden, zoals de 281 christenen uit Aleppo die uit Syrië werden teruggetrokken[272] (een operatie die voor controverse zorgde[273]). Ook al is ze voorzien in de Europese wetgeving[274], toch is het humanitaire visum niet als dusdanig voorzien in de Belgische wet. Het komt toe aan de algemene bevoegdheid van de minister en zijn administratie rond de aflevering van visa. Een vreemdeling kan om (onbepaalde) humanitaire redenen een visum voor kort verblijf aanvragen om toegang te krijgen tot het Belgisch grondgebied maar dat hangt af van de discretionaire beoordeling van de DVZ of de minister. In dat soort situaties kan de DVZ of de minister ook zijn discretionaire macht aanwenden en een visum voor lang verblijf toekennen (van meer dan 3 maand). Ook dat is een gunst en geen recht[275].

Myria drukt erop dat de visa die afgeleverd worden om humanitaire redenen op dit moment, naast de hervestiging, een van de enige legale en veilige (maar discretionaire) manieren is om toegang tot het grondgebied te krijgen voor mensen die internationale bescherming zoeken en een asielaanvraag in ons land willen indienen. Zonder zijn ze genoodzaakt om een gevaarlijke – vaak levensgevaarlijke – reis te ondernemen. Daarom heeft Myria in juni 2015 de overheid verzocht om soepeler op te treden bij de aflevering van humanitaire visa in het licht van de huidige humanitaire crisis, met name bij het onderzoek van de aanvragen die worden ingediend door familieleden in ruime zin van Belgen of personen die wettig in België verblijven (en die niet in aanmerking komen voor een gezinshereniging) of kwetsbare personen. De aflevering van humanitaire visa is ook een doeltreffend middel om het gras voor de voeten van mensensmokkelaars weg te maaien.

Merk op dat er in 2015 binnen Europa een nieuw 'relocatie'-systeem is opgezet voor personen die nood hebben aan bescherming en die in Griekenland en Italië aankomen. Dit was in het kader van de ondernomen acties op Europees vlak om de asielcrisis aan te pakken. Dat onderwerp wordt verder uitgediept in het focusartikel *Europa in (asiel)crisis*.

AANBEVELINGEN

Wat betreft internationale bescherming, beveelt Myria aan dat:

- asielzoekers correcte, actuele, volledige en begrijpelijke informatie krijgen vanaf het moment dat ze een asielaanvraag doen, met name door de verdeling van de brochures die opgesteld werden door de Europese Commissie in kader van de Dublin-III Verordening;
- de asielinstanties en de opvangstructuren systematisch een procedure voor de detectie van kwetsbare personen opzetten en hen een aangepaste begeleiding bieden;
- de overheden daadwerkelijke reflectie opzetten om de situatie te omkaderen van personen die zijn uitgesloten van internationale bescherming of van wie de internationale beschermingsstatus is ingetrokken.

270 Informatie van Fedasil, ontvangen per mail op 1 juni 2016.
271 "Hardvochtig migratiebeleid? Humanitaire visa x4. Focus op religieuze minderheden o.a. Christenen uit Syrië.", berichtgeving van Theo Francken op Twitter, 1 april 2016.
272 244 personen tijdens de zomer van 2015 en 37 in december 2015.
273 Zie met name: KAMER, *Commissie Binnenlandse zaken*, 14 juli 2015, CRIV 54 COM 225, pp. 26-42.
274 Art. 5 §4, c, Europese Schengengrenscode (562/2006/EG); Art. 25 §1, a, i, Europese Visumcode (810/2009/EG).
275 Art. 9, vreemdelingenwet.

Externe bijdrage: tijd om fundamentele waarden te hernieuwen

Door Michael Lindenbauer, Regionaal Vertegenwoordiger voor West-Europa van de UNHCR

Maart 2016

2015 zal heel vermoedelijk worden herinnerd als het jaar waarin vluchtelingen en asiel de kern van de debatten vormden in Europa. Vervolging, conflict en armoede hebben meer dan één miljoen mensen ertoe gedwongen om naar het continent te vluchten – cijfers die we al sinds decennia niet meer hebben gezien.

In tegenstelling tot andere personen die in het recente verleden naar Europa zijn gekomen, gaat het hierbij niet gewoon om een migratieverschijnsel, maar wel om een vluchtelingencrisis. De overweldigende meerderheid van de vluchtelingen die over zee aankomen en door de talrijke landen in en rond Europa verder trekken, zijn afkomstig uit conflictzones en uit landen waar mensenrechtenschendingen schering en inslag zijn. Een op de twee personen die in 2015 de Middellandse Zee zijn overgestoken – een half miljoen mensen – waren Syriërs die de oorlog in hun land waren ontvlucht. Afghanen vormden 20% en Irakezen 7% uit van deze groep nieuwkomers.

Die ontluisterende getallen kunnen dan wel een schokkende 'nieuwe' realiteit lijken voor Europa, maar de vluchtelingencrisis was al eerder een feit. Het werd enkel een wereldwijd probleem dat de aandacht van alle partijen volledig opeiste toen er vluchtelingen naar Europa begonnen te komen. Dit leidde tijdelijk tot een grotere financiering en een toegenomen aandacht voor de situatie in Europa en in het Midden-Oosten. De financiering van de vluchtelingenoperaties in andere delen van de wereld, in het bijzonder in Afrika, blijft echter dramatisch ontoereikend. UNHCR worstelt voortdurend om vluchtelingen uit de Centraal-Afrikaanse Republiek, Zuid-Soedan en Somalië te ondersteunen.

Het conflict in Syrië als belangrijkste reden

Wat heeft de toestroom van vluchtelingen in Europa nu precies veroorzaakt?

Een eerste belangrijke reden voor deze vluchtelingenstroom naar Europa was het conflict in Syrië waardoor miljoenen mensen op de vlucht werden gedreven en ontelbare andere nog vastzitten in het land zelf. Na verscheidene jaren van conflict hebben vele Syriërs de hoop op een politieke oplossing voor hun land en voor de regio opgegeven.

Ten tweede verslechterden de levensomstandigheden van de meer dan vier miljoen vluchtelingen in de buurlanden van Syrië zeer snel. Na verscheidene jaren in ballingschap te hebben geleefd, hebben vele Syriërs al hun spaargeld opgebruikt en leven nu in schrijnende armoede. Meer dan 80% van de Syriërs in Jordanië en 90% in Libanon, leven onder de armoededrempel en slechts ongeveer de helft van de kinderen lopen in een of andere vorm school. In vele landen in de regio kunnen Syrische vluchtelingen niet werken, wat de kwetsbaarheid van hun situatie alleen maar doet toenemen.

Ten derde was het Wereldvoedselprogramma in 2015 genoodzaakt om de voedselhulp aan de Syrische vluchtelingen bij gebrek aan financiële middelen met 40% te verminderen, waardoor vele vluchtelingen de indruk kregen dat de internationale gemeenschap hen in de steek liet. Dit leidde ertoe dat velen van hen zich op weg begaven naar Europa.

Gezien deze context mag de stijging van het aantal vluchtelingen dat naar Europa is gekomen – vooral in de tweede helft van 2015 – eigenlijk niet verwonderlijk zijn. Niettemin reageerde Europa grotendeels onvoorbereid en verdeeld op dit feit, wat resulteerde in een nogal chaotische respons op de plotse toevloed van vluchtelingen aan de Europese kusten. Tienduizenden mensen trokken van Griekenland door de Westelijke Balkan verder naar het noorden. Ze kwamen vast te zitten aan verscheidene grenzen, wat de toestand - mede door de intrede van de winter - steeds hachelijker maakte en tot ondraaglijke levensomstandigheden leidde. Het gebrek aan een coherente en gecoördineerde Europese respons op een toestand die dag na dag verslechterde, vergrootte het menselijke leed van de asielzoekers en schiep een vruchtbare context voor opportunisten en mensensmokkelaars.

Toch mag niet worden vergeten dat 2015 ook een jaar was dat werd gekenmerkt door een opmerkelijke solidariteit van de Europese burgers en van het maatschappelijke middenveld met de vele asielzoekers die elke dag opnieuw op hun grondgebied strandden. Op de Griekse eilanden, maar ook in andere landen van Europa, waaronder België, reikten duizenden vrijwilligers een helpende hand aan hen die op de vlucht waren voor het oorlogsgeweld en de schendingen van de mensenrechten.

Niettemin heette niet iedereen hen hartelijk welkom. De UNHCR stelt met groeiende bezorgdheid vast dat er zich in een aantal Europese landen recent een toename heeft voorgedaan van de antivreemdelingenretoriek, discriminerend gedrag, incidenten van fysiek geweld en extremistische gevoelens.

Het Europese asielstelsel veiligstellen

UNHCR is ook bijzonder bezorgd over de asielbeperkingen die sommige lidstaten van de Europese Unie hebben ingevoerd of aan het invoeren zijn, ook wat de gezinshereniging betreft. Door het gezinsherenigingsproces te beperken, is het risico reëel dat meer vrouwen en kinderen die door middel van de bestaande procedures hun gezin op een veilige manier zouden kunnen vervoegen nu hun toevlucht zullen nemen tot gevaarlijke zeeroutes en tot mensensmokkelaars om met hun geliefden te worden herenigd. Verder heeft het leven zonder gezin ook een grote impact op het welzijn van vluchtelingen en op hun vermogen om zich te integreren.

Nu Europa zich op een kruispunt bevindt voor een van de meest beslissende kwesties in zijn geschiedenis, is het pijnlijk duidelijk geworden dat het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel gevaarlijk onder druk is komen te staan. Het bestaande raamwerk lijkt niet in staat om een oplossing te bieden voor het vluchtelingenprobleem en het Europese asielstelsel zelf is in gevaar.

Noodzaak van een effectieve respons

UNHCR is van oordeel dat er nood is aan een omvattende en veelzijdige respons. Onder andere, zijn de volgende prioritaire gebieden van cruciaal belang voor een dergelijke respons.

Ten eerste moet het een topprioriteit zijn om de oorzaken van de verplaatsingen aan te pakken. De massale toevloed van personen zal niet ophouden tot de onderliggende oorzaken van hun trieste lot worden aangepakt. Er moet veel meer worden gedaan om conflicten te vermijden en om de oorlogen te beëindigen die ontelbare mensen uit hun huizen verdrijven. Dit werd ook erkend door de Europese Commissie toen ze naar aanleiding van de goedkeuring van de Europese Agenda voor Migratie in mei 2015 - in september 2015 een reeks maatregelen uitvaardigde om een beter antwoord te bieden op de vluchtelingencrisis en om de diepere oorzaken van illegale migratie in Afrika aan te pakken. De Agenda omvat voorstellen voor relocatie en een Noodtrustfonds voor Afrika van de Europese Unie (opgestart op de Top van Valletta in november 2015).

Ten tweede moet de steun aan gastgemeenschappen in derde landen worden versterkt. Hoezeer Europa ook te kampen heeft met de toegenomen vluchtelingenstromen aan zijn kusten, die cijfers verbleken in vergelijking met de onwaarschijnlijke aantallen Syrische vluchtelingen die worden opgevangen door landen als Turkije (2,5 miljoen), Libanon (meer dan 1 miljoen) en Jordanië (650.000). Het volstaat niet om zich lovend uit te laten over hun ongelofelijke gulheid. Die landen hebben ook onze hulp nodig om hen in de toekomst in staat te stellen het leeuwenaandeel van Syrische vluchtelingen te blijven verwelkomen. Dit is evenzeer het geval voor andere landen aan de grens met conflictgebieden, vaak ontwikkelingslanden, die per slot van rekening wereldwijd nog altijd 9 op de 10 vluchtelingen opvangen.

Na afloop van de tweedaagse conferentie die in februari 2016 in Londen plaatsvond, hebben donoren en gastlanden meer dan 6 miljard USD bijeengebracht en aanhoudende steun beloofd voor meer dan 22,5 miljoen Syriërs, zowel in Syrië zelf als elders in de regio. UNHCR is in het bijzonder verheugd over de vaste toezeggingen van Europese landen tijdens de conferentie om de Syriërs en hun buren te steunen. Het is echter van groot belang om die toezeggingen snel te vertalen in acties ter plaatse om aan de vele verdreven Syriërs een echte levenslijn en een glimp van hoop te bieden.

Ten derde moeten de Europese staten de mensen meer legale en veilige vormen van toegang bieden tot bescherming in Europa. Zowel relocatie als hervestiging moeten de kans krijgen om te werken. Het zijn instrumenten van solidariteit die dringend vereist zijn om een alternatief te bieden voor mensensmokkel en mensenhandel en die het verlies van levens in de Middellandse Zee zouden kunnen verminderen. Ze kunnen ook een antwoord bieden op veiligheidsproblemen door te verzekeren dat de mensen die hier aankomen gekend zijn en op een georganiseerde manier toegang krijgen tot het land.

Toegegeven, de concrete uitvoering van relocatie-programma's bevat een aantal uitdagingen, zoals vertragingen bij het opzetten van de hotspots en een effectieve registratie. Tot op heden werden slechts enkele honderden asielzoekers via relocatie overgebracht van Griekenland en Italië naar andere lidstaten van de Europese Unie. Toch heeft het proefproject aangetoond dat dit kan werken indien er de wil is. Een vorm van billijke spreiding zal wellicht de enige oplossing bieden voor de onevenwichtige verdeling van asielzoekers en vluchtelingen over de verscheidene lidstaten. Met de invoering van steeds strengere beperkingen, in het bijzonder langs de Westelijke Balkanroute, is een activering van die mechanismen om Griekenland bij te staan nog dringender geworden.

Een blik in de toekomst

Ook 2016 zal vermoedelijk een moeilijk jaar zijn, aangezien er grote aantallen vluchtelingen blijven toestromen. De diverse landen zullen hun inspanningen duidelijk moeten opdrijven om de bewegingen van vluchtelingen in Europa beter onder controle te houden. Ondanks de grote stromen vluchtelingen die in Europa blijven binnenkomen, is en blijft deze crisis beheersbaar. Daartoe is echt een solide, gemeenschappelijke strategie vereist, gebaseerd op gedeelde verantwoordelijkheid, solidariteit en onderling vertrouwen tussen de lidstaten van de Europese Unie.

Humanitaire organisaties als UNHCR zullen vluchtelingen blijven beschermen en bijstaan en steun blijven bieden aan regeringen om een antwoord te kunnen bieden op de huidige situatie. De ervaring leert ons echter dat er geen humanitaire oplossingen bestaan voor humanitaire problemen. De werkelijke oplossing is altijd politiek. Europese en wereldleiders moeten een actievere rol spelen in de aanpak van de onderliggende oorzaken van conflicten en schendingen van de mensenrechten. Dat is de enige manier waarop een duurzame vermindering van de massale vluchtelingenstromen kan worden gerealiseerd.

Voor Europa is een moment van waarheid aangebroken om haar engagement voor waarden als mensenrechten en vluchtelingenbescherming te hernieuwen. Dit zijn uiteindelijk de fundamenten waarop de Unie is gebouwd.

FOCUS: INSTROOM VAN ASIELZOEKERS EN HET OPVANGBELEID IN BELGIË: VERGELIJKING VAN DE JAREN 2000 EN 2015

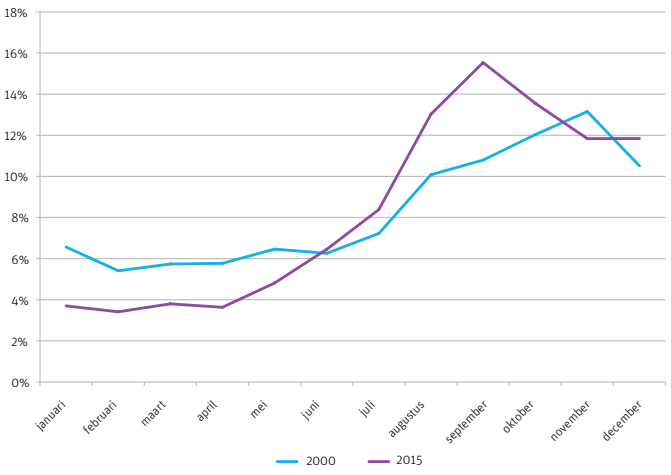
De verhoogde toestroom van asielzoekers in België gedurende de laatste zes maanden van 2015 heeft tot veel debat geleid, zowel over de capaciteit van België om deze nieuwkomers op te vangen als over de aard en omvang van deze plotse toestroom. Nochtans is dit niet de eerste "opvangcrisis" in België. In 2000 werd er al een piek van asielaanvragen geregistreerd die qua omvang nog lichtjes hoger lag. Deze focus heeft als doel om een stap terug te zetten wat de cijfers betreft door de twee sleuteljaren – 2000 en 2015 – in hun – sterk verschillende - context te plaatsen.

Meer asielzoekers in 2000 dan in 2015

In de loop van het jaar 2015 werd de instroom van asielzoekers dikwijls vergeleken met deze van het jaar 2000. In werkelijkheid werden er nochtans meer asielaanvragen geregistreerd in 2000 dan in het afgelopen jaar. Qua *dossiers* werden er in 2015 31.285 *eerste asielaanvragen* geregistreerd in vergelijking met 40.212 in 2000 (oftewel 23% minder). Qua personen ging het in 2015 om 38.990 *asielzoekers die een eerste keer asiel aanvroegen* (verder: eerste asielzoekers) in vergelijking met 46.855 in 2000 (oftewel 17% minder). Let wel: in 2000 konden asielzoekers alleen de vluchtelingenstatus op basis van de Conventie van Genève aanvragen terwijl ze in 2015, als ze niet erkend werden als vluchteling, ook de status van subsidiaire bescherming konden krijgen. Dat is zo voor slachtoffers van blind geweld in het kader van een gewapend conflict[276]. Toch kunnen verschillende elementen de verschillen tussen de instroom van 2015 en die van 2000 mee verklaren.

Een plotse toename in 2015

Figuur 32. Maandelijkse evolutie van de asielaanvragen (uitgedrukt in percentages voor het totaal van het jaar), 2000 en 2015
(Bron: EU-Eurostat)[277]



Een eerste belangrijk element in 2015 is de snelle en significante stijging van het aantal asielzoekers vanaf april. Tussen april en september is het aantal asielzoekers dat een eerste aanvraag indiende vermenigvuldigd met 3,3. Elke maand werd een nieuw record gevestigd, met meer dan

276 In 2000 kon het CGVS een beslissing van een persoon die niet als vluchteling erkend kon worden, laten vergezellen van een "niet-terugleidingsclausule" wanneer men van mening was dat een terugkeer naar zijn land van herkomst een risico op een schending van de fundamentele mensenrechten met zich meebracht. We willen ook opmerken dat in 2000 personen geregulariseerd werden op basis van de wet van 1999 die het mogelijk maakte om een verblijfstitel te bekomen wegens humanitaire redenen of in geval van de onmogelijkheid om terug te keren naar het land van herkomst "om redenen onafhankelijk van hun wil" (artikel 2 van de wet van 22 december 1999 betreffende de regularisatie van het verblijf van bepaalde categorieën van vreemdelingen verblijvend op het grondgebied van het Rijk). Zie ook hoofdstuk 3 *Internationale bescherming*.

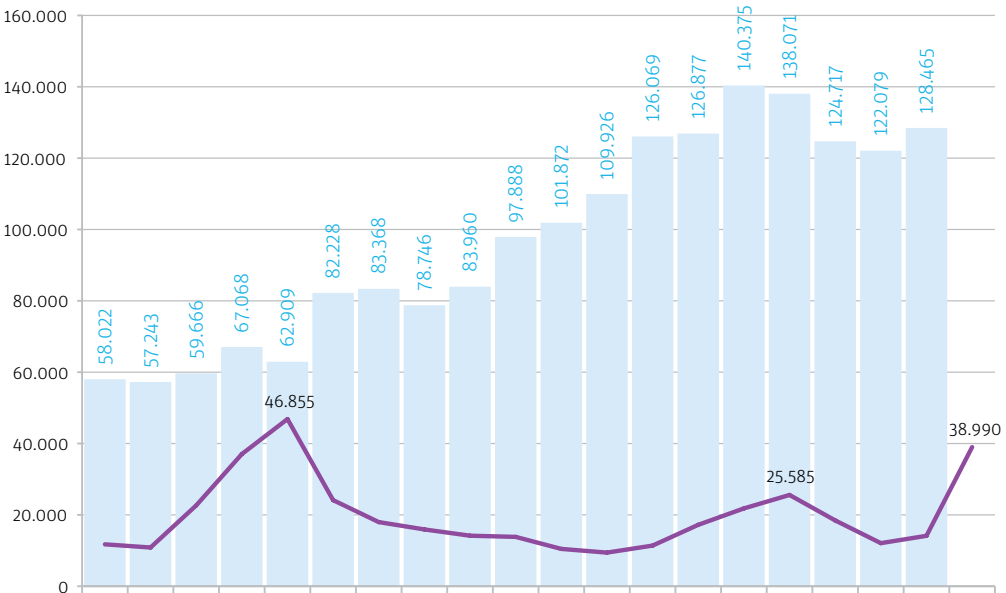
277 De figuren 32 en 34 hebben betrekking op indicatoren die licht verschillen. De cijfers van 2000 slaan op alle asielzoekers (meervoudige aanvragen inbegrepen) zonder begeleiders, terwijl de cijfers van 2015 slaan op de personen die een eerste asielaanvraag deden (zonder de meervoudige aanvragen) mét begeleiders. Wat de maandelijkse aanvragen en de afkomst van de asielzoekers betreft was de indicator die voor 2015 werd gebruikt niet beschikbaar voor 2000. De figuren 32 en 34 geven dan ook een indicatie van de orde van grootte, maar zijn niet strikt vergelijkbaar.

6.000 geregistreerde eerste asielzoekers tijdens de maand september. Vijftien jaar eerder, tijdens de laatste grote piek van asielzoekers, waren de maandelijkse verzoeken meer gelijkmatig verspreid over het ganse jaar. De crisis was minder plots, zo waren er al duizenden asielzoekers in bepaalde maanden van het voorgaande jaar.

Aandeel van asiel in de migratie in 2015 minder groot

Om het 'gewicht' van asiel in de algemene migratiecontext te illustreren, vergelijken we twee indicatoren: ten eerste het aantal eerste asielzoekers geregistreerd door de Dienst Vreemdelingenzaken in een jaar en ten tweede het aantal legale immigraties die gedurende dat zelfde jaar geregistreerd werd (en dat het aantal nieuw geregistreerde vreemdelingen in het vreemdelingen- of bevolkingsregister vertegenwoordigt in de loop van het jaar). Hoewel deze twee bronnen het niet mogelijk maken om het aandeel van asielzoekers in de totale jaarlijkse immigratiestroom nauwkeurig te berekenen[278], kan de relatie tussen deze twee indicatoren een orde van grootte aangeven. Het aantal legale immigraties is nog niet beschikbaar voor het jaar 2015. Het lijkt echter waarschijnlijk dat dit cijfer in het bereik van 125.000 tot 130.000 mensen zal blijven[279]. Op basis van deze hypothese tellen we in 2015 ongeveer 3 asielzoekers op 10 legale immigraties, terwijl deze verhouding ongeveer 7 op 10 was in 2000.

Figuur 33. Aantal legale immigraties (Bron: Statistics Belgium) en personen die een eerste asielaanvraag deden in België, 1996-2015 (Bron: DVZ-WR, berekeningen Nicolas Perrin[280] tot 2007 en DVZ-Eurostat tussen 2008 en 2015)



	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Legale immigraties	58.022	57.243	59.666	67.068	62.909	82.228	83.369	78.746	83.960	97.888	101.872	109.926	126.069	126.877	140.375	138.071	124.717	122.079	128.465	
Personen die eerste asielaanvraag indienen	11.746	10.856	22.644	37.042	46.855	24.131	17.981	15.921	14.167	13.832	10.460	9.426	11.395	17.215	21.815	25.585	18.450	12.080	14.130	38.990

278 Het gaat hier niet over de verhouding van asielzoekers in het geheel van alle stromen, maar over de verhouding van deze twee indicatoren. Vanuit een methodologisch oogpunt, zou het in feite niet juist zijn om deze twee indicatoren op te tellen aangezien er binnen de legale immigraties een aantal asielzoekers vallen eens ze als vluchteling erkend worden. Diegenen die hun asielaanvraag ingediend hebben en erkend werden tijdens hetzelfde jaar, worden dan zowel onder de legale stromen als onder de asielzoekers gerekend.

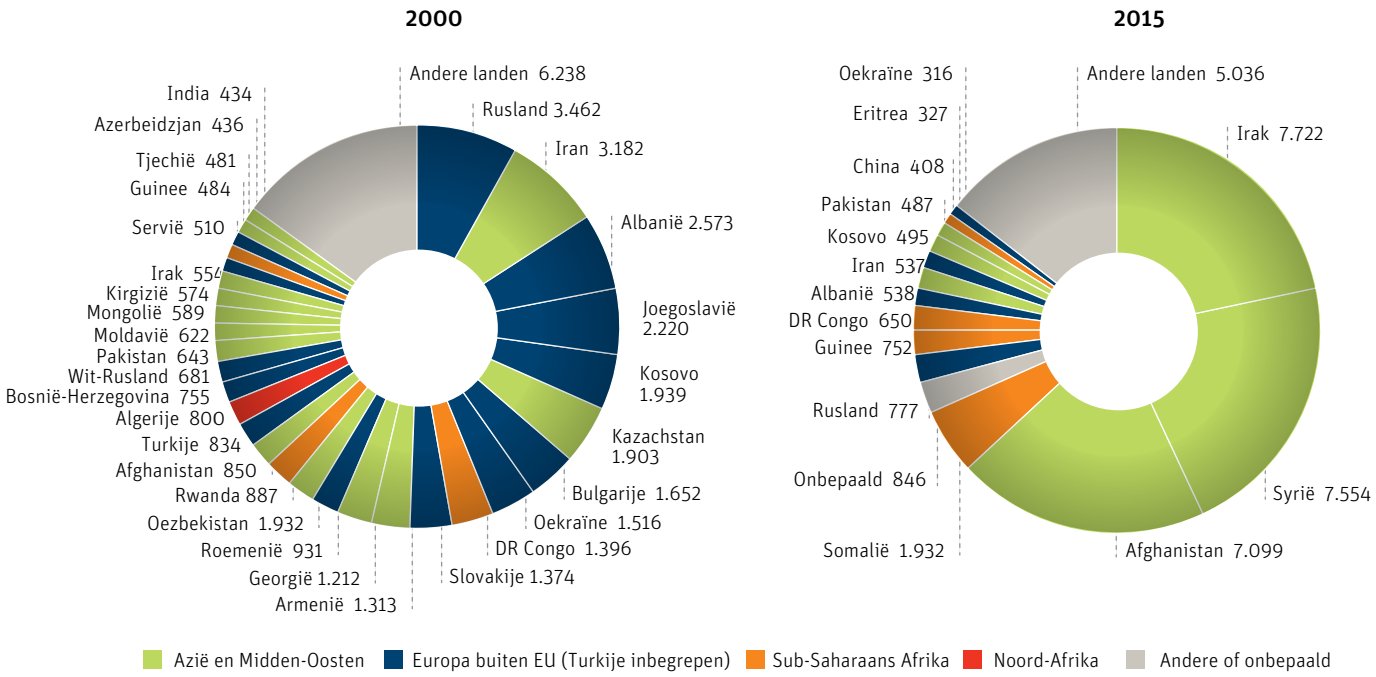
279 Asielzoekers worden slechts in de immigratiestatistieken geïntegreerd eens het statuut van vluchteling of subsidiaire bescherming is verleend (zie berekening van de stromen hoofdstuk 2, kader 9). Afgewezen asielzoekers zullen dus niet in de officiële statistieken van de immigratiestromen verschijnen en de personen die als vluchteling erkend werden (of die subsidiaire bescherming kregen) of geregulariseerd werden op een andere rechtsgrond, komen met een lichte vertraging in de statistieken terecht. We gaan hier uit van de hypothese dat deze stromen relatief stabiel blijven in vergelijking met de voorgaande jaren.

280 CENTRUM VOOR GELIJKE KANSEN EN RACISMEBESTRIJDING & GÉDAP (2008), *Demandeurs d'asile, réfugiés et apatrides en Belgique: un essai de démographie des populations demandeuses ou bénéficiaires d'une protection internationale*, pp. 19-20.

Een grote verscheidenheid aan landen van herkomst in 2000

In 2000 maakte een dertigtal nationaliteiten samen 85% uit van de eerste asielaanvragen. We zagen dus een grote verscheidenheid in afkomst. De conflicten in de Balkan (Albanië, Joegoslavië, Kosovo, ...) en in de regio van de Grote Meren (DRC, Rwanda) en de instabiliteit in de Oost-Europese landen (Rusland, Bulgarije, Oekraïne, Roemenië, ...) lagen aan de basis van enkele duizenden asielaanvragen in 2000. De context in 2015 is heel anders: slechts 15 landen zijn goed voor 85% van alle asielaanvragen. De drie belangrijkste landen van herkomst maken meer bepaald bijna twee derde van de geregistreerde asielzoekers dit jaar uit: Irak (22%), Syrië (21%) en Afghanistan (20%).

Figuur 34. Verdeling van de herkomstnationaliteiten van de geregistreerde asielzoekers in 2000 en 2015 (Bron: EU-Eurostat)[281]



281 Ook al waren Kosovo en Servië binnen hun huidige grenzen in 2000 geen onafhankelijke landen noch erkend door België, toch vermelden de cijfers van het CGVS en de DVZ al deze nationaliteiten.

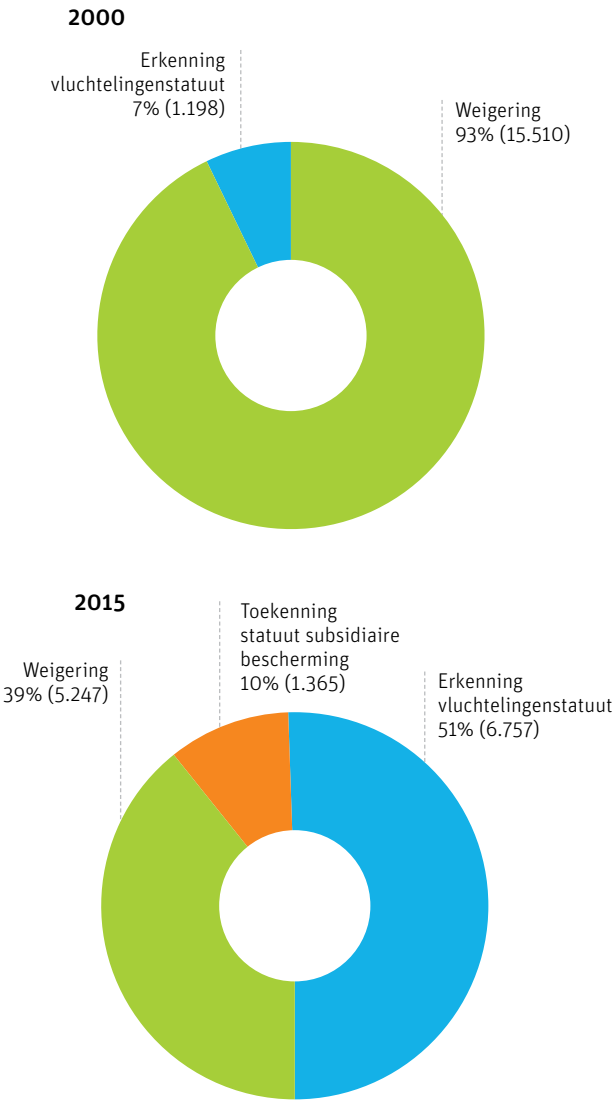
Een veel hoger erkenningspercentage in 2015

Niet alleen de behandeling van asielaanvragen tussen 2000 en 2015, maar ook het erkenningspercentage is sterk toegenomen. In 2000 kon slechts de vluchtelingenstatus worden verleend aan asielzoekers. Van alle genomen beslissingen in het jaar 2000, kende 7%, ongeveer 1.200 aanvragen, een positief resultaat bij het CGVS[282]. In 2015 hadden meer dan 8.000 aanvragen een gunstig resultaat, wat 61% uitmaakt van alle beslissingen ten gronde die het CGVS in 2015 genomen heeft (51% beslissingen met betrekking tot de vluchtelingenstatus en 10% ten opzichte van de subsidiaire bescherming).

Dit erkenningspercentage kan als «conjunctureel» worden omschreven, aangezien het betrekking heeft op het aantal positieve beslissingen van één jaar ten opzichte van de som van de definitieve (positieve en negatieve) beslissingen genomen tijdens dat jaar. De asielprocedure kan echter enkele maanden of langer dan een jaar duren. Beslissingen die in een jaar genomen worden, hebben dan ook vaak betrekking op de aanvragen die zijn ingediend in de loop van het jaar of in de voorgaande jaren. Deze cijfervoorstelling mengt dus de aanvragen die snel behandeld werden met de aanvragen waarvan het onderzoek verschillende maanden duurde. Daarom verwarren de voorgestelde statistieken aanvragen die in zeer verschillende contexten ingediend werden.

Een andere methode bestaat uit de berekening van het erkenningspercentage "per cohorte"[283]. Hierbij worden de positieve beslissingen geplaatst naast de aanvragen waarmee het overeenkomt, met name in functie van het aantal personen die een asielaanvraag in hetzelfde jaar hebben ingediend. Voor de asielzoekers die in 2000 hun aanvraag indienden, geeft de cohortmethode aan dat drie jaar na de aanvraag, slechts 2% van de individuen die een asielaanvraag in 2000 in België ingediend hadden, het vluchtelingenstatuut had toegewezen gekregen. Zeven jaar later stellen we vast dat dit percentage op ongeveer 5% is blijven hangen[284]. Sinds eind jaren '90 en tot voor kort is dit erkenningspercentage (per cohorte) nooit zo laag geweest. We beschikken niet over identieke gegevens om dit percentagetype voor de meest recente cohorten van asielzoekers te onderzoeken, maar we kunnen veronderstellen dat deze percentages veel hoger zullen liggen, zelfs na slechts enkele maanden in de procedure.

Figuur 35. Verdeling van de beslissingen volgens de beslissingen die in 2000 en 2015 door het CGVS genomen werden (Bron: CGVS)



282 In 2000 bestond de asielprocedure uit een ontvankelijkheids- en een gegrondheidsfase. Het CGVS behandelde enkel de dossiers die door de DVZ (of door zichzelf na een dringend beroep) ontvankelijk werden verklaard. Het percentage van 7% wordt berekend op basis van het aantal positieve beslissingen ten gronde (1198) in verhouding tot alle negatieve beslissingen genomen in 2000 (3.277 ten gronde en 12.233 in de ontvankelijkheidsfase).

283 Voor meer details over deze methode, zie Statistisch en demografisch verslag 2013, hoofdstuk 3.

284 Zie Figuur 22 van het Jaarverslag migratie 2013, Federaal Migratiecentrum, p. 71.

Uit deze belangrijke indicatoren (maandelijkse gegevens, herkomst van asielzoekers, erkenningspercentage) blijkt dat, buiten de absolute cijfers, de context waarin de asielzoekers in België zijn toegekomen heel anders is in 2000 dan in 2015.

De grote toestromen van asielzoekers leiden ongetwijfeld tot discussies over de manier waarop zij opgevangen worden. De crisis en de maatregelen die naar aanleiding hiervan genomen worden, kunnen op duurzame wijze vormgeven aan het beleid. Deze vaststelling, die voor alle materies geldt, blijkt met name van belang wat de opvang betreft. We merken namelijk dat de toestroom aan asielzoekers in 2000 op duurzame wijze het opvangbeleid in België heeft gevormd. Het is op basis van deze principes voortgekomen uit de crisis van 2000 dat die van 2015 aangepakt werd.

2000: een keerpunt in het opvangbeleid van asielzoekers in België

Om dit te begrijpen, moeten we even een stap terug zetten[285]. In het begin bestond er geen apart systeem voor asielzoekers: zij die niet zelf in hun behoeften konden voorzien, kregen dus maatschappelijke dienstverlening van het OCMW van hun verblijfplaats, dat vrij te kiezen was. In de jaren '80 stelden een aantal OCMW's van de grote steden, die de meerderheid van de "kandidaat-vluchtelingen" opvingen, dat ze het slachtoffer waren van een financiële en administratieve belasting die niet steeds voldoende terugbetaald werd door de overheid. Bepaalde gemeentes en OCMW's weigerden op illegale wijze om de asielzoekers die zich bij hen kwamen aanmelden in te schrijven en te helpen, waardoor sommigen onder hen zich op straat bevonden[286]. De oprichting van de eerste opvangstructuren door het Ministerie voor Maatschappelijke Integratie[287] volstond niet om aan de vraag te voldoen. In een eerste fase werden de asielzoekers ofwel opgevangen in een opvangcentrum, ofwel konden ze genieten van hulp van het OCMW. Er werd een "spreidingsplan" op poten gezet zodat de OCMW's van alle gemeentes hun bijdrage zouden leveren. Er werd een "code 207 OCMW"[288] toegekend, de enige bevoegde om maatschappelijke dienstverlening aan te bieden aan de asielzoeker, die totaal vrij blijft om te kiezen waar hij verblijft. In 2000, ondanks de intrede van NGO's (Ciré en Ociv, de voorganger van Vluchtelingenwerk Vlaanderen) in de opvangsector, waren de opvangstructuren verzadigd en veel asielzoekers werden naar het OCMW doorgestuurd om financiële steun te ontvangen. Dit werd beschouwd als een aantrekkingsfactor om naar België te komen. Deze crisis vormde de aanleiding voor een belangrijke maatregel: asielzoekers kunnen bij hun aankomst in principe geen OCMW-steun verkrijgen, enkel materiële hulp in een opvangstructuur dat hen toegewezen wordt. Volgens de toenmalige wetgever ging het niet alleen om het bestrijden van een zogenaamde aantrekkingsfactor (financiële steun), maar ook om het toekennen van waardige opvang aan personen die in de grote steden soms het slachtoffer kunnen worden van huisjesmelkers die een groot deel opstrijken van de steun die door het OCMW wordt toegekend[289]. Hoewel deze maatregel zich toen beperkte tot de ontvankelijkheidsfase van de asielaanvraag (de persoon kon nog beroep doen op maatschappelijke dienstverlening van het OCMW indien de aanvraag ontvankelijk werd verklaard), werd een fundamenteel principe vastgelegd waarop het huidige opvangsysteem zich beroept. OCMW-steun is enkel mogelijk in uitzonderlijke omstandigheden, bijvoorbeeld wegens gezinseenheid. Door de oprichting van verschillende nieuwe opvangplaatsen, komen er steeds meer opvangoperatoren bij, die rechtstreeks met het Ministerie van Maatschappelijke Integratie conventies afsluiten. In 2001 werd het federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers opgericht, om een soepeler opvangbeleid mogelijk te maken[290]. Men kan dus zeggen dat Fedasil ontstaan is ten gevolge van de crisis van 2000. Dit belangrijk principe van de beperking van de opvang tot "materiële hulp" werd vervolgens uitgebreid door de wet van 12 januari 2007 over de opvang van asielzoekers[291].

2015: de bevestiging van het principe van de weigering van financiële steun voor de asielzoekers

Tijdens de crisis in 2015 hebben veel mensen die een asielaanvraag in België wilden indienen, initieel geen

285 Sommige informatie die volgt, werd genomen uit de historiek van Fedasil die terug te vinden was op de vroegere versie van hun website (www.fedasil.be/fr/home/20jaargeschiedenis4/ geraadpleegd in maart 2010), niet meer beschikbaar.

286 Als reactie op deze houding, voorziet artikel 5, §2bis van de wet van 2 april 1965 (ingevoerd door de wet van 24 december 1999 houdende sociale en diverse bepalingen) dat de Staat de maatschappelijke dienstverlening die toegekend werd door een bevoegd OCMW "wanneer een lid of een personeelslid van het centrum of de betrokken gemeentes rechtstreeks of onrechtstreeks, hetzij door beloften, bedreigingen, misbruik van gezag of macht, hetzij door niet op te treden of anderszins, kandidaat-vluchtelingen, (...), systematisch ertoe aangezet of gedwongen heeft het grondgebied van de gemeente te verlaten of zich in een andere gemeente te vestigen".

287 Met name het Klein Kasteeltje dat in 1986 geopend werd, en de centra van het Rode Kruis na de toestroom door de val van de Ijzeren Muur in 1990.

288 De "code 207" is het nummer in het wachtregister van de code die "de verplichte plaats van inschrijving" van de asielzoeker aanduidt.

289 Memorie van Toelichting van de wet van 2 januari 2001 houdende sociale, budgettaire en andere, *BS*, 3 januari 2001, p 124; Memorie van Toelichting, *Parl. St.* Kamer 51, 16 juni 2006, 2565/001, p. 5.

290 Programmawet van 19 juli 2001, art. 60 tot 65.

291 Art. 10 en 11 van de opvangwet van 12 januari 2007.

opvangstructuur gekregen. Hiervan getuigden de tenten in het Maximiliaanpark. Nochtans werd tijdens deze crisis het Fedasil-netwerk niet officieel als verzadigd beschouwd. Tijdens de crisis van 2008-2010 werd een ander beleid gevoerd: Fedasil, die op dat ogenblik niet langer het hoofd kon bieden aan de opvangvraag[292], was van oordeel dat de "uitzonderlijke omstandigheden" een doorverwijzing van asielzoekers naar financiële hulp vanwege het OCMW, zoals de wet toelaat[293], rechtvaardigden. In 2015 werd er een race tegen de klok gevoerd om snel nieuwe opvangplaatsen te creëren om te kunnen antwoorden op de grote toestroom van ingeschreven asielzoekers. Het beperken van het aantal registraties van asielzoekers door de DVZ werd als middel gebruikt om het opvangnetwerk van Fedasil niet te verzadigen. Er werd, buiten het kader van Fedasil om, een tijdelijke oplossing tot opvang opgericht voor nog niet geregistreerde asielzoekers, de pre-opvang. Al deze maatregelen genomen in 2015 hebben een gemeenschappelijk doel: kost wat kost vermijden dat de «veiligheidsklep» voorzien door de wet gebruikt wordt waardoor de mensen doorverwezen kunnen worden naar de financiële steun van het OCMW. Het ging dus om de letterlijke toepassing van het beginsel van de beperking van de opvang tot materiële hulp, aangenomen naar aanleiding van de crisis van 2000.

De vergelijking van de situaties toont ons dat de toestroom van 2015 kwantitatief vergelijkbaar is (iets lager) met die van 2000, maar dat het profiel van de personen die aankomen erg verschillend is. Ook de context is erg verschillend. Slechts weinig asielzoekers die in 2000 zijn aangekomen, hebben uiteindelijk het vluchtelingenstatuut gekregen[294], terwijl we vaststellen dat veel personen die in 2015 aangekomen zijn de bescherming die ze wensten hebben verkregen (vluchtelingenstatuut of subsidiaire bescherming). Op het gebied van de opvang, vormen de politieke reacties van 2015 een constante sinds 2000: opvangvoorzieningen die als te gunstig gezien worden, leiden tot een grotere toestroom van asielzoekers. Het beheer van de situatie in 2015, bevestigt het principe van de exclusiviteit van materiële hulp, en heeft geleid tot nieuwe opvangmodaliteiten (zoals de pre-opvang), waarvan de effecten op middellange termijn nog moeilijk te voorspellen zijn. In 2015, in tegenstelling tot in 2000, is dezelfde minister verantwoordelijk voor zowel het asielbeleid als voor het opvangbeleid. Deze samenvoeging van bevoegdheden heeft het mogelijk gemaakt om snel maatregelen te nemen door in 2015 gebruik te maken van beide handvaten.

292 Over deze opvangcrisis, zie Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding, *Jaarverslag migratie 2010*, p. 54-55.

293 Art. 11 van de opvangwet van 12 januari 2007. Sommige OCMW's hebben de wettelijkheid van dit proces in vraag getrokken, maar dit werd meerdere keren bevestigd door het Hof van Cassatie (zie Cass. 26 november 2012, S.11.0126.N; Cass. 7 januari 2013, S.11.0111.F; Cass. 30 maart 2015, S.14.0017.F, beschikbaar op www.juridat.be).

294 We stellen echter vast dat velen onder hen later een regularisatie van hun verblijf hebben kunnen bekomen op basis van de onredelijke duur van de asielprocedure, een logisch gevolg van het LIFO-systeem (*Last in, first out*) dat in 2000 werd toegepast (zie Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding, *Jaarverslag migratie 2007*, p. 26).

Hoofdstuk 4
Recht op een gezinsleven



Meer en meer mensen hebben een familieleven dat zich afspeelt in verschillende landen. Dat is een logisch gevolg van migratie. Myria analyseert in dit hoofdstuk de Belgische wetswijzigingen en een deel van de rechtspraak over gezinshereniging. Het gaat na of deze niet in de weg staan van het recht op een gezinsleven. Eerst analyseert het echter de cijfers over de visa voor gezinshereniging van 2015 (die iets hoger liggen dan in 2014) en die over de verblijfstitels op grond van gezinshereniging van 2014 (waarbij iets meer dan de helft wordt afgeleverd aan familieleden van EU-burgers).

1. CIJFERS

1.1. | Gezinshereniging in kaart gebracht aan de hand van verschillende gegevensbronnen

De twee belangrijkste gegevensbronnen om gezinshereniging te bestuderen zijn de databank met betrekking tot de *beslissingen over de toekenning van visa* (2) en de databank met gegevens over de afgifte van *verblijfstitels* (3). Hoewel beide databanken elkaar gedeeltelijk overlappen, hebben ze toch niet volledig betrekking op dezelfde personen[295].

Tabel 11. Vergelijkend overzicht van de gegevens die worden gebruikt om de gezinshereniging in België te bestuderen

	Visa voor lang verblijf (visa D) in het kader van een gezinshereniging	Verblijfstitels (vreemdelingenkaarten en verblijfsdocumenten afgegeven in het kader van een gezinshereniging)
Periode van de beschikbare gegevens	2010-2015	2010-2014
Verspreiding van de gegevens	FOD Buitenlandse Zaken	Dienst Vreemdelingenzaken
Inhoud van de gegevens	Beslissingen genomen tijdens het jaar (zowel positieve als negatieve), volgens de datum van de visumaanvraag en volgens enkele kenmerken van de begunstigde (geslacht, leeftijd, nationaliteit).	Afgifte van de verblijfstitels, met informatie volgens de nationaliteit, de leeftijd en het geslacht van de begunstigde, naast de verwantschap met de persoon die het recht op gezinshereniging opent.
Betrokken nationaliteiten	Uitsluitend de nationaliteiten die aan de visumplicht onderworpen zijn, met andere woorden de derdelanders[296].	Alle vreemdelingen (zowel derdelanders als EU-burgers).
Inbegrepen populatie	Personen die een visumaanvraag hebben ingediend in het kader van een gezinshereniging (met positieve of negatieve afloop).	Personen die toegang hebben gekregen tot het Belgisch grondgebied dankzij een visum voor gezinshereniging en personen die zich op grond van een andere verblijfstitel in België bevonden en daarna een verblijfstitel hebben verkregen in het kader van een gezinshereniging.
Niet inbegrepen populatie	Personen die hetzij op grond van een ander visumtype, hetzij op irreguliere manier toegang hebben gekregen tot het Belgisch grondgebied en pas ter plaatse een aanvraag tot gezinshereniging hebben ingediend.	Personen aan wie een verblijfstitel in het kader van een gezinshereniging werd geweigerd.

295 De twee gegevensbronnen worden gedetailleerd en vergeleken in hoofdstuk 2. De gegevens over de verblijfstitels die in dit hoofdstuk worden voorgesteld, verschillen echter van de gegevens over de eerste verblijftitels die in hoofdstuk 2 worden vermeld.

296 De volledige lijst van nationaliteiten onderworpen aan de visumplicht, is beschikbaar op de website van de Dienst vreemdelingenzaken: https://sif-gid.ibz.be/FR/les_pays_tiers_dont_les_ressortissants_sont_soumis_a_l_obligation_de_visa.aspx.

Kader 16.

Definities

- De **gezinshereniger** is de term die wordt gebruikt voor de *persoon die het recht op gezinshereniging opent*, met andere woorden de persoon die al in België aanwezig is en wordt vervoegd door zijn familieleden.
- De term **gezinsmigrant** wordt gebruikt om de *begunstigde* van de gezinshereniging aan te duiden, met andere woorden de persoon die de al in België aanwezige gezinshereniger vervoegt.
- Wanneer de gezinshereniger een **onderdaan van een derde land** is, is de wettelijke basis voor de gezinshereniging *artikel 10* (wanneer hij een onbeperkt verblijfsrecht heeft) of *artikel 10bis* (wanneer zijn verblijfsrecht beperkt is) van de vreemdelingenwet.
- Wanneer de gezinshereniger een **burger van de EU** is, is de wettelijke basis voor de gezinshereniging *artikel 40bis van dezelfde wet.*
- Wanneer de gezinshereniger de **Belgische nationaliteit** heeft, is de wettelijke basis voor de gezinshereniging *artikel 40ter van dezelfde wet.*

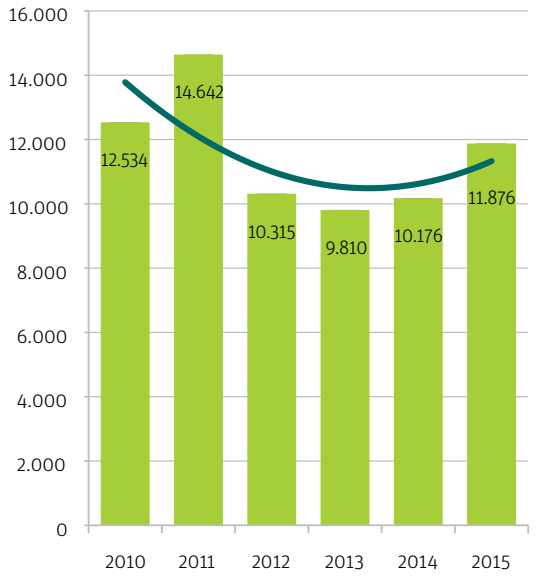
1.2. | De visa

In de visumdatabank wordt de gezinshereniging voornamelijk bestudeerd aan de hand van de visa voor lang verblijf (visa D) waarvoor als reden gezinshereniging werd opgegeven (art.10/10bis of art. 40bis/40ter). Het is niet mogelijk om in de visumdatabank een onderscheid te maken tussen de artikelen 40bis en 40ter.

1.2.1. | 11.876 visa voor gezinshereniging afgegeven in 2015, een lichtjes hoger cijfer dan in 2014

Tussen 2011 en 2012 was het aantal visa afgegeven in het kader van een gezinshereniging met 30% gedaald[297]. Die daling weerspiegelde zeer waarschijnlijk de effecten van de nieuwe wet op de gezinshereniging die op 22 september 2011 in werking was getreden[298]. Uit de statistieken van het jaar 2013 bleek nog altijd een daling, hoewel die minder uitgesproken was dan voorheen: 9.810 visa voor gezinshereniging in 2013 tegenover ~~10.176~~ in 2012 (-5%). Die lichte daling werd echter voornamelijk verklaard door een vermindering van het totaal aantal (zowel negatieve als positieve) beslissingen en niet door een stijging van het percentage weigeringen, zoals in 2012 het geval was. Die vermindering van het aantal *beslissingen* zou een weerspiegeling kunnen zijn van het aantal *visumaanvragen*[299]. Er mag immers worden aangenomen dat de strengere voorwaarden die door de

Figuur 36. Evolutie van het aantal visa afgegeven in het kader van een gezinshereniging, voor alle nationaliteiten samen, 2010-2015 (Bron: FOD Buitenlandse Zaken)



297 De cijfers die in dit jaarverslag worden vermeld voor de jaren 2010-2014 verschillen lichtjes van die welke in de vorige jaarverslagen werden voorgesteld, want er werd een harmonisatie van de gegevens doorgevoerd (meer bepaald van de categorieën die bij de gezinshereniging in aanmerking moeten worden genomen).

298 De wet van 8 juli 2011 tot wijziging van de vreemdelingenwet, die in werking is getreden op 22 september 2011, heeft nieuwe materiële voorwaarden ingevoerd voor de gezinshereniging, zowel met een derdelander (artikelen 10/10bis) als met een EU-burger (artikel 40bis) of met een Belg (artikel 40ter).

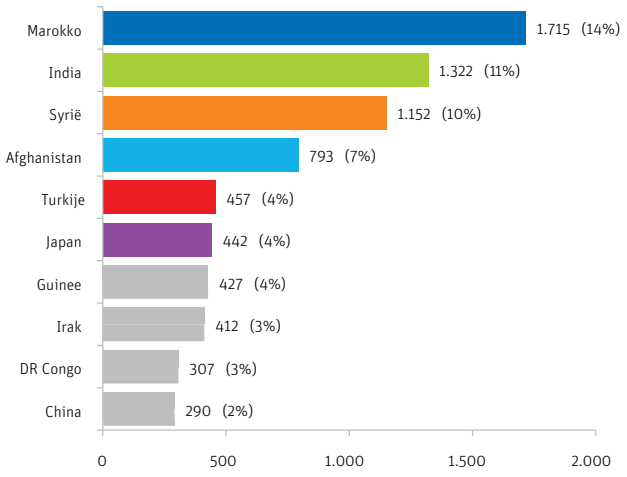
299 Wij herinneren eraan dat de FOD Buitenlandse Zaken de gegevens aanlevert op basis van de datum van de beslissing en niet volgens het jaar waarin de aanvraag werd ingediend. Het is bijgevolg niet mogelijk om de evolutie van het aantal visumaanvragen nader in kaart te brengen.

nieuwe wet op de gezinshereniging werden ingevoerd in 2013 ongetwijfeld beter gekend waren en daardoor tot een daling van het aantal aanvragen hebben geleid. In 2014 en 2015 wordt een lichte stijging van het aantal afgegeven visa vastgesteld, met 11.876 visa in 2015.

1.2.2. | Sterk uiteenlopende evolutie naargelang van het herkomstland

Onder de houders van een visum voor gezinshereniging onderscheiden enkele nationaliteiten zich van de rest. In 2015 bekleden de Marokkanen, de Indiërs, de Syriërs, de Afghanen, de Turken en de Japanners in de rangschikking de eerste plaatsen (Figuur 37).

Figuur 37. Voornaamste nationaliteiten van houders van een visum voor gezinshereniging in 2015 (Bron: FOD Buitenlandse Zaken)



Voor die nationaliteiten verloopt de evolutie van het aantal visa voor gezinshereniging echter niet gelijkmatig (Figuur 38).

- Voor de *Marokkanen* en de *Turken* valt een aanzienlijke daling op van het aantal visa in de afgelopen vijf jaar. Er kan vooral een beduidende vermindering van het aantal afgegeven visa aan die twee nationaliteiten worden vastgesteld tussen 2011 en 2012. Zij werden immers bijzonder hard getroffen door de hervorming van 2011. Sinds 2012 doet er zich een zekere stabilisering voor. Tussen 2010 en 2015 wordt een daling van 40% opgetekend voor de Marokkanen en een vermindering van 60% voor de Turken.

Figuur 38. Evolutie van het aantal visa afgegeven in het kader van een gezinshereniging voor de voornaamste nationaliteiten, 2010-2015 (Bron: FOD Buitenlandse Zaken)



- Voor de *Japanners* en de *Indiërs* werd daarentegen een toename vastgesteld van het aantal visa afgeleverd voor gezinshereniging. De Japanners, die in 2010 niet bij de tien voornaamste nationaliteiten waren, nemen in 2015 de zesde plaats in.
- Een laatste opmerkelijk feit heeft betrekking op de *Syriërs* en de *Afghanen*. Vóór 2014 was het aantal visa voor gezinshereniging dat werd afgegeven aan Syriërs zeer laag (tussen 60 en 120 visa per jaar), terwijl ze in 2015 op de derde plaats komen met meer dan 1.100 afgegeven visa. Die bijzonder uitgesproken evolutie bij de Syriërs heeft ongetwijfeld voor een deel te maken met de gunstigere voorwaarden die aan erkende vluchtelingen en aan begunstigden van subsidiaire bescherming (een status die een aanzienlijk aantal Syriërs en Afghanen in 2014 en 2015 hebben verkregen) worden toegestaan tijdens het eerste jaar van hun erkenning opdat ze door hun gezinsleden (echtgenoten en kinderen) zouden kunnen worden vervoegd.

1.2.3. | Frequentere weigeringen en een langere behandelingstermijn voor visa voor gezinshereniging dan voor de andere visumtypes

De visa die worden aangevraagd voor gezinshereniging verschillen van de andere visumtypes om minstens twee redenen: ze worden vaker geweigerd dan de andere en hun behandelingstermijn is langer. Gezien de hervorming van het recht op gezinshereniging, die in 2011 in werking is getreden, was 2012 duidelijk een overgangsjaar. In vergelijking met de jaren daarvoor lag het aandeel weigeringen hoger, terwijl de behandelingsduur van de dossiers over het algemeen korter was geworden. In 2012 werden 41% van de visa die werden afgeleverd op grond van de artikelen 10/10bis geweigerd en 52% van de visa op grond van de artikelen 40bis/40ter (tegenover 26% en 32% het jaar daarvoor). Die weigeringspercentages zijn de afgelopen jaren lichtjes gedaald tot respectievelijk 23% en 40%. Niettemin is het aandeel weigeringen zeer aanzienlijk hoger dan voor de andere visumtypes (1% weigeringen voor visa om beroepsredenen en 15% weigeringen voor visa om studieredenen)[300].

Wat de gemiddelde behandelingstermijn betreft, kan een aanzienlijke daling van de gemiddelde behandelingsduur van de visa voor gezinshereniging worden vastgesteld. Tussen 2011 en 2015, is die duur gedaald van 26 weken naar 16 weken voor de visa op basis van de artikelen 10/10bis en van 27 weken naar 15 weken voor de visa op basis van de artikelen 40bis/40ter. Vooral het aantal beslissingen genomen op een termijn van 3 tot 6 maanden is aanzienlijk toegenomen, wat de effecten van de hervorming van 2011 weerspiegelt. Die hervorming voorziet een verkorting van de termijn waarbinnen een beslissing moet worden genomen over visa voor gezinshereniging voor onderdanen van derde landen (van 9 maanden naar 6 maanden) en voert een termijn van 6 maanden in voor de Belgen en de EU-burgers. Toch moet erop worden gewezen dat die behandelingstermijnen, die door de administratie werden berekend, de periode tussen de ontvangst van het volledige dossier en het nemen van de beslissing betreffen. In werkelijkheid moeten de kandidaten voor gezinshereniging vóór ze hun aanvraag formeel kunnen indienen dikwijls administratieve stappen ondernemen en soms gerechtelijke procedures doorlopen die vaak lang kunnen duren om alle vereiste documenten bijeen te krijgen. Daarna duurt het soms nog lang alvorens de betrokkenen in kennis worden gesteld van de genomen beslissing. Die administratieve behandelingstermijnen zijn dus veel korter dan de effectieve wachttijd waarmee de betrokken gezinnen worden geconfronteerd[301]. Overigens moet nog worden opgemerkt dat de behandelingstermijnen gemiddeld langer duren wanneer er uiteindelijk een negatieve beslissing wordt genomen.

300 Zie hoofdstuk 2.2. Motieven voor migratie naar België, figuur 17.

301 Zie Recente ontwikkelingen in dit hoofdstuk, punt 2.2.

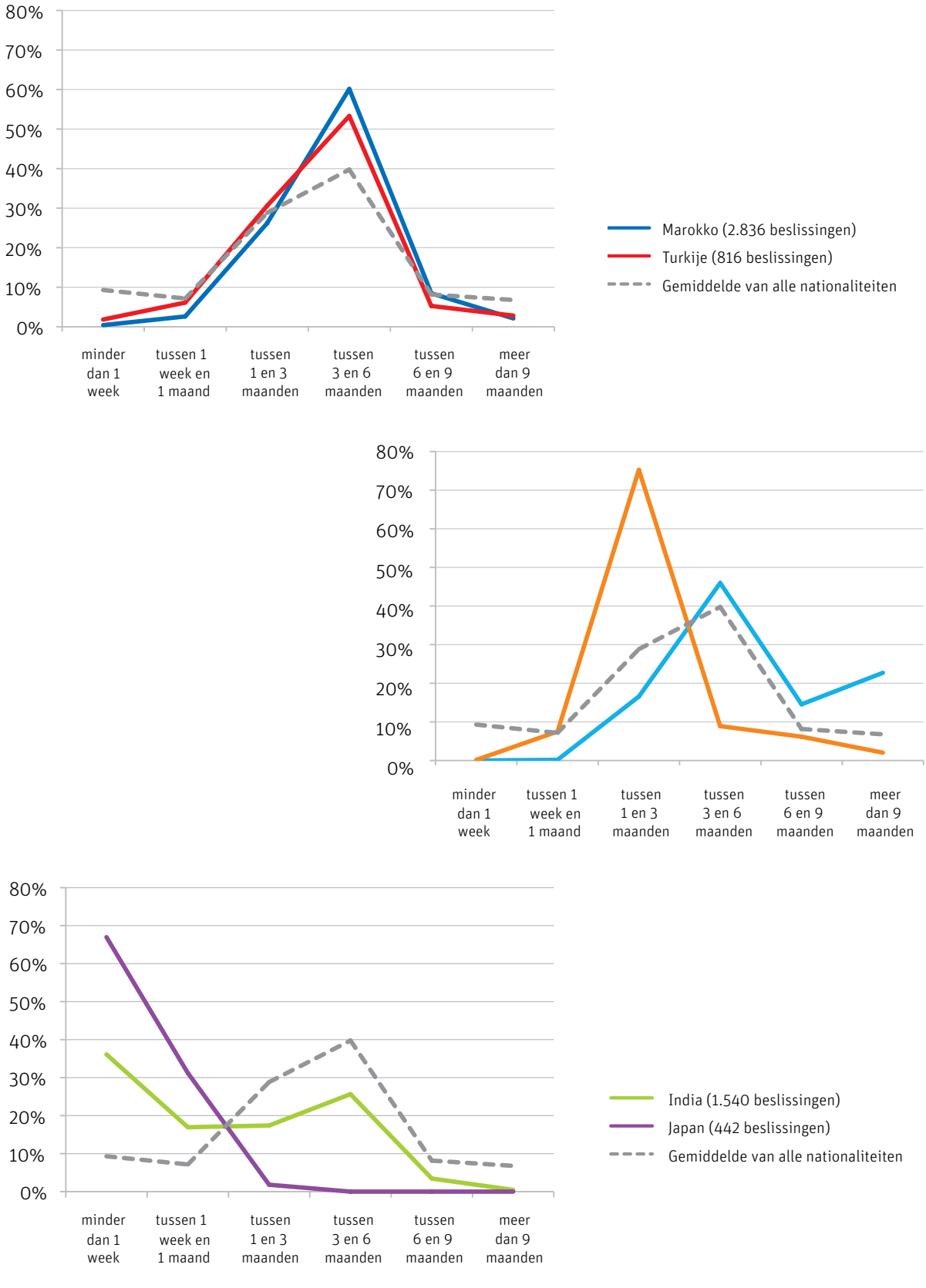
Tabel 12. Aantal beslissingen, percentage weigeringen en gemiddelde behandelingsduur voor visa voor lang verblijf, volgens het motief, 2011-2015 (Bron: FOD Buitenlandse Zaken)

	2011			2012			2013			2014			2015		
	Aantal beslissingen	Gemiddelde behandelingsduur (in weken)	Percentage weigeringen	Aantal beslissingen	Gemiddelde behandelingsduur (in weken)	Percentage weigeringen	Aantal beslissingen	Gemiddelde behandelingsduur (in weken)	Percentage weigeringen	Aantal beslissingen	Gemiddelde behandelingsduur (in weken)	Percentage weigeringen	Aantal beslissingen	Gemiddelde behandelingsduur (in weken)	Percentage weigeringen
Beroepsredenen	3.610	2	2%	3.438	2	2%	3.795	2	1%	3.480	1	1%	3.532	1	1%
Studieredenen	8.902	3	26%	9.091	3	25%	9.249	4	24%	9.387	4	21%	8.963	3	15%
Gezinshereniging met een derdelander (art. 10/10bis)	10.812	26	26%	11.192	19	41%	9.111	15	29%	8.973	20	26%	11.352	16	23%
Gezinshereniging met een EU-burger of met een Belg (art. 40bis en 40ter)	9.779	27	32%	7.672	18	52%	5.956	15	44%	5.835	20	39%	5.218	15	40%
Andere visa voor lang verblijf	2.622	8	9%	2.769	7	11%	2.702	9	10%	3.029	8	10%	3.444	8	9%
Totaal visa voor lang verblijf	**35.725**			**34.162**			**30.813**			**30.704**			**32.509**		

1.2.4. | Behandelingstermijn varieert volgens de nationaliteit van de begunstigde

Gemiddeld, en voor alle nationaliteiten samen, wordt de grote meerderheid (85%) van de beslissingen over visa voor gezinshereniging genomen binnen de zes maanden volgend op de visumaanvraag, en de meeste daarvan tussen drie en zes maanden na de indiening van de aanvraag (Figuur 39). Voor de Marokkanen en de Turken volgt de beslissingstermijn over hun visumaanvraag globaal genomen de gemiddelde curve die wordt vastgesteld: ongeveer 85% van de beslissingen worden genomen tussen één en zes maanden na de aanvraag. Ook het tijdschema van de beslissingen voor de visa aangevraagd door Afghanen ligt vrij dicht bij dit gemiddelde, hoewel toch een aanzienlijk deel van de beslissingen (37%) pas na zes maanden wordt genomen. De Syriërs wijken lichtjes af van het gemiddelde met een globaal kortere behandelingstermijn van de dossiers: het leeuwenaandeel van de beslissingen (75%) wordt genomen tussen één en drie maanden na de aanvraag. De Indiërs en de Japanners, ten slotte, wijken zeer duidelijk af van het gemiddelde, aangezien de beslissingen over de visumaanvragen zeer snel worden genomen. 36% van de beslissingen over visa voor Indiërs en 67% van de beslissingen voor Japanners worden in de eerste dagen na hun aanvraag (op minder dan een week tijd) genomen. Voor de Japanners wordt geen enkele beslissing later dan drie maanden na de aanvraag genomen en voor de Indiërs worden 29% van de beslissingen tussen 3 en 9 maanden na de aanvraag genomen, maar nooit later.

Figuur 39. Administratieve behandelingsduur van de visumaanvragen (die tot een positieve of een negatieve beslissing hebben geleid) in het kader van een gezinshereniging voor enkele nationaliteiten, 2015 (Bron: FOD Buitenlandse Zaken)

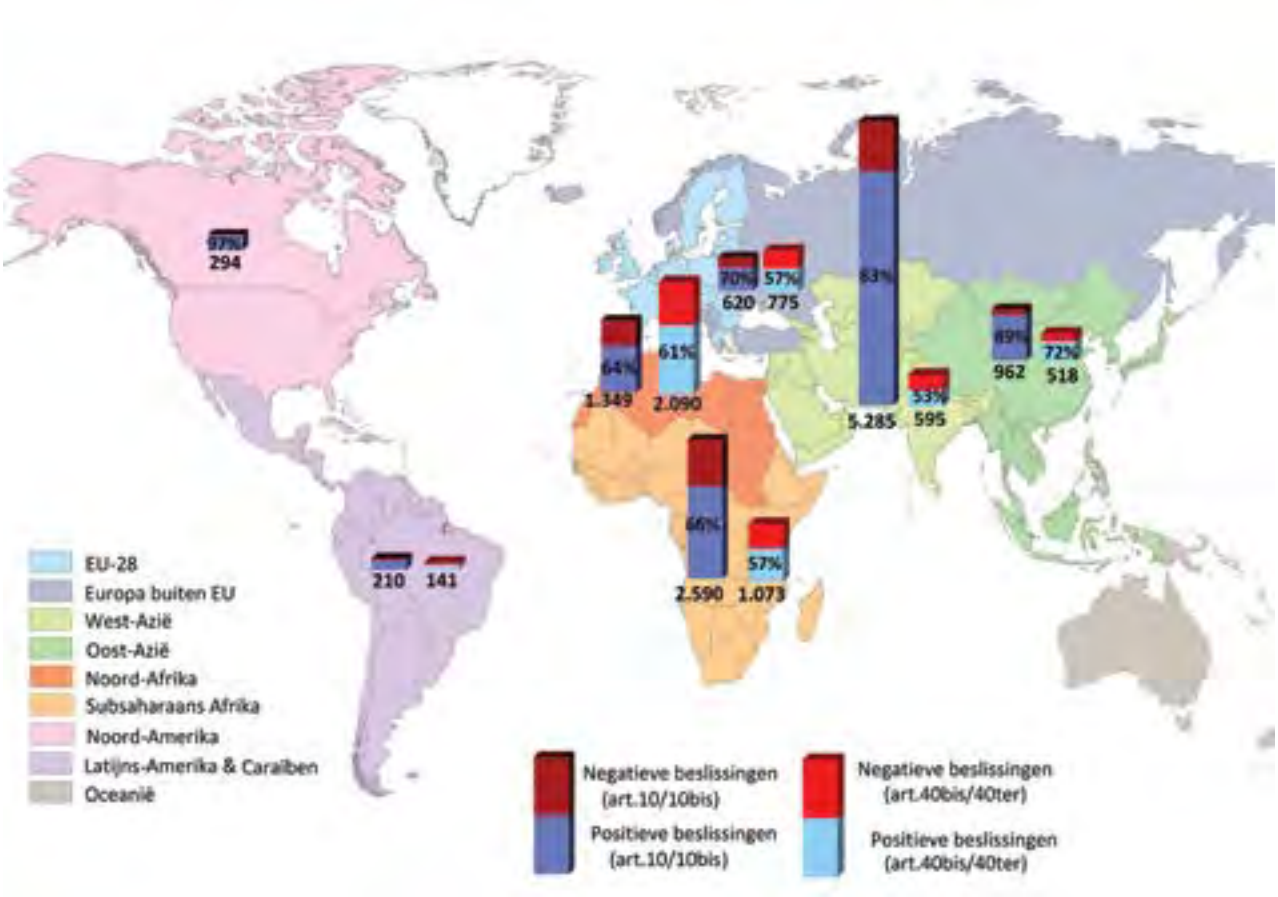


1.2.5. | De gezinsherenigingen met een Belg of een EU-burger zijn minder talrijk

Zoals blijkt uit Kaart 12 heeft het grootste deel van de beslissingen, ongeacht de nationaliteit van de gezinsmigrant, betrekking op visumaanvragen voor de gezinshereniging met een onderdaan van een derde land (art.10/10bis). Wat de Noord-Afrikanen en de Europeanen (buiten de EU) betreft, worden echter iets meer beslissingen over de toekenning van visa genomen voor gezinsherenigingen met een Belg of een EU-burger. Dat geldt in het bijzonder voor de Marokkanen en de Turken. Dit kan worden verklaard door het feit dat de Marokkaanse en Turkse migraties ouder zijn en velen van die migranten Belg zijn geworden of als Belg zijn geboren. Hoewel de beslissingen die worden genomen voor visa voor gezinshereniging met een Belg of een EU-burger minder talrijk zijn, worden ze ook minder vaak toegestaan. Gemiddeld werd bij de beslissingen die in 2015 werden genomen over visa in het kader van de artikelen 40bis/40ter een weigeringspercentage van 40% vastgesteld, tegenover 23% in het geval van de artikelen 10/10bis.

Kaart 12. Aantal beslissingen en % positief/negatief voor de visa D in het kader van een gezinshereniging in België (art. 10/10bis en art. 40bis/40ter), volgens de herkomst van de gezinsmigrant in 2015

(Bron: FOD Buitenlandse Zaken)



1.3. | De eerste verblijfstitels

Sinds enkele jaren publiceert de DVZ jaarlijkse statistieken over de verblijfstitels die werden afgegeven met het oog op een gezinshereniging zowel voor de derdelanders als voor de EU-burgers. In tegenstelling tot de andere wettelijke migratiemotieven, kan de gezinshereniging dus voor alle nationaliteiten worden bestudeerd.

Bij die eerste verblijfstitels worden ook de volgende kaarten en documenten in aanmerking genomen:

- De kaarten en documenten die worden afgegeven aan personen die uit het buitenland aankomen.
- De kaarten en documenten die worden afgegeven aan personen die voorheen irregulier op het grondgebied verbleven. Sommige van die personen beschikken over een tijdelijke verblijfstitel (met name personen die in het bezit zijn van een attest van immatriculatie, een bijlage 15 of een bijlage 35).
- De kaarten en documenten die worden afgegeven aan pasgeborenen in België, die worden opgenomen in de categorie 'descendanten' van de gezinshereniging. Deze vertegenwoordigen 31% van het totaal aantal van 52.486 verblijfstitels voor gezinshereniging. Om de gezinshereniging te bestuderen, zou het ideaal zijn die in België geboren kinderen niet op te nemen, maar aangezien we niet over de volledige databank van de DVZ beschikken, kunnen wij die kinderen niet identificeren in functie van de verschillende kenmerken (en in het bijzonder in functie van de nationaliteit)[302].

De hier voorgestelde statistieken verschillen van die over de eerste verblijfstitels die in hoofdstuk 2 worden voorgesteld want ze omvatten ook de EU-burgers, terwijl de beschikbare Eurostat-gegevens alleen betrekking hebben tot derdelanders.

1.3.1. | Duidelijke daling van het aantal gezinsherenigingen voor Turken en Marokkanen

In 2014 werden, voor alle nationaliteiten samen, in het kader van de gezinshereniging 52.486 verblijfstitels afgegeven. Voor de meeste van die titels zijn de gezinsmigranten EU-burgers (56%). De belangrijkste begunstigden van de gezinshereniging waren de Roemenen met 5.045 titels om familiale redenen, van dichtbij gevolgd door de Nederlanders (4.927), de Fransen (4.377) en daarna de Marokkanen (4.142).

Voor de periode 2010-2014 werden zeer sterk uiteenlopende ontwikkelingen vastgesteld (Tabel 13). Tussen 2010 en 2014 wordt een daling van 24% opgetekend voor de derdelanders en, omgekeerd, een stijging van 32% voor de EU-burgers. Enkele nationaliteiten zijn in het bijzonder verantwoordelijk voor die extremen. De Turken (-53%) en de Marokkanen (-47%) zijn de enige nationaliteiten uit de top tien uit derdelanden die niet behoren tot de Europese Unie en beiden kenden een belangrijke daling van het aantal titels afgegeven om familiale redenen. Enkele andere nationaliteiten hebben daarentegen een aanzienlijke stijging laten optekenen, onder andere de Roemenen (+65%), de Italianen (+60%), de Spanjaarden (+45%) en de Fransen (+44%).

302 Voor nadere preciseringen over die gegevens, zie: https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Documents/Statistieken/Stat_A_GH_Nl_2014.pdf.

Tabel 13. Eerste verblijfstitels afgegeven in het kader van een gezinshereniging volgens de nationaliteit van de begunstigden, 2010-2014 (Bron: DVZ)

Nationaliteiten	2010	2011	2012	2013	2014	Evolutie 2010-2014
Roemenië	3.063	3.774	4.122	4.132	5.045	+65%
Nederland	3.947	4.161	4.055	3.907	4.927	+25%
Frankrijk	3.046	3.171	2.914	3.086	4.377	+44%
Marokko	7.816	6.715	5.002	4.005	4.142	-47%
Polen	2.804	2.639	2.666	2.692	3.031	+8%
Spanje	1.752	1.910	2.088	1.924	2.537	+45%
Italië	1.329	1.495	1.532	1.587	2.120	+60%
Bulgarije	1.771	1.910	1.885	1.855	1.963	+11%
Portugal	1.052	1.036	1.302	1.428	1.411	+34%
Turkije	2.515	2.328	1.576	1.278	1.184	-53%
Andere	23.637	24.820	21.756	20.085	21.749	-8%
Totaal EU	22.186	23.521	23.838	23.713	29.372	+32%
Totaal niet-EU	30.546	30.438	25.060	22.266	23.114	-24%
Totaal	**52.732**	**53.959**	**48.898**	**45.979**	**52.486**	

1.3.2. | De gezinsherenigingen hebben vooral betrekking op kinderen

Van de in totaal 52.486 titels die in 2014 in het kader van de gezinshereniging werden afgegeven, had ongeveer een kwart betrekking op een gezinshereniging tussen partners (27%). Kinderen vertegenwoordigen daarentegen 71% van alle gezinsherenigingen. De in België geboren kinderen maken daarvan een niet te verwaarlozen aandeel uit (31%), terwijl het niet echt om een gezinshereniging gaat. De in het buitenland geboren kinderen die hun al in België aanwezige ouders vervoegen, vertegenwoordigen 40%. Gezinsherenigingen van ascendenten die hun kinderen vervoegen, vormen dan weer een zeer kleine minderheid (2%)[303].

De grote meerderheid van de gezinsherenigingen met **Belgen** betreft gezinsherenigingen tussen (gehuwde) partners (66%). 22% van de eerste titels hebben dan weer betrekking op kinderen, van wie het merendeel in het buitenland geboren kinderen zijn. De afgifte van verblijfstitels voor gezinshereniging aan ascendenten die hun kind(eren) wensen te vervoegen is verhoudingsgewijs minder belangrijk (12%). Toch is dit aandeel niet te verwaarlozen, aangezien het uitsluitend om ouders gaat die hun minderjarige kinderen vervoegen. Het kan echter niet worden uitgesloten dat dit vrij hoge percentage toe te schrijven is aan een inhaalbeweging. Vóór de hervorming van de gezinshereniging (in 2011) konden buitenlandse ouders van Belgische minderjarige kinderen immers alleen maar een verblijfsrecht verkrijgen op basis van een regularisatieaanvraag, wat een procedure is die meer onzekerheden inhoudt[304].

De verblijfstitels die in het kader van een gezinshereniging worden afgegeven aan **onderdanen van de EU of van derde landen** vertonen meer gelijkenissen. Respectievelijk 78% en 79% van die verblijfstitels betreffen

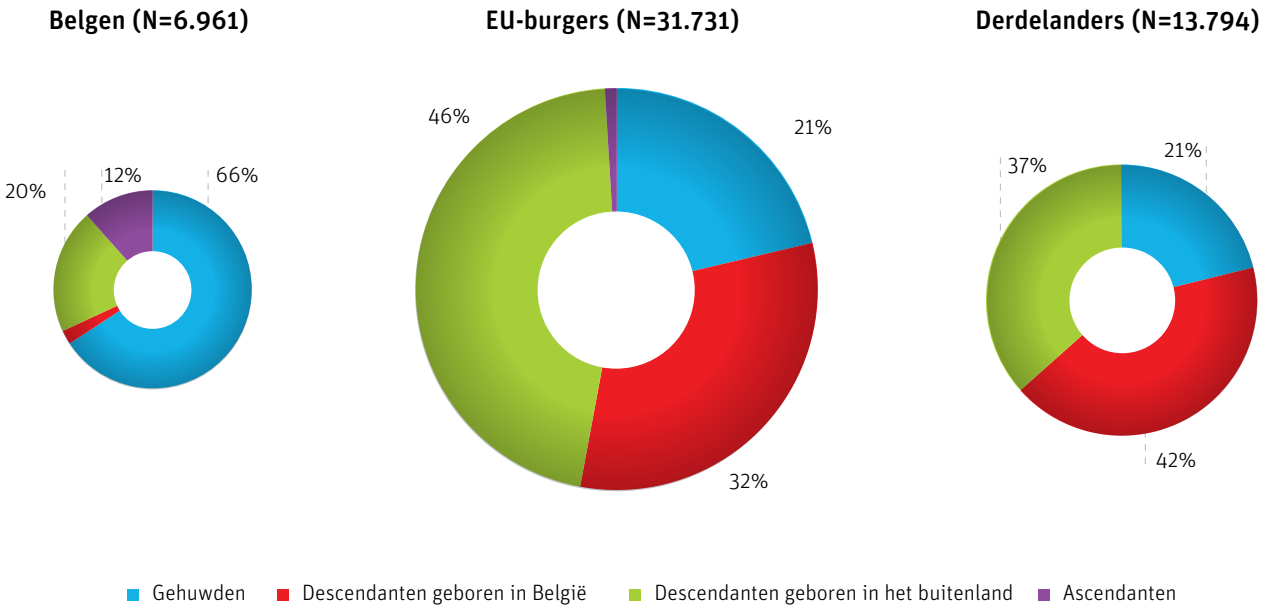
303 Dit wordt ten dele verklaard door het feit dat – voor derdelanders – alleen de ascendenten die een niet-begeleide minderjarige vreemdeling die internationale bescherming geniet wensen te vervoegen, recht hebben op een verblijfstitel in het kader van gezinshereniging. Uitgezonderd de onderdanen van Turkije die, in bijzondere gevallen, de mogelijkheid hebben om zich te laten vervoegen door ascendenten ten laste in overeenstemming met artikel 11 van het bilaterale akkoord tussen België en Turkije betreffende de tewerkstelling van Turkse werknemers in België.

304 Zie: *Focus,* Hoofdstuk III: Visa voor kort verblijf voor familiebezoek, Jaarverslag 'Migratie in cijfers en in rechten', 2015.

kinderen. Ongeveer de helft van die kinderen zijn in België geboren.

In de regel wordt een aanzienlijke daling vastgesteld van het aantal verblijfstitels dat wordt afgegeven in het kader van gezinsherenigingen tussen (gehuwde) partners (-30% tussen 2011 en 2014). Die sterke daling weerspiegelt ongetwijfeld de effecten van de hervorming van 2011, met name de materiële en economische eisen die veel minder soepel worden toegepast dan bij aanvragen voor een gezinshereniging met kinderen[305].

Figuur 40. Verdeling van de verblijfstitels afgegeven in het kader van een gezinshereniging volgens de nationaliteit van de "gezinshereniger" en de familieband van de "gezinsmigrant", 2014 (Bron: DVZ)



305 ADDE, Edito, Newsletter n° 113, oktober 2015.

2. RECENTE ONTWIKKELINGEN

In 2014 gaf de Europese Commissie een aantal richtsnoeren[306] over de toepassingsmodaliteiten van de richtlijn betreffende de gezinshereniging van onderdanen van derde landen[307]. Zij herinnerde aan één van de voornaamste principes van de richtlijn, "de erkende beoordelingsmarge waarover de lidstaten beschikken, mag niet worden gebruikt op een manier die de doelstelling van de richtlijn, namelijk het bevorderen van gezinshereniging, ondermijnt en afbreuk doet aan het nuttig effect daarvan[308]". Myria zag recent verschillende wetswijzigingen en arresten inzake het recht op gezinshereniging verschijnen. In dit onderdeel bespreekt het een aantal van deze arresten en zal het nagaan of de wetswijzigingen inderdaad zorgen voor een bevordering van het recht op gezinshereniging.

2.1. | Wetsontwerp wijzigt verschillende artikels inzake gezinshereniging

In maart 2016 werd een wetsontwerp houdende diverse bepalingen in de Kamer voorgelegd[309] waarin verschillende aanpassingen aan de vreemdelingenwet worden voorgesteld. Een groot deel van deze aanpassingen gaan over het recht op gezinshereniging. We geven ze hier voor de volledigheid mee.

2.1.1. | Verlenging van het tijdelijk verblijfsrecht voor familieleden van derdelanders

Het verblijfsrecht van de familieleden van derdelanders in wettig verblijf is momenteel van tijdelijke aard tijdens de eerste drie jaar van verblijf. Gedurende deze periode kan het verblijf ingetrokken worden indien de betrokkene niet meer voldoet aan de voorwaarden[310] van zijn verblijf, of een of andere vorm van fraude heeft gepleegd om dat verblijfsrecht te bekomen. Het wetsontwerp stelt voor deze termijn te verlengen naar vijf jaar zoals dit geldt voor het verblijfsrecht van familieleden van Belgen en EU-burgers. Na vijf jaar tijdelijk verblijf, kan het familielid onbeperkt verblijf aanvragen indien het gezin nog steeds aan alle verblijfsvoorwaarden voldoet. Maar wat indien men niet voldoet aan deze voorwaarden van verblijf? Dan behoudt het familielid zijn tijdelijk verblijf gedurende één jaar. Indien hij na één jaar voldoet aan de nieuwe voorwaarden[311], ontvangt het familielid een definitief verblijfsrecht. In het andere geval, verliest het zijn verblijfsrecht. Wanneer de minister of zijn gemachtigde overweegt een einde te maken aan het verblijf van de familieleden, of van de gezinshereniger zelf moet hij rekening houden met de aard en de hechtheid van de gezinsband, de duur van het verblijf in België, het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met het land van oorsprong[312].

Myria stelt zich vragen bij het verlengen van het tijdelijk verblijf na de termijn van vijf jaar. De gezinsherenigingsrichtlijn voorziet[313] heel duidelijk dat na niet later dan vijf jaar verblijfsrecht het familielid recht zal hebben op een onafhankelijk verblijfsrecht, los van de gezinshereniger. Enkel de voorwaarden voor toekenning en de termijn (met dus een maximum van 5 jaar) voor het onafhankelijk verblijf mogen de lidstaten zelf vastleggen[314].

306 Mededeling van 3 april 2014 van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de richtsnoeren voor de toepassing van de richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, COM (2014)210 definitief.

307 Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (hierna: de gezinsherenigingsrichtlijn).

308 Mededeling van 3 april 2014 van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de richtsnoeren voor de toepassing van de richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, COM (2014)210 definitief, punt 1 Inleiding.

309 KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, "Wetsontwerp houdende diverse bepalingen inzake asiel en migratie en tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen", Doc 54K1696/006, 14 april 2016.

310 Vreemdelingenwet, art. 13, §1, lid 3: "(…) Na afloop van deze periode geldt de toelating tot verblijf voor onbeperkte duur voorzover de vreemdeling nog steeds voldoet aan voorwaarden van artikel 10."

311 KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *op.cit.*, pp. 8-9: Art. 13, §1, (nieuwe aanvulling op) lid 3: "(…) een nieuw verblijf van beperkte duur toe, waarvan de vernieuwing onderworpen is aan het bezit van toereikende bestaansmiddelen, om niet ten laste te vallen van de openbare overheden, en van een ziektekostenverzekering die alle risico's dekt, en voor zover de vreemdeling geen gevaar vormt voor de openbare orde en/of de nationale veiligheid."

312 Nieuw paragraaf 3 wordt toegevoegd aan artikel 13 in overeenstemming met artikel 17 van de gezinsherenigingsrichtlijn. Zie voor meer informatie over deze verlenging tot vijf jaar: KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, "Memorie van Toelichting", Doc 54K1696/001, 2 maart 2016, p. 25.

313 Art. 15, 1 van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

314 Art. 15, 4 van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

2.1.2. | Verlaging van de leeftijdsvoorwaarde voor familieleden van EU-burgers en Belgen

In uitvoering van het arrest van het Grondwettelijk Hof van september 2013[315] verlaagt het wetsontwerp de leeftijdsvoorwaarde van 21 jaar naar 18 jaar voor EU-burgers en hun echtgenoot indien de relatie al bestond voor de komst naar België van de EU-burger. Om een verschil in behandeling te vermijden wordt dit eveneens van toepassing voor de Belg en zijn echtgenoot indien zij al minstens 1 jaar in het buitenland samenwoonden.

2.1.3. | Notie bestaansmiddelen in kader van individueel behoeftenonderzoek

Het wetsontwerp wijzigt de bepalingen omtrent het individueel behoeftenonderzoek dat de DVZ moet voeren in kader van de inkomstenvoorwaarde grondig. De nieuwe omschrijving alvorens over te gaan op een individueel behoeftenonderzoek door de DVZ luidt "indien aan de voorwaarde van het toereikend karakter van de bestaansmiddelen (…) niet is voldaan". Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat indien het percentage van 120% van het leefloon niet bereikt wordt, de DVZ het bedrag moet bepalen opdat de betrokkenen niet ten laste vallen van de openbare overheden. De Memorie vult aan: "Het toereikend karakter moet echter enkel gecontroleerd worden indien de bestaansmiddelen reeds stabiel en regelmatig zijn. Indien dit niet het geval is, moet de (…) Dienst Vreemdelingenzaken de bestaansmiddelen van de vreemdeling niet verder analyseren. Dat is in overeenstemming met de rechtspraak van de Raad van State (…) arrest nr. 230 222 van 17 februari 2015"[316].

Dit lijkt Myria kort door de bocht. In zijn advies bij dit wetsontwerp vroeg de Raad van State zich af hoe gerechtvaardigd kan worden dat er in de nieuwe bepaling enkel sprake is van het "toereikend karakter" van de bestaansmiddelen terwijl de inkomstenvoorwaarde spreekt over toereikende, stabiele en regelmatige bestaansmiddelen[317]. De memorie van toelichting (zie hierboven) stelt dat de bestaansmiddelen eerst regelmatig en stabiel moeten zijn eer een behoeftenonderzoek naar toereikendheid moet gebeuren door de DVZ en verwijst hiervoor naar een arrest[318] van de RvS. In dat arrest verklaarde de RvS dat indien er géén bestaansmiddelen worden voorgelegd, er geen individueel behoeftenonderzoek moet uitgevoerd worden. De gezinshereniger legde bewijzen van een werkloosheidsuitkering voor zonder bewijs dat hij actief naar werk zocht. De RvS verwees ook naar een arrest van 2013 waar enkel bewijzen van een OCMW uitkering werden neergelegd. De RvS concludeerde in beide gevallen dat het niet gaat om bewijzen die aanvaard kunnen worden als bestaansmiddelen die voldoen aan de inkomstenvoorwaarde, waardoor er dus ook geen individueel behoeftenonderzoek dient te gebeuren. De RvS legt dus geen link tussen het stabiel en regelmatig karakter van de bestaansmiddelen en het individueel behoeftenonderzoek. Het stelt enkel dat het bewijs van de bestaansmiddelen moet geleverd worden alvorens de DVZ een individueel behoeftenonderzoek moet uitvoeren.

Daarenboven stelt de gezinsherenigingsrichtlijn[319] dat bij elke beslissing tot niet toekenning of intrekking een evaluatie van de individuele situatie moet gebeuren. Het Hof van Justitie van de Europese Unie legde de basisprincipes inzake het onderzoek naar de inkomstenvoorwaarde vast in zijn arrest *Chakroun* waarin het verwees naar dit principe en stelde dat elk verzoek tot gezinshereniging individueel behandeld moet worden[320]. Ook advocaat-generaal P. Mengozzi herhaalde dit principe dat er in elk geval rekening gehouden moet worden met de specifieke omstandigheden van de betrokkenen[321].

Bij elke beslissing tot niet toekenning of intrekking van het verblijf moet een evaluatie van de individuele situatie gebeuren.

315 GH 26 september 2013, nr. 121/2013.
316 KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, "Memorie van Toelichting", Doc 54K1696/001, 2 maart 2016, p. 23.
317 KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, "Advies van de RvS nr. 57.881/4", DOC 54 1696/001, 16 september 2015, pp. 134-135.
318 RvS 17 februari 2015, nr. 230 222. Dit arrest verwijst zelf naar een arrest van 2013: RvS 11 juni 2013, nr. 223 807.
319 Art. 17 van de Gezinsherenigingsrichtlijn.
320 HvJEU, C-578/08, R. Chakroun v. Minister van Buitenlandse Zaken, 4 maart 2010, §48.
321 HvJEU, C-558/14, Conclusie van Advocaat-Generaal P.Mengozzi, 23 december 2015, §25.

2.2. | Een langere behandelingstermijn voor verzoeken gezinshereniging voor familieleden van derdelanders

Op 18 maart 2016 werd een wetsontwerp in de Kamer voorgelegd[322] waarin de behandelingstermijn van een verzoek tot gezinshereniging van zes maanden naar negen maanden wordt verlengd voor familieleden van derdelanders. De bepaling dat deze termijn twee keer met drie maanden verlengd kan worden in uitzonderlijke situaties blijft bestaan. Dit betekent dat de behandelingstermijn voor deze familieleden dezelfde wordt als die van vóór de wetswijziging van 2011.

De gezinsherenigingsrichtlijn spoort de lidstaten aan[323] om de procedures voor de behandeling van verzoeken tot gezinshereniging doelmatig en beheersbaar te maken, en ook transparant en billijk zodat de betrokken personen voldoende rechtszekerheid krijgen. De Europese Commissie lichtte in haar mededeling[324] toe dat de behandeling van deze verzoeken afgehandeld moet kunnen worden met inachtneming van de normale werklast van de overheidsinstanties van de lidstaten. Volgens de Commissie moet "als *algemene regel* gelden dat een standaardaanvraag bij een normale werklast onmiddellijk en zonder onnodige vertraging wordt afgehandeld. Indien de werklast bij uitzondering de administratieve capaciteiten te boven gaat of indien de aanvraag verder onderzoek vereist, mag een *maximale termijn van negen maanden* in acht worden genomen." De gezinsherenigingsrichtlijn voorziet dat in bijzondere omstandigheden, met name door het complexe karakter van een verzoek, deze termijn van 9 maanden verlengd kan worden, maar ook dit moet volgens de Commissie strikt en per geval geïnterpreteerd worden. Zo zijn "problemen met de administratieve capaciteit geen geldige reden voor een uitzonderlijke verlenging". Wel aanvaard zijn bijzondere omstandigheden als "de noodzaak om het gezinsverband te beoordelen binnen de context van verschillende gezinseenheden, een ernstige crisis in het land van herkomst die de toegang tot administratieve gegevens belet, moeilijkheden bij het organiseren van gesprekken met gezinsleden in het land van herkomst vanwege veiligheidsproblemen, moeilijke toegang tot diplomatieke missies of problemen bij de vaststelling van het ouderlijk gezag wanneer de ouders uit elkaar zijn".

De verlenging van de behandeltermijn is conform de gezinsherenigingrichtlijn, maar Myria wil er op wijzen dat lange behandelingstermijnen zwaar zijn voor de betrokkenen. Hun reële wachttermijn is immers niet beperkt tot de behandeltermijn van hun dossier door de DVZ. Vóór ze hun aanvraag tot gezinshereniging kunnen indienen, doorlopen zij administratieve stappen of soms gerechtelijke procedures die lang kunnen aanslepen om de vereiste documenten bijeen te krijgen. Sinds 2015 zien Myria en zijn partners net hier een angel verschijnen. Op 22 januari 2015 publiceerde de FOD Buitenlandse Zaken de Omzendbrief van 14 januari 2015 houdende instructies inzake legalisatie en onderzoek van vreemde documenten in het Belgisch Staatsblad. Waar een omzendbrief normaal gezien verduidelijkingen aanbrengt over de betreffende wetgeving, voegt deze omzendbrief voorwaarden toe, wat juridisch gezien niet correct is. De omzendbrief behandelt twee onderwerpen: de legalisatie en het onderzoek van vreemde documenten.

Reële wachttermijnen voor de aanvragen gezinshereniging beperken zich niet tot de behandeltermijn van hun dossier door de DVZ en zijn zwaar voor de betrokken families.

Het principe van legalisatie blijft hetzelfde: een legalisatie bevestigt slechts de echtheid van de handtekening, de hoedanigheid waarin de ondertekenaar van het stuk handelde en de identiteit van het zegel of de stempel op het stuk[325]. Een legalisatie kan dus geweigerd worden indien: 1) de handtekening niet die is van de bevoegde ambtenaar, 2) de ondertekenende ambtenaar niet bevoegd is, 3) het zegel of de stempel vals, vervalst, of ongewoon is. Daarnaast voegt de omzendbrief echter deze voorwaarde toe: "een legalisatie kan ook geweigerd worden als het ingediende document strijdig met de Belgische openbare orde wordt beoordeeld". Het Nederlandstalig steunpunt IPR[326] stelde vragen bij deze voorwaarde. Het is immers onduidelijk wat de wettelijke grondslag en de precieze draagwijdte is: gaat het om de notie openbare orde van intern recht[327] of om de notie van internationale openbare orde[328]?

De omzendbrief omschrijft daarnaast de te volgen procedure indien een overheid een vreemd document wil laten onderzoeken[329]. Jammer genoeg wordt er geen

322 KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, "Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen", DOC 54 1726/001, 18 maart 2016.

323 Overweging 13 van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

324 Mededeling van 3 april 2014 van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de richtsnoeren voor de toepassing van de richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, COM (2014)210 definitief, punt 3.3. Duur van de procedures.

325 Art. 30§1, 2de lid van de wet houdende het Wetboek Internationaal privaatrecht (hierna: Wetboek IPR).

326 STEUNPUNT IPR, AGENTSCHAP I-I, "Onduidelijkheid over legalisatie na nieuwe omzendbrief", 18 augustus 2015, beschikbaar op: www.kruispuntmi.be/nieuws/onduidelijkheid-over-legalisatie-na-nieuwe-omzendbrief.

327 Art. 6 van het Burgerlijk Wetboek.

328 Art. 21 Wetboek IPR.

329 Myria vermeldde deze nieuwe mogelijkheid in het Consulair Wetboek al en wees op de gevaren van overdreven gedetailleerde verificaties en té lange onderzoekstermijnen, zie Jaarverslag Migratie in feiten en in rechten 2015, pp. 109-110.

termijn voor dit onderzoek bepaald. Nochtans herhaalde de Europese Commissie in zijn mededeling dat een beslissing inzake gezinshereniging zo snel mogelijk genomen moet worden. Anders wordt het recht op gezinshereniging voor de betrokkenen belemmerd[330]. Het Europees Hof van de Rechten van de Mens oordeelde in 2014 al dat overdreven lange verificaties van de afstammingsband een schending betekende van het recht op gezinsleven[331].

Volgens Myria is het belangrijk 1) te waken over een zo kort mogelijke behandelingstermijn voor de verzoeken tot gezinshereniging; 2) te vermijden dat de legalisering van een document kan geweigerd worden op basis van de notie openbare orde (of minstens duidelijkheid te verschaffen over deze notie); 3) een behandelingstermijn in te voegen voor de onderzoeken door de administratie naar vreemde documenten.

2.3. | Grondwettelijk Hof brengt duiding over het recht op gezinshereniging voor wettelijk samenwonende partners en over de bescherming voor slachtoffers van huishoudelijk geweld

In 2015 werden twee belangrijke vragen behandeld door het Grondwettelijk Hof. We behandelen ze achter elkaar.

Is er een discriminatie tussen gehuwde en wettelijk samenwonende partners in hun recht op gezinshereniging?

De eerste vraag die het Hof behandelde: Is het geoorloofd dat gehuwde partners enkel aan de algemene voorwaarden om een recht op gezinshereniging te openen moeten voldoen, terwijl de wettelijk samenwonende partners bijkomende voorwaarden als een duurzame en stabiele relatie opgelegd krijgen?

Het Grondwettelijk Hof zei op 26 maart 2015 dat er geen discriminatie is tussen de gehuwde en de wettelijk samenwonende koppels "Aangezien in tegenstelling tot wat het geval is bij een huwelijk, de ambtenaar van de burgerlijke stand die de (…) verklaring tot wettelijke samenwoning (…) heeft geregistreerd, niet kon nagaan of de partijen die verklaring aflegden met het loutere doel een verblijfsrechtelijke titel te bekomen, en de wettelijke samenwoning eenzijdig kan worden beëindigd (…)"[332]. De RvV legde deze vraag voor aan het GH op 17 maart 2014 in kader van een beroep van een koppel dat zijn wettelijke samenwoning had afgesloten vóór de wetgeving inzake schijnwettelijke samenwoningen in voege trad. Ondertussen kent het burgerlijk wetboek wel het principe van schijnwettelijke samenwoning[333], waardoor ook bij het afsluiten van een wettelijke samenwoning de ambtenaar van burgerlijke stand de intenties van het koppel, met name of een van de betrokkene enkel een verblijfsrechtelijk voordeel nastreeft, kan nagaan. Bijgevolg kan de vraag gesteld worden of er toch geen ongeoorloofd verschil in behandeling is tussen het gehuwde en het wettelijk samenwonende koppel, aangezien het laatste koppel nog steeds aan meer voorwaarden moet voldoen om een verblijfsrecht op basis van gezinshereniging te kunnen openen?

Worden slachtoffers van huishoudelijk geweld verschillend behandeld?

Is het geoorloofd dat slachtoffers van huiselijk geweld die gehuwd zijn met een EU-burger of Belg moeten aantonen dat zij niet ten laste komen van het sociale bijstandsstelsel en over een ziektekostenverzekering beschikken om hun verblijfsrecht te behouden indien zij beslissen niet langer samen te leven met hun agressor, terwijl de slachtoffers die gehuwd zijn met een derdelander dit niet moeten?

Bij de beoordeling van de verblijfssituatie van alle slachtoffers huishoudelijk geweld heeft de Minister een discretionaire bevoegdheid.

Ook hier is er geen discriminatie volgens het Grondwettelijk Hof: een derdelander die omwille van huiselijk geweld niet langer samenleeft met zijn Belgische echtgenoot en dus niet langer voldoet aan zijn verblijfsvoorwaarden, heeft geen recht om zijn verblijfsrecht te behouden. Hij verliest het echter ook niet automatisch.

330 Mededeling van 3 april 2014 van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de richtsnoeren voor de toepassing van de richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, COM (2014)210 definitief, punt 3.3. Duur van de procedures.

331 EHRM, *Senigo Longue v. Frankrijk*, nr. 19113/09, 10 juli 2014.

332 GH, arrest nr. 43/2015, 26 maart 2015, B.11.

333 Wet tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, de wet van 31 december 1851 met betrekking tot de consulaten en de consulaire rechtsmacht, het Strafwetboek, het Gerechtelijk Wetboek en de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, met het oog op de strijd tegen de schijnhuwelijken en de schijnwettelijke samenwoningen, 2 juni 2013, *BS*, 23 september 2013. Voor meer informatie: Jaarverslag Migratie 2013, p. 108.

Het Hof stelt dat de minister wettelijk bevoegd is om hier over te oordelen en dus rekening moet houden met alle elementen die hem worden meegedeeld: in het bijzonder die waarom de derdelander niet meer samenwoont met zijn Belgische echtgenoot, in casu het huiselijk geweld dat de betrokken vreemdeling heeft ondergaan. Het Hof bevestigt dat de minister dezelfde discretionaire bevoegdheid heeft in zijn oordeel over de verblijfssituatie van het slachtoffer van huiselijk geweld dat gehuwd is met een derdelander[334].

2.4. | Integratievoorwaarde mag het recht op gezinshereniging voor derdelanders niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) verduidelijkte op 9 juli 2015 de integratievoorwaarde[335] van de gezinsherenigingsrichtlijn. Zij beoordeelde twee geschillen samen, waar in beide gevallen dezelfde rechtbank overwogen had "dat het in strijd is met artikel 7, lid 2, van de gezinsherenigingrichtlijn (de integratievoorwaarde) om van een derdelander die buiten de Europese Unie een aanvraag (...) indient, te eisen dat hij vóór toelating tot Nederland aan het inburgeringsvereiste voldoet"[336]. In het kader van de hogere beroepen voerde de Minister van Buitenlandse Zaken aan dat uit het Groenboek[337] blijkt "dat de Europese Commissie de plicht voor de echtgenoten van gezinsherenigers om met goed gevolg een inburgeringsexamen af te leggen, voordat een machtiging (...) tot verblijf (...) wordt afgegeven, niet zonder meer in strijd acht met artikel 7, lid 2, van de richtlijn"[338]. De verwijzende rechter merkt in zijn prejudiciële vraag aan het Hof op dat het Groenboek er op wijst "dat de toelaatbaarheid van integratievoorwaarden ervan afhankelijk is of zij de integratie bevorderen en of zij in overeenstemming zijn met de beginselen van evenredigheid en subsidiariteit"[339].

De integratievoorwaarde mag enkel de integratie van de gezinsleden in hun nieuwe samenleving tot doel hebben.

De Nederlandse wetgeving voorziet dat vreemdelingen voorafgaand aan het verzoek tot gezinshereniging een inburgeringsexamen met goed gevolg afleggen. Daarnaast betaalt de gezinsmigrant 110€ voor het cursusmateriaal ter voorbereiding van het examen en moet hij (elke keer) 350€ betalen om het examen (nogmaals) af te leggen. In haar wetgeving heeft de Nederlandse overheid een hardheidsclausule opgenomen waardoor een persoon zou vrijgesteld zijn van de integratievoorwaarde indien er "sprake is van een combinatie van zeer bijzondere individuele omstandigheden die ertoe leidt dat de derdelander blijvend niet in staat is om het basisexamen inburgering met goed gevolg af te leggen."[340]

Volgens het Hof (en de Europese Commissie[341]) mag de integratievoorwaarde enkel de integratie van de gezinsleden in hun nieuwe samenleving tot doel hebben. De verplichting om met goed gevolg een inburgeringsexamen af te leggen zal ervoor zorgen dat de derdelanders kennis verwerven die onbetwistbaar nuttig is om banden met het land van verblijf op te bouwen. Volgens het evenredigheidscriterium mag de integratievoorwaarde echter niet verder gaan dan dat. Het verzoek tot gezinshereniging zou dus niet geweigerd mogen worden, indien de gezinsleden alle mogelijke inspanningen leveren om te slagen voor het examen maar toch falen. De integratievoorwaarde zou dan immers tot niets anders verworden dan een instrument om de gezinshereniging al dan niet toe te staan en zou zijn oorspronkelijk doel, het bevorderen van de integratie, verliezen. Ook moet er rekening gehouden worden met de individuele omstandigheden van de aanvrager: leeftijd, opleidingsniveau, financiële situatie of gezondheidstoestand[342].

Het Hof besluit dat er niks mis is met te eisen van derdelanders om met goed gevolg een inburgeringsexamen af te leggen, voordat zij toestemming krijgen voor toegang tot en verblijf op het grondgebied van de voorziene lidstaat. Dat examen omvat de beoordeling van basiskennis van zowel de taal als de samenleving van de betrokken lidstaat en de deelname is betalend. Echter, de praktische uitwerking mag er niet toe leiden dat het recht op gezinshereniging onmogelijk of uiterst moeilijk wordt. In Nederland is dit wél het geval, omdat (1) er geen rekening wordt gehouden met

334 GH, arrest nr. 121/2015, 17 september 2015, B.5.2 – B.5.3.
335 Art. 7, lid 2 van de gezinsherenigingsrichtlijn: "de lidstaten kunnen van onderdanen van derde landen verlangen dat zij overeenkomstig het nationale recht aan integratievoorwaarden voldoen."
336 HvJEU, C-153/14, Minister van Buitenlandse Zaken t. K en A, 9 juli 2015, §40.
337 Groenboek inzake het recht op gezinshereniging voor onderdanen van derde landen die in de Europese Unie verblijven (richtlijn 2003/86), COM(2011) 735 definitief.
338 HvJEU, *op.cit.*, §41.
339 HvJEU, *Ibid.*, §42.
340 HvJEU, *Ibid.*, §27.
341 Mededeling van 3 april 2014 van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de richtsnoeren voor de toepassing van de richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, COM (2014)210 definitief, punt 4.5. Integratiemaatregelen.
342 HvJEU, *op.cit.*, §§53-60.

Een inburgeringsexamen mag het recht op gezinshereniging niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken

de bijzondere omstandigheden van een individu die er objectief gezien voor zorgen dat de betrokkene al dan niet met goed gevolg een examen kan afleggen, en (2) het bedrag van de kosten voor het examen te hoog zijn vastgesteld[343].

2.5. | De inkomstenvoorwaarde voor derdelanders en Belgen blijft voor beroering zorgen

In de periode 2015-2016 brachten verschillende hoven verduidelijkingen inzake de inkomstenvoorwaarde in het kader van aanvragen tot gezinshereniging met een derdelander of een Belg[344]. Zo is de rechtspraak verdeeld over de beoordeling over de herkomst van de bestaansmiddelen[345], en riep de RvV de DVZ op het matje over hun oordeel over inkomsten uit arbeidsongeschiktheid[346].

De RvV stelde in 2014 - 2015[347] dat **de herkomst van de bestaansmiddelen** niet van belang is om aan de inkomstenvoorwaarde die wordt opgelegd aan Belgen en derdelanders te voldoen, op voorwaarde dat de gezinshereniger kan bewijzen dat hij effectief over deze inkomsten kan beschikken. Zo kan de gezinshereniger op het ogenblik van de indiening van de aanvraag niet alleen zijn inkomsten als bewijs voorleggen, maar ook de inkomsten van zijn partner. De RvS floot de RvV in 2015 terug en verwees hiervoor naar het arrest van het Grondwettelijk Hof van september 2013, dat de voorbereidende werken van de hervorming van het recht op gezinshereniging in België aanhaalt om te verduidelijken dat enkel de inkomsten van de gezinshereniger zelf in aanmerking mogen genomen worden[348]. De RvV blijft echter bij zijn standpunt, en zei in 2016[349] dat de Belgische gezinshereniger moet kunnen beschikken over voldoende bestaansmiddelen (met andere woorden, deze bestaansmiddelen moet kunnen gebruiken) om niet ten laste te vallen van het sociale bijstandstelsel. De RvV verwijst vervolgens naar het Burgerlijk Wetboek[350] dat voorziet dat elke echtgenoot bijdraagt in de lasten van het huwelijk naar zijn vermogen, bijgevolg moet de Belgische gezinshereniger ook de bestaansmiddelen van zijn partner kunnen gebruiken om bewijzen aan te brengen dat hij voldoet aan de inkomstenvoorwaarde.

De herkomst van de bestaansmiddelen is niet van belang, zolang de gezinshereniger het effectief genot op deze inkomsten bewijst.

Ook de Commissie haalde in zijn mededeling[351] van april 2014 deze problematiek aan wanneer ze verwees naar rechtspraak van het HvJ over de inkomstenvoorwaarde. Het HvJ oordeelde "dat het (…) vereiste geïndividualiseerd onderzoek van deze verzoeken (…) *in beginsel* betrekking heeft op de inkomsten van de gezinshereniger en niet van de onderdanen van het derde land (…)". "Tegelijkertijd suggereert het HvJ met de term 'in beginsel' dat de lidstaten ervoor kunnen kiezen de inkomsten van gezinsleden in aanmerking te nemen of dat er in individuele gevallen uitzonderingen op deze regel kunnen worden toegestaan, indien die door de specifieke omstandigheden zijn toegelaten". Het belangrijkste doel van deze voorwaarde is te voorkomen dat de gezinshereniger en zijn familieleden ten laste komen van het sociale bijstandsstelsel van de betreffende lidstaat, zoals ook de RvV in zijn arresten aanhaalde. Waar de lidstaten verplicht zijn rekening te houden met de inkomsten van de familieleden van de gezinshereniging bij de verlenging van het verblijfsrecht[352], verbiedt geen enkele bepaling van de gezinsherenigingsrichtlijn hen om ook de inkomsten van de familieleden in overweging te nemen op het ogenblik van de indiening van de aanvraag.

Eind december 2014 weigerde de DVZ het verblijf van een familielid van een Belg omdat deze laatste zijn inkomen enkel kon aantonen middels een ziekte-uitkering omwille van **arbeidsongeschiktheid**. De DVZ stelde dat hij niet over voldoende stabiele en regelmatige bestaansmiddelen beschikte omdat dit een minimaal toekomstperspectief vereist en dit hier niet voorhanden was. Zij concludeerde

343 HvJEU, *Ibid.*, §71.
344 Voor een grondige analyse van deze inkomstenvoorwaarde, zie S.SAROLÉA en J.HARDY, "Le regroupement familial: la jurisprudence belge au croisement de sources internes et européennes. Section 2. Les Conditions d'octroi. §3. Les conditions socio-économiques et les principes transversaux de l'arrêt Chakroun", *Questions actuelles en droit des étrangers*, Anthemis, 2016, pp. 22-26.
345 RvS 20 oktober 2015, nr. 232.612; RvV 29 juli 2015, nr. 150 168; RvV 28 januari 2016, nr. 160 902.
346 RvV 29 mei 2015, nr. 146 813.
347 Oa RvV 14 juli 2014, nr. 126.996; RvV 21 mei 2015, nr. 145 915; RvV 29 juli 2015, nr. 150 168; RvV 20 augustus 2015, nr. 151 113.
348 RvS 23 april 2015, nr. 230.955; RvS 20 oktober 2015, nr. 232.612; GH, 26 september 2013, arrest 121/2013, B.52.3 en B.55.2-4.
349 RvV 28 januari 2016, nr. 160 902; RvV 21 april 2016, nr. 166 218.
350 Burgerlijk Wetboek, art. 221.
351 Mededeling van 3 april 2014 van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de richtsnoeren voor de toepassing van de richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, COM (2014)210 definitief, Punt 4.4. Vereiste van voldoende inkomsten.
352 Art. 16, lid 1 onder a) van de gezinsherenigingsrichtlijn.

dat zij niet kon voorzien welke inkomsten deze persoon zou hebben, eens hij genezen zou zijn en dus geen ziekte-uitkering meer zou krijgen. Deze premisse van de DVZ is zorgwekkend, aangezien een ziekte-uitkering wegens arbeidsongeschiktheid niet uitgesloten is als bestaansmiddelen die in aanmerking komen als bewijs van de inkomstenvoorwaarde. De RvV vernietigde deze beslissing op 29 mei 2015, omdat niet uitgesloten is dat bestaansmiddelen die geen toekomstige bestaansmiddelen garanderen, wel degelijk stabiel, toereikend en regelmatig kunnen zijn. Daarbij merkt de RvV op "zelfs een werknemer met een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur (is) niet in staat om stabiele, toereikende en regelmatige bestaansmiddelen voor de nabije toekomst te garanderen, aangezien een werknemer in grote mate afhankelijk is van zijn werkgever (...)"[353].

2.6. | Familieleden eisen het recht gehoord te worden op

In het verleden analyseerde Myria het recht om gehoord te worden (zogenaamde hoorplicht) zowel op Europees als op Belgisch niveau[354]. Het zag dat het Hof van Justitie inderdaad de hoorplicht erkent, maar dat dit recht niet absoluut is. Het Hof is wel strikt op het vlak van de gevolgen van een schending van dit recht: de betrokkene moet aantonen dat de beslissing anders had kunnen uitdraaien als hij de kans had gekregen gehoord te worden.

De Raad van State haalt deze Europese rechtspraak in 2015 aan in een aantal arresten over de intrekking van het verblijf van familieleden van EU-burgers[355]. De Raad zegt dat deze individuele analyse cruciaal is bij een toekenning of intrekking van verblijf van een familielid van een EU-burger (of Belg of derdelander). Daarom moet deze analyse correct uitgevoerd worden. Net hier schort er wat aan.

De DVZ is van het principe dat de betrokkene spontaan alle pertinente informatie over zijn individuele situatie moet overmaken, anders bevindt zij zich in de onmogelijkheid een oordeel te vellen. De RvS antwoordt echter: "Het komt hem (...) toe zich op de hoogte te stellen van het dossier en dus de vreemdeling uit te nodigen gehoord te worden over de redenen die de DVZ zouden kunnen tegenhouden een einde te stellen aan het verblijfsrecht. Enkel een dergelijke uitnodiging biedt (...) een effectieve en nuttige mogelijkheid aan de vreemdeling om zijn gezichtspunt te laten kennen"[356]. De DVZ is dus verplicht zelf informatie te verzamelen en de RvS verwijst in zijn arrest naar het HvJ dat o.a. in het arrest *Khaled Boudjlida* de puntjes op de i zette over het recht gehoord te worden opdat de betrokkene zijn daadwerkelijk rechtsmiddel kan uitoefenen[357].

De DVZ moet zelf een gedetailleerd onderzoek over de individuele situatie van de betrokkene uitvoeren.

De RvV verwijst vervolgens naar deze rechtspraak van de RvS waar het bij de intrekking van het verblijfsrecht van een EU-burger aan toevoegt dat zelfs het versturen van een brief waarin meer informatie over de individuele situatie van de betrokkene wordt gevraagd, niet voldoende is[358]. De DVZ moet alle mogelijke stappen nemen om na te gaan of deze brief werkelijk bij de betrokkene is toegekomen. Daarnaast moet de DVZ zelf een gedetailleerd onderzoek uitvoeren van de persoonlijke situatie van de betrokkene en kan het niet gewoon verklaren dat dit onmogelijk is voor hem omdat de betrokkene geen informatie verschafte[359].

2.7. | Mag een inreisverbod het recht op gezinshereniging voor Belgen belemmeren?

De DVZ sluit vreemdelingen die het voorwerp uitmaken van een inreisverbod dat niet opgeheven of opgeschort werd uit van humanitaire regularisatie of gezinshereniging met een Belg. Zij paste deze restrictieve werkwijze niet toe op familieleden van EU-burgers omdat zij onder

353 RvV 29 mei 2015, nr. 146 813.

354 Jaarverslag Migratie in feiten en in rechten 2015, Focus: het recht om gehoord te worden, pp. 193-200. In deze analyse werd de hoorplicht geanalyseerd aan de hand van rechtspraak over de toepassing van de terugkeerrichtlijn.

355 De vrij verkeer richtlijn voor EU-burgers voorziet in zijn art. 28, 1 een analyse van de individuele situatie vooraleer een beslissing wordt genomen over de toekenning of intrekking van het verblijfsrecht. Dit is omgezet in nationaal recht in artikel 42quater, §1, al 3 van de Vreemdelingenwet waardoor de DVZ de duur van verblijf in de lidstaat, de leeftijd, de gezondheidstoestand, de familiale en economische situatie, de sociale en culturele integratie en nauwe banden met het herkomstland van betrokkene in overweging moet nemen. Zie: RvS 19 februari 2015, nr. 230.257; RvS 24 februari 2015, nr. 230 293; RvS 19 januari 2016, nr. 233.512. Voor een grondige analyse van het recht op gehoord te worden, zie S.SAROLÉA en J.HARDY, "Le regroupement familial: la jurisprudence belge au croisement de sources internes et européennes. Section 1. Questions transversales. §6. Le droit d'être entendu", *Questions actuelles en droit des étrangers*, Anthemis, 2016, pp. 17-19.

356 RvS 19 januari 2016, nr. 233.512, punt 12.

357 HvJEU, C-249/13, *Khaled Boudjila v. Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, 11 december 2014, punten 34, 36, 37 en 59.

358 RvV 30 april 2015, nr. 144 652.

359 RvV 26 november 2015, nr. 157 132.

het Unierecht vallen: een verzoek tot gezinshereniging houdt voor hen impliciet een aanvraag tot opheffing van het inreisverbod in. Myria maakte in het verleden al de aanbeveling deze redenering ook toe te passen op de andere aanvragers van gezinshereniging en op aanvragers van een humanitaire regularisatie[360]. De RvV stelde in 2015 dat een niet in overweging name van een aanvraag gezinshereniging van een familielid van een Belg die een inreisverbod had gekregen, geen rechtsgrond vond in de vreemdelingenwet en vernietigde de beslissing van de DVZ[361]. Daarnaast verwees de RvV naar de vreemdelingenwet die stelt dat een verzoek tot gezinshereniging met een Belg enkel ingeperkt kan worden in twee specifieke situaties[362]: een verzoek kan enkel geweigerd worden indien niet voldaan is aan de voorwaarden van gezinshereniging, of als er misbruik of fraude is, of redenen van openbare orde. De RvV herhaalt dus dezelfde principes voor het familielid van een Belg als die het aanhaalde voor familieleden van EU-burgers[363].

2.8. | De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen verduidelijkt de verblijfsvoorwaarden voor ouders van de minderjarige EU-burger

In maart 2014 werden de voorwaarden voor de verkrijging van een verblijfstitel door de derdelander die ouder is van een minderjarig kind dat een EU-burger is in de verblijfswetgeving opgenomen[364]. De voorwaarden zijn:

- Beschikken over het daadwerkelijk hoederecht over het kind
- Beschikken over voldoende bestaansmiddelen en een ziektekostenverzekering
- En het kind moet ten laste zijn van de ouder die het hoederecht heeft.

De DVZ interpreteerde deze bepaling zo dat zij daarenboven oordeelde dat het minderjarig kind ingeschreven moest zijn als economisch niet-actieve EU-burger. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen zette in twee arresten[365] de puntjes op de i. Uit de voorbereidende parlementaire werken blijkt, stelt de Raad, dat "(...) de *ratio legis* nadrukkelijk steunt op het feit dat de ouder en het minderjarige kind niet ten laste mogen komen van de overheidsfinanciën van de lidstaat van ontvangst". Daarnaast wijst de Raad er op dat geen wettelijke bepaling het kind verbiedt verblijfsrecht te hebben op een andere basis, bijvoorbeeld als student, zolang het beschikt over voldoende bestaansmiddelen en over een ziektekostenverzekering. Tot slot, stelt de Raad dat er geen enkele vereiste is over de herkomst[366] van de bestaansmiddelen van het kind.

AANBEVELINGEN

Myria beveelt aan dat:

- Een familielid van een derdelander na maximaal vijf jaar een onafhankelijk en onbeperkt verblijfsrecht (en dus zonder bijkomende voorwaarden) bekomt, los van de gezinshereniger.
- De DVZ steeds een individueel behoeftenonderzoek uitvoert, zolang het bewijs van de bestaansmiddelen geleverd wordt en ongeacht deze bestaansmiddelen stabiel en regelmatig zijn.
- De behandelingstermijnen voor verzoeken gezinshereniging voor derdelanders zo kort mogelijk blijven.
- Er een gebonden termijn ingevoerd wordt voor de onderzoeken naar vreemde documenten.
- De legalisering van een document niet geweigerd kan worden op basis van de notie openbare orde (of dat er minstens duidelijkheid wordt verschaft over deze notie).

360 Jaarverslag Migratie in feiten en in rechten 2015, pp. 147-148. Voor meer informatie, zie ook: AGENTSCHAP I-I, "Aanvraag gezinshereniging met Unieburger of Belg mogelijk ondanks inreisverbod, 28 april 2015, www.kruispuntmi.be/nieuws/aanvraag-gezinshereniging-met-unieburger-of-belg-mogelijk-ondanks-inreisverbod?
En: Voor een grondige analyse van de recente rechtspraak over de praktijk van de DVZ ten aanzien van de aanvragen gezinshereniging ondanks een inreisverbod, zie S.SAROLÉA en J.HARDY, "Le regroupement familial: la jurisprudence belge au croisement de sources internes et européennes. Section 1. Questions transversales. §2. Interdiction d'entrée", *Questions actuelles en droit des étrangers*, Anthemis, 2016, pp. 12-14.

361 RvV 28 juli 2015, nr. 150 096, punt 3.2.2.; RvV 2 april 2015, nr. 142 682, punt 3.2.4.

362 Deze 2 specifieke situaties zijn voorzien in artikels 42*septies* en 43 van de vreemdelingenwet. Zie: RvV 28 juli 2015, nr. 150 096, punt 3.3.1. en 3.3.2.; RvV 26 februari 2015, nr. 139 567, punten 3.9-3.12.

363 Zie ook het arrest van de RvV over de niet in overweging name van een verzoek tot gezinshereniging van een familielid van een EU-burger omwille van een inreisverbod: RvV 19 december 2014, nr. 135 627, punten 3.13 – 3.16.

364 Art. 40*bis*§2, lid 5 van de vreemdelingenwet. Zie ook: Jaarverslag Migratie in cijfers en in rechten 2015, pp. 108-109.

365 RvV 7 mei 2015, nr. 145 025; RvV 18 juni 2015, nr. 148 088.

366 De Raad verwijst hier naar het arrest Zu en Chen van het HvJEU: HvJEU, C-200/02, Zu en Chen v. VK, §30.

FOCUS: DE OMZETTING IN BELGISCH RECHT VAN EUROPEES RECHT INZAKE ASIEL EN MIGRATIE

Deze focus gaat dieper in op de omzetting van het recht van de Europese Unie (voornamelijk Europese richtlijnen) met betrekking tot asiel en migratie in Belgisch recht. We onderzoeken niet tot in het kleinste detail op welke manier de richtlijnen werden omgezet noch wat de eventuele tekortkomingen zijn in onze nationale wetgeving of in de praktijk. We belichten eerder enkele voorbeelden die Myria in het verleden al eens analyseerde of die in dit jaarverslag uitgebreider aanbod komen. Ook de juridische gevolgen van de niet-omzetting van die richtlijnen door België worden kort voorgesteld. Tot slot maken we een snelle vergelijking met de uitvoering van de Europese verordeningen.

1. STAND VAN DE OMZETTING VAN DE EUROPESE RICHTLIJNEN OP HET GEBIED VAN ASIEL EN MIGRATIE

Een Europese richtlijn is bindend voor wat het resultaat betreft dat de lidstaten moeten behalen. De lidstaten zijn vrij om de vorm en de middelen te kiezen om dat doel te bereiken[367]. Daarvoor moeten ze de richtlijn omzetten of, met andere woorden, hun nationale wetgeving aanpassen en alle maatregelen nemen die nodig zijn om de voorgeschreven doelstellingen binnen de vastgestelde termijn te bereiken.

In de regel lopen vele lidstaten achterstand op bij de omzetting van richtlijnen. Volgens het laatste verslag van de Europese Commissie over de toepassing van het Unierecht in 2014[368] is België de lidstaat die alles bij elkaar genomen het vaakst achterstand opliep bij de omzettingen.

Vermoedt de Commissie dat een lidstaat zijn verplichtingen niet is nagekomen (laattijdige en/of onvolledige omzetting)? Dan kan ze een formele inbreukprocedure inleiden. De Commissie stuurt dan een ingebrekestelling naar de lidstaat. Die beschikt over een bepaalde termijn om uitleg te verschaffen. Bevredigt het antwoord de Commissie niet, dan zendt ze een gemotiveerd advies naar de lidstaat met het verzoek om dat op te volgen. Als de lidstaat daar binnen de vastgestelde termijn geen gevolg aan geeft, dan kan de Europese Commissie die inbreuk aanhangig maken bij het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU)[369]. Die procedure kan leiden tot een veroordeling door het HvJEU. Wanneer een lidstaat de nationale maatregelen tot omzetting van een richtlijn niet heeft meegedeeld of opnieuw wordt veroordeeld omdat hij een arrest niet nakomt, dan kan het HvJEU hem veroordelen tot de betaling van een forfaitaire som en/of een dwangsom. Die mag wel niet hoger mag zijn dan het voorstel van de Commissie[370].

De inbreukprocedure wordt doorgaans voorafgegaan door een systeem dat door de Europese Commissie in 2008 werd ingevoerd en dat de "EU Pilot" werd genoemd. Dat systeem wil een betere toepassing verzekeren van het Europees recht door de samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie te bevorderen voor aangelegenheden die verband houden met de overeenstemming van de nationale wetgeving of de rechtspraktijk met het recht van de EU. Het is de bedoeling dit proces in een vroegtijdig stadium te gebruiken om zo een probleem te verduidelijken of op te lossen en op die manier een formele inbreukprocedure te vermijden. Toch heeft de Commissie nog altijd de mogelijkheid om een inbreukprocedure in te leiden zonder eerst de EU pilot in te schakelen, als de dringendheid of een hoger belang dat rechtvaardigen. Deze analyse heeft geen betrekking op de EU Pilot-procedures die werden gestart tegen België in verband met de omzetting van de richtlijnen met betrekking tot asiel en migratie[371], maar wel op de inbreukprocedures.

367 Art. 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

368 COM(2015) 329 final, EUROPESE COMMISSIE, *Controle op de toepassing van het Unierecht – Jaarverslag 2014*, 9 juli 2015.

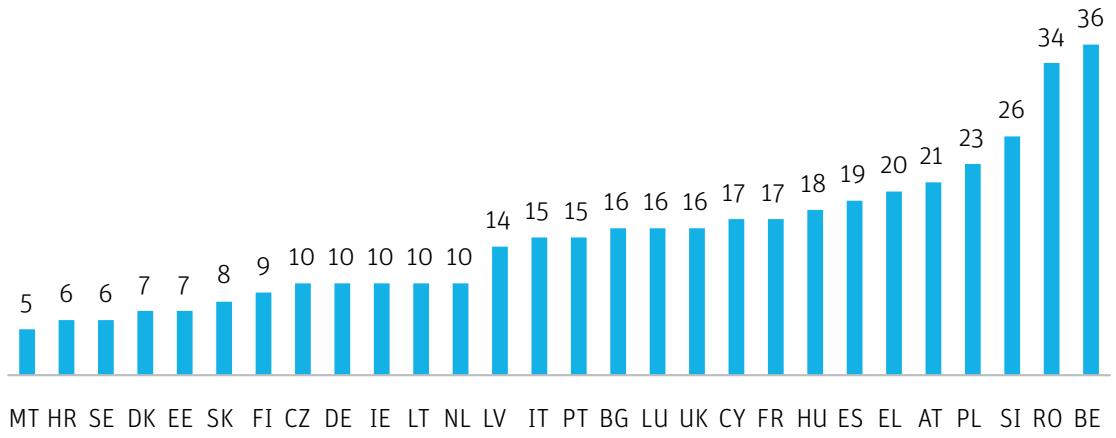
369 Art. 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

370 Art. 260 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

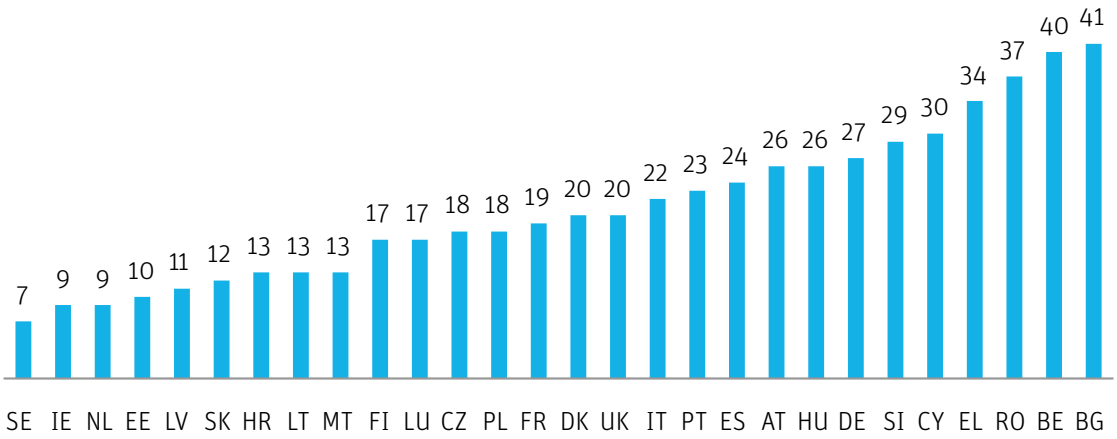
371 COM(2011) 930 final, EUROPESE COMMISSIE, *Tweede evaluatieverslag over EU-Pilot*, 21 december 2011.

Figuur 41.
A. Laattijdige omzetting van richtlijnen in de EU-28 (op 31 december 2014) –
B. Nieuwe in 2014 openstaande inbreukprocedures voor laattijdige omzetting in de EU-28
(Bron: Verslag van de Commissie over de controle op de toepassing van het Unierecht)

A. Laattijdige omzetting van richtlijnen in de EU-28 (31 december 2014)



B. Nieuwe inbreukprocedures voor laattijdige omzetting in de EU-28



Tabel 14. Inbreukprocedures ingeleid door de Europese Commissie tegen België in verband met asiel en immigratie wegens laattijdige omzetting[372]

Naam van de richtlijn	Datum van inwerkingtreding van de richtlijn	Inbreukprocedure tegen België
Asiel		
Richtlijn betreffende tijdelijke bescherming (2001/55/EG)	01/01/2003	Ingebrekestelling (07/03/2003) Met redenen omkleed advies Aanhangigmaking bij het Hof [373] Intrekking (12/04/2005)
Opvangrichtlijn (2003/9/EG)	06/02/2005	Ingebrekestelling (22/03/2005) Met redenen omkleed advies Aanhangigmaking bij het Hof[374] Intrekking (27/06/2007)[375]
Kwalificatierichtlijn (2004/83/EG)	10/10/2006	Ingebrekestelling (27/11/2006)[376] Seponering (27/06/2007)
Procedurerichtlijn (2005/85/EG)	01/12/2007 (artikel over de rechtsbijstand 01/12/2008)	Ingebrekestelling (29/01/2008) Met redenen omkleed advies Aanhangigmaking bij het Hof[377] Seponering (24/11/2010)
Procedurerichtlijn - herschikking (2013/32/EU)	20/07/2015 (artikel over de duur van de procedure 20/07/2018)	Ingebrekestelling (23/09/2015)[378]
Opvangrichtlijn - herschikking (2013/33/EU)	20/07/2015	Ingebrekestelling (23/09/2015)[379]
Immigratie		
Richtlijn tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf (2002/90/EG)	05/12/2004	Ingebrekestelling (04/02/2005) Met redenen omkleed advies Seponering (13/12/2005)[380]
Richtlijn betreffende de status van langdurig ingezetenen (2003/109/EG)	23/01/2006	Ingebrekestelling (27/03/2006) Met redenen omkleed advies Seponering (19/02/2009)[381]
Richtlijn betreffende de ondersteuning bij doorgeleiding in het kader van maatregelen tot verwijdering door de lucht (2003/110/EG)	05/12/2005	Ingebrekestelling (09/02/2006) Met redenen omkleed advies Aanhangigmaking bij het Hof Seponering (14/04/2009)[382]
Richtlijn inzake het recht op gezinshereniging (2003/86/EG)	03/10/2005	Ingebrekestelling (05/12/2005) Met redenen omkleed advies Seponering (12/12/2006)[383]
Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG)	24/12/2010	Ingebrekestelling (27/01/2011) Met redenen omkleed advies Seponering (26/04/2012)[384]
Richtlijn betreffende de Blauwe Kaart (2009/50/EG)	19/06/2011	Ingebrekestelling (18/07/2011) Seponering (24/10/2012)[385]
Sanctierichtlijn (2009/52/EG)	20/07/2011	Ingebrekestelling (30/09/2011) Met redenen omkleed advies Seponering (21/03/2013)[386]
Richtlijn tot wijziging van de richtlijn betreffende langdurig ingezetenen teneinde haar werkingssfeer uit te breiden tot personen die internationale bescherming genieten (2011/51/EU)	20/05/2013	Ingebrekestelling (24/07/2013) Seponering (24/09/2015)[387]
Richtlijn betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning (2011/98/EU)	25/12/2013	Ingebrekestelling (31/03/2014) Met redenen omkleed advies Aanhangigmaking bij het Hof (19/11/2015)[388]
Vrij verkeer		
Richtlijn betreffende het recht van vrij verkeer (2004/38/EG)	30/04/2006	Ingebrekestelling (01/06/2006) Met redenen omkleed advies Aanhangigmaking bij het Hof Seponering (05/06/2008)

Deze tabel somt maar liefst zestien inbreukprocedures op wegens (gedeeltelijke) niet-omzetting van richtlijnen op het gebied van asiel en immigratie binnen de vastgestelde termijnen die de Europese Commissie tegen België heeft ingeleid. Vijf zaken werden aanhangig gemaakt bij het HvJEU, waarvan er nog één hangende is (gecombineerde vergunning (*single permit*)). In de vier andere gevallen heeft dit niet tot een veroordeling van België geleid, aangezien het land zijn verplichtingen uiteindelijk is nagekomen.

Voor de dertien geseponeerde gevallen is de afsluiting van de inbreukprocedure (behalve in één geval) meer dan een jaar na de maximale omzettingstermijn van de richtlijn gebeurd (zes gevallen) en soms zelfs meer dan twee jaar daarna (zes gevallen).

372 Op de website van de Europese Commissie wordt een zoekmotor ter beschikking gesteld voor haar beslissingen in verband met inbreuken: http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=fr.

373 De Commissie had bij het HvJEU eveneens een zaak aanhangig gemaakt tegen Luxemburg en Nederland. Voor meer informatie, zie: EUROPESE COMMISSIE *22ste jaarverslag over de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht.*

374 De Commissie had een zaak tegen zes lidstaten aanhangig gemaakt. Voor meer informatie, zie: EUROPESE COMMISSIE, *Verslag over de toepassing van Richtlijn 2003/9/EG van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten*, 26 november 2007.

375 België heeft 60 nationale uitvoeringsmaatregelen aangemeld, waarvan sommige voorafgaan aan de datum van inwerkingtreding van de richtlijn. De belangrijkste, de wet betreffende de opvang van asielzoekers, dateert echter pas van 12 januari 2007.

376 De Commissie had negentien ingebrekestellingen verstuurd en dertien met redenen omklede adviezen. Voor meer informatie, zie: COM (2010)314 final, EUROPESE COMMISSIE, Verslag over de toepassing van richtlijn 2004/83/EG van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft , en de inhoud van de verleende bescherming, 16 juni 2010.

377 De Commissie had besloten om België en Ierland voor het HvJEU te dagen, aangezien alle andere lidstaten de Commissie in kennis hadden gesteld van hun volledige maatregelen tot omzetting van de richtlijn. Voor meer informatie, zie: COM(2010) 465 final, EUROPESE COMMISSIE Verslag over de toepassing van richtlijn 2005/85/EG betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus, 8 september 2010, COM (2010) 465 final.

378 Zie hierboven.

379 Zie hierboven.

380 Wet van 10 augustus 2005 tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel en tegen praktijken van huisjesmelkers.

381 België had 42 nationale uitvoeringsmaatregelen aangemeld waarvan de belangrijkste pas in 2007 (Wet van 25 april 2007 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen) en in 2008 (K.B. van 22 juli 2008 tot vaststelling van bepaalde uitvoeringsmodaliteiten van de vreemdelingenwet) werden genomen.

382 België heeft op 15 december 2008 de wet betreffende de ondersteuning bij doorgeleiding in het raam van maatregelen tot verwijdering door de lucht aangenomen.

383 Om die richtlijn om te zetten, heeft België op 15 september 2006 een wet tot wijziging van de vreemdelingenwet aangenomen.

384 De Commissie had 20 inbreukprocedures ingeleid tegen lidstaten die nationale maatregelen niet hadden meegedeeld. Al die procedures werden geseponeerd. België heeft die richtlijn grotendeels omgezet door de goedkeuring van de wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de vreemdelingenwet. Voor meer informatie, zie: COM(2014) 199 final, EUROPESE COMMISSIE *Mededeling betreffende het EU-terugkeerbeleid*, 28 maart 2014.

385 De Commissie heeft inbreukprocedures ingeleid tegen 20 lidstaten wegens niet-omzetting van de richtlijn binnen de vastgestelde termijnen. Al die procedures werden afgesloten. België heeft de voornaamste nationale uitvoeringsmaatregelen aangenomen in 2012. Voor meer informatie, zie: COM(2014) 287 final, EUROPESE COMMISSIE *Mededeling inzake de uitvoering van Richtlijn 2009/50/EG van de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan*, 22 mei 2014.

386 De Commissie had inbreukprocedures ingeleid tegen 20 lidstaten die de omzetting niet tijdig hadden uitgevoerd. Al die procedures werden afgesloten. Voor meer informatie, zie: COM(2014) 286 final, EUROPESE COMMISSIE *Mededeling over de toepassing van de Richtlijn 2009/52/EG van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen*, 22 mei 2014.

387 België heeft de wet van 19 maart 2014 aangenomen tot wijziging van de vreemdelingenwet alsook het K.B. van 13 februari 2015 tot wijziging van het K.B. van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

388 Op vandaag zijn er nog twee inbreukprocedures hangende, namelijk die tegen België en die tegen Slovenië, die zich in het stadium van het met redenen omkleed advies bevindt. Voor meer informatie, zie: Europese Commissie, persbericht, *Commissie daagt België voor het Hof van Justitie van de Europese Unie in verband met de richtlijn inzake de gecombineerde vergunning*, 19 november 2015.

2. ENKELE VOORBEELDEN VAN RICHTLIJNEN DIE NIET NAAR BEHOREN OF SLECHTS GEDEELTELIJK WERDEN OMGEZET

Soms is het moeilijk in te schatten in welke mate een richtlijn al dan niet volledig werd omgezet. De lidstaten moeten de Commissie – die het Europees recht bewaakt – meedelen welke nationale uitvoeringsmaatregelen[389] zij hebben genomen.

De maatregelen die België meedeelt, verwijzen soms naar uiteenlopende wetgevende instrumenten. Sommige van die normen waren al in voege vóór de goedkeuring van de richtlijn maar lijken dezelfde doelstellingen na te streven. In dat geval zijn er voor de omzetting van de richtlijn geen bijkomende maatregelen verplicht. Andere bepalingen werden daarentegen pas achteraf goedgekeurd om de richtlijn ten uitvoer te leggen, wat echter niet noodzakelijk betekent dat ze ermee in overeenstemming zijn. Er is dus een grondige analyse nodig. De vaststellingen van de Europese Commissie in het kader van haar evaluatieverslagen van de uitvoering van de richtlijnen of van de inbreukprocedures zijn in dat verband waardevolle informatiebronnen.

Deze focus concentreert zich op enkele richtlijnen die België, bij de redactie van dit jaarverslag, nog niet integraal had omgezet. Het is niet de bedoeling om een exhaustief onderzoek, artikel per artikel, te doen van de elementen die niet naar behoren in de nationale wetgeving werden opgenomen. We willen alleen de tekortkomingen illustreren aan de hand van enkele voorbeelden.

389 De website EUR-Lex bevat voor elk van die richtlijnen een lijst van nationale maatregelen voor de omzetting ervan door de lidstaten: http://eur-lex.europa.eu/homepage.html.

De richtlijn inzake de gecombineerde vergunning (single permit)

Onlangs heeft de Commissie een beroep tegen België aanhangig gemaakt bij het HvJEU wegens de vertraging die het land heeft opgelopen bij de omzetting van de richtlijn inzake de gecombineerde vergunning[390], die tegen 25 december 2013 moest zijn omgezet. Die vertraging heeft met name te maken met de 6de staatshervorming[391].

De procedurerichtlijn

De procedurerichtlijn[392] moest tegen 20 juli 2015 zijn omgezet. Tijdens de maand september 2015 heeft de Europese Commissie een ingebrekestelling verzonden naar België. De Commissie heeft gelijktijdig veertig inbreukprocedures ingeleid tegen verschillende lidstaten om de goede werking van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel te verzekeren[393].

Bij de redactie van dit jaarverslag had de Commissie nog geen enkele nationale uitvoeringsmaatregel van België gerapporteerd. Toch waren sommige bepalingen van die richtlijn recent ten uitvoer gelegd. Dat betreft onder andere de procedure voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en voor de Raad van State[394] en de bepalingen over de procedure die moet worden gevolgd voor de intrekking van de internationale bescherming van een erkende vluchteling[395].

De procedurerichtlijn bevat veel beginselen die nog in de Belgische wetgeving en praktijk zouden moeten worden opgenomen, zoals:

390 Richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven.

391 Voor meer informatie over het ontbreken van een volledige omzetting binnen de vastgestelde termijnen van deze richtlijn, zie hfst. 5, 2.3. Economische migratie van derdelanders.

392 Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming.

393 Informatie beschikbaar op: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5699_fr.htm.

394 Art. 41 en 46 van de procedurerichtlijn omgezet door de wet van 10 april 2014 houdende diverse bepalingen met betrekking tot de procedure voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en voor de Raad van State. Voor meer informatie, zie: *Migratie in cijfers en in rechten,* 2015, hfst. 4 en 10.

395 Art. 45.5 van de procedurerichtlijn ten uitvoer gelegd in het kader van de wet van 10 augustus 2015 tot wijziging van de vreemdelingenwet om beter rekening te houden met de bedreigingen voor de samenleving en de nationale veiligheid (in de aanvragen tot internationale bescherming). Voor meer informatie over de vragen die in dit verband rijzen, zie: hfst. 3, 2.1.10. *Weigering of intrekking van de bescherming aan mensen die "een gevaar voor de openbare orde" vormen.*

- het recht van een asielzoeker om tijdens de hele procedure op het grondgebied te verblijven. Dat heeft tot gevolg dat de afgifte van een bevel om het grondgebied te verlaten dat aan de asielzoekers wordt gegeven na afloop van de procedure voor het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen in strijd is met het Europees recht[396];
- het niet-systematische karakter en de beperkte duur van de detentie van asielzoekers aan de grens[397];
- een versterking van de procedurele waarborgen ter bescherming van de kwetsbare personen[398].

De opvangrichtlijn

De opvangrichtlijn[399] moest tegen 20 juli 2015 zijn omgezet.

Bij de redactie van dit jaarverslag had België elf nationale uitvoeringsmaatregelen aangemeld, allemaal met betrekking tot de school- en de beroepsopleiding. Het betreft dus uitsluitend maatregelen waarvan de omzetting door de Gemeenschappen is gebeurd.

Het verslag van de Commissie over de toepassing van de oude opvangrichtlijn[400] bevat elementen die nog altijd relevant zijn voor de omzetting van de nieuwe richtlijn. Zo werd benadrukt dat:

- België de opvangrichtlijn niet toepaste in de detentiecentra. Bij gebrek aan uitdrukkelijk voorziene uitzonderingen had die van toepassing moeten zijn op álle voorzieningen die bestemd zijn voor asielzoekers, ook de gesloten centra[401]. Toch is de nieuwe opvangrichtlijn, die bepalingen over detentie bevat, duidelijk van toepassing in alle detentieplaatsen. Het is dus aan de wetgever om dit uitdrukkelijk op te nemen in de opvangwet en eventueel ook in de vreemdelingenwet.
- België niet over een procedure beschikte voor de identificatie van personen met specifieke behoeften. Toen was dat nog geen echte verplichting. Door de herschikking van de opvangrichtlijn is deze procedure verplicht geworden[402]. Dat heeft in oktober 2015 overigens het voorwerp uitgemaakt van een parlementaire vraag[403] die wees op de vertraging in de omzetting van de opvangrichtlijn. Bij de redactie van dit jaarverslag zou men dat identificatieproces aan het uitwerken zijn. Het zou in elk geval moeten worden omgezet in de Belgische wet[404].
- België in de praktijk de toegang tot onderwijs onmogelijk of zeer beperkt maakte voor minderjarigen die in detentie zijn geplaatst. Hoewel minderjarigen nu niet meer in gesloten centra worden ondergebracht, verblijven ze toch in terugkeerwoningen die wettelijk als detentieplaats worden beschouwd. Theoretisch gezien mogen de minderjarigen naar school gaan, maar in de praktijk is dit maar zelden het geval[405]. Het is ook belangrijk dat alle concrete maatregelen worden genomen om de doelstellingen te realiseren die door de richtlijn worden nagestreefd.

De slachtofferrichtlijn

De Europese richtlijn tot bescherming van de slachtoffers van strafbare feiten[406] heeft gevolgen voor de situatie van vreemdelingen in irregulier verblijf. Ze bepaalt dat de slachtoffers van strafbare feiten op een niet-discriminerende manier moeten worden behandeld, ook wat hun verblijfsstatus betreft[407]. Die richtlijn moest tegen 16 november 2015 omgezet zijn. Hoewel België bij de redactie van dit jaarverslag al 24 nationale uitvoeringsmaatregelen heeft aangemeld, is de richtlijn toch nog altijd niet volledig omgezet. Zo werd er nog geen enkele maatregel goedgekeurd voor de slachtoffers en de kwestie van hun verblijfssituatie. Op 27 januari 2016 stelde de Commissie België in gebreke wegens laattijdige omzetting.

Myria wijst al lang op de obstakel waarop vreemdelingen in irregulier verblijf stuiten als ze het slachtoffer zijn van een

396 Er is een controverse over de huidige toepassing van de wet betreffende de opvang van asielzoekers die in een detentiecentrum werden geplaatst. Voor meer informatie, zie: S. DATOUSSAID, H. GRIBAUMONT, S. SAROLEA, "La réception du droit européen de l'asile en droit belge: la directive procédure", *Cedie*, december 2014, pp. 70-72.

397 Voor meer informatie, zie: hfst. 7, 2.2.2. De detentie van bepaalde specifieke groepen.

398 Zie hfst. 3, 2.1.8. *Versterking van de vaststelling en de begeleiding van kwetsbare asielzoekers*.

399 Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming.

400 COM(2007) 745 final, EUROPESE COMMISSIE, *Verslag over de toepassing van Richtlijn 2003/9/EG van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten*, 26 november 2007.

401 L. TSOURDY, S. SAROLEA, "La réception du droit européen de l'asile en droit belge: la directive accueil", *Cedie*, december 2014, pp. 23-26.

402 Overweging nr. 29 en art. 22.

403 De Kamer, *Integraal verslag van de Commissie voor de Binnenlandse Zaken*, 21 oktober 2015, CRIV 54 COM 246, pp. 33-35.

404 Zie hfst. 3, II.1.8. *Versterking van de vaststelling en de begeleiding van kwetsbare asielzoekers.*

405 Zie: *Migratie in cijfers en in rechten 2015,* hfst. 9 en Platform kinderen op de vlucht, *Detentie van kinderen in gezinnen in België: analyse van de theorie en de praktijk,* december 2015.

406 Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad.

407 Art. 1, § 1, lid 2, laatste zin.

misdrijf en klacht willen indienen bij de politiediensten[408]. Die slachtoffers zijn door hun administratieve situatie gewoon zélf daders van het misdrijf van onwettig verblijf[409].

De huidige reglementering verplicht politieambtenaren die met die personen in aanraking komen niet alleen om hun klacht te acteren en om hen bijstand te verlenen die aangepast is aan hun situatie als slachtoffer, maar moeten hen ook aangeven bij het parket en bij de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ)[410]. In de praktijk stelt Myria vast dat sommige vreemdelingen soms onmogelijk hun rechten kunnen doen gelden. Voor Myria moeten de autoriteiten alle nuttige maatregelen nemen opdat een slachtoffer van een misdrijf dat hier onwettig verblijft dezelfde rechten heeft als ieder ander slachtoffer, ook het recht op informatie[411]. Myria heeft vroeger al aanbevolen om het administratief controleverslag van vreemdelingen dat naar de DVZ wordt gestuurd te wijzigen zodat eraan kan worden toegevoegd of de persoon in kwestie zich vrijwillig heeft aangeboden om klacht in te dienen[412]. Met het oog op de omzetting van de slachtofferrichtlijn zou de Belgische reglementering moeten worden gewijzigd om ervoor te zorgen dat de rechten van de slachtoffers primeren op elke vervolging of elke administratieve maatregel die zich baseert op het onwettig verblijf. De politiediensten zouden hierover ook een opleiding moeten krijgen.

De terugkeerrichtlijn

Myria heeft de omzetting van de terugkeerrichtlijn in België al eerder onderzocht[413]. Het benadrukte toen enkele elementen die naar zijn mening niet correct waren omgezet: met betrekking tot de omstandigheden van de verlenging van de termijn voor vrijwillig vertrek of het uitstel van de verwijdering, het gebrek van de uitvoering van de preventieve maatregelen om het risico op onderduiken te vermijden, het overdreven gebruik van detentie en de omvang van de rechterlijke toetsing. Bovendien zou het feit dat de duur van de detentie opnieuw van nul begint te lopen wanneer een nieuwe detentietitel wordt afgeleverd[414], bijvoorbeeld wanneer een poging tot verwijdering niet succesvol is, de mogelijkheid bieden om de maximumduur van de detentie die door de wet en de terugkeerrichtlijn is toegestaan te overschrijden.

Verder kan nog worden benadrukt[415] dat de Belgische bepaling die voorziet om als strafrechtelijke sanctie een gevangenisstraf op te leggen aan een derdelander in onwettig verblijf[416], ongeacht een terugkeerprocedure lopende is, niet in overeenstemming is met de terugkeerrichtlijn noch met de rechtspraak van het HvJEU over de criminalisering van het irregulier verblijf[417].

De richtlijn vrij verkeer

Zoals Myria in zijn vorig jaarverslag[418] al vermeldde, werd er een inbreukprocedure ingeleid tegen België wat betreft de omzetting van de richtlijn betreffende het vrij verkeer. De procedure bevindt zich nu in het stadium van het met redenen omkleed advies[419] en werd dus niet doorgestuurd naar het HvJEU. De Commissie nam België kwalijk[420]:

- dat het de binnenkomst en het verblijf van familieleden van een EU-burger die onderdanen zijn van een derde land niet vereenvoudigt, meer bepaald dat het de afgifte van hun visa en verblijfskaarten niet vergemakkelijkt;
- dat het niet alle waarborgen heeft ingevoerd die een individuele evaluatie mogelijk maken van de situatie van EU-burgers die een beroep doen op het Belgische sociale bijstandsstelsel alvorens eventueel het verblijfsrecht in te trekken;
- dat het geen regels heeft aangenomen ter bescherming tegen de verwijdering van EU-burgers om redenen van openbare orde of nationale veiligheid.

Bovendien hanteerde België ook een te restrictieve interpretatie van het begrip "familielid".

408 Zie in het bijzonder: *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, bijlage 2.
409 Art. 75 van de vreemdelingenwet.
410 Art. 21, 40 en 46 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt; art. 3bis van de voorafgaande titel en art. 53 en 54 van het Wetboek van Strafvordering.
411 Wat de slachtoffers van mensenhandel betreft, verplicht de vreemdelingenwet de politiediensten om elk potentieel slachtoffer van mensenhandel op de hoogte te brengen van de specifieke verblijfsstatus die hij of zij kan krijgen (art. 61/2).
412 *Jaarverslag Migratie*, 2010, hfst. 3, B.5.
413 Federaal Migratiecentrum, Een nieuw kader voor het Belgisch terugkeerbeleid, juni 2014.
414 Federaal Migratiecentrum, Schriftelijke bijdrage voor de Werkgroep over willekeurige detentie, *www.ohchr.org /Documents/Issues/Detention/Consultation2014/JointSubmission.pdf*.
415 Zie in die zin P. D'HUART, S. SAROLEA, "La réception du droit européen de l'asile en droit belge: la directive retour", Cedie, december 2014.
416 Art. 75, lid 1 van de vreemdelingenwet.
417 Zie hfst. 7, 2.1.2. Rechtspraak van het HvJEU over de terugkeer.
418 Migratie in cijfers en in rechten, 2015, hfst. 6.
419 De ingebrekestelling dateert van 29 september 2011 en het met redenen omkleed advies van 21 februari 2013.
420 EUROPESE COMMISSIE, Free movement: Commission asks Belgium to comply with EU rules in "February infringements package: main decisions", 21 februari 2013. Te raadplegen op: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-122_en.htm.

Ondertussen heeft België een wet[421] en een koninklijk besluit[422] aangenomen die bepaalde van deze elementen in Belgisch recht omzetten. Het Europese Parlement[423] was in elk geval van oordeel dat België voortaan zijn verplichtingen naleeft voor de procedure die de afgifte van visa vergemakkelijkt voor familieleden van een EU-burger.

Zoals reeds eerder aangeduid door Myria zijn andere verplichtingen die door het recht van de EU worden opgelegd nog altijd niet opgenomen in het Belgische recht door die wet, zoals de verplichting om bij fraude de evenredigheid van de intrekking van het verblijf van een EU-burger te toetsen[424]. Op het moment van redactie van dit jaarverslag, had de Kamer net een wetsontwerp goedgekeurd[425] die verschillende bepalingen bevat over de EU-burgers. Het somt een aantal criteria op (duur van het verblijf in België, leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie, sociale en culturele integratie en de bindingen met het land van oorsprong) die in aanmerking moeten worden genomen bij het nemen van een beslissing tot intrekking van verblijf of verwijdering in geval van fraude. Deze nieuwe elementen die betrekking hebben op de evenredigheid van de maatregel in geval van fraude zijn in het wetsontwerp ook opgenomen met betrekking tot de weigering van binnenkomst of verblijf van EU-burgers.

Het is nog afwachten of ook de Commissie meent dat de goedgekeurde maatregelen volstaan om de inbreukprocedure af te sluiten.

421 Wet van 19 maart 2014 tot wijziging van de vreemdelingenwet. Zie ook: *Migratie in cijfers en in rechten, 2015*, hfst. 5 en 6.

422 K.B. van 13 februari 2015 tot wijziging van het K.B. van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. In art. 17 voert dit K.B. het beginsel in dat het visum C (van het type Schengen) aan een familielid van een burger van de Europese Unie kosteloos en binnen een termijn van vijftien dagen moet worden afgegeven. In uitzonderlijke gevallen kan die termijn echter worden verlengd.

423 Europees Parlement, Verzoekschrift nr. 0934/2014, ingediend door Andrew Wilson, van Britse nationaliteit, over de schending van richtlijn 38/2004/EG door België. Voor meer informatie over het systeem van verzoekschriften, zie verder in dit hoofdstuk.

424 *Migratie in cijfers en in rechten 2015,* p.109.

425 Wetsontwerp houdende diverse bepalingen inzake asiel en migratie en tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen end e wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen, DOC 54 1696/006.

3. GEVOLGEN VAN DE NIET-OMZETTING VAN DE RICHTLIJNEN VOOR PARTICULIEREN

Rechtstreekse werking

Wanneer een richtlijn niet binnen de vastgestelde termijnen in nationaal recht wordt omgezet, wordt het toch mogelijk om zich te beroepen op haar rechtstreekse werking. Dat door het HvJEU bepaalde principe[426], impliceert dat een particulier zich op het Europees recht kan beroepen voor de rechtbank, los van het feit of de richtlijn op nationaal niveau ten uitvoer is gelegd. Het inroepen van het Europees recht is echter wel afhankelijk van het feit of enerzijds de bepalingen van de richtlijn voldoende duidelijk, nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn en anderzijds de termijn voor de omzetting verstreken is[427]. De rechtstreekse werking is in het kader van de richtlijnen alleen verticaal, wat betekent dat het enkel en alleen kan worden ingeroepen door een particulier tegen de staat[428].

Zo zou het feit dat België bepaalde richtlijnen op het gebied van asiel en migratie niet binnen de vastgestelde termijn heeft omgezet de particulieren niet mogen verhinderen om zich te beroepen op die bepalingen die voor hen gunstig zouden kunnen zijn.

Klachtenprocedure bij de Commissie en het Parlement

Iedereen kan een klacht indienen bij de Commissie wanneer hij of zij van oordeel is dat een lidstaat een maatregel heeft ingevoerd of een praktijk hanteert die in strijd is met het recht van de Europese Unie. Dat zou er eventueel toe kunnen leiden dat de Commissie een inbreukprocedure inleidt. Een particulier kan ook aanklagen dat bepaalde maatregelen op nationaal niveau niet werden genomen (bijvoorbeeld als een lidstaat een richtlijn niet omzet). De klager moet geen bijzonder belang aantonen om te handelen en de maatregel hoeft geen betrekking te hebben op hem. De klacht moet

426 CvJEG, *Van Gend en Loos*, 5 februari 1963, 26/62.

427 HvJEU, *Van Duyn*, 4 december 1974, 41/74.

428 HvJEU, *Marshall/Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, 26 februari 1986, 152/84.

schriftelijk worden ingediend onder de vorm van een brief, een faxbericht of een e-mail of met behulp van een standaardformulier[429]. De Commissie begint met de behandeling van de klacht en beslist, doorgaans binnen een termijn van één jaar, of deze aanleiding moet geven tot een inbreukprocedure tegen de lidstaat. Dat is een discretionaire bevoegdheid van de Commissie, die kan beslissen om niet zo'n procedure in te leiden, ook al werden er tekortkomingen vastgesteld. De Commissie houdt de klager op de hoogte van haar beslissing[430].

De klachten van particulieren zijn een waardevolle informatiebron voor de Commissie in haar rol als bewaker van het recht van de Europese Unie.

Het Europees recht[431] biedt eveneens aan iedere EU-burger en aan iedere persoon die op het grondgebied van een lidstaat verblijft de mogelijkheid om een verzoekschrift in te dienen bij het Europees Parlement. Dit verzoekschrift kan individueel worden ingediend over een onderwerp dat onder de bevoegdheid van de EU valt en dat haar rechtstreeks aanbelangt. Dat kan dus de vorm aannemen van een klacht over de toepassing van het Unierecht waarbij aan het Europees Parlement wordt gevraagd om een standpunt in te nemen. De verzoekschriftencommissie van het Parlement heeft als taak om de klachten te beantwoorden en een buitengerechtelijke oplossing voor te stellen[432]. Dankzij die procedure kan wel worden gewezen op een schending van het Unierecht, maar ze vormt geen formeel begin van een inbreukprocedure.

Personen die van oordeel zijn dat het recht van de EU door België niet conform werd toegepast, beschikken dus over verschillende actiemiddelen om de Europese autoriteiten daarop te wijzen.

4. WAT MET DE VERORDENINGEN?

In tegenstellingen tot richtlijnen, zijn alle elementen van een verordening direct van toepassing vanaf het ogenblik dat ze in werking treedt en dat in alle lidstaten[433]. Ze moet dus geen voorwerp uitmaken van maatregelen tot omzetting in nationaal recht. Om in de praktijk een effectieve toepassing te verzekeren, zijn soms een wijziging van de wetgeving of nationale maatregelen noodzakelijk. De nationale wetgeving en maatregelen mogen in geen geval in strijd zijn met de verordening. In dat geval moeten ze terzijde worden geschoven aangezien het Europees recht volgens het beginsel van de primauteit in de normenhiërarchie een hogere waarde heeft dan het nationaal recht[434]. De klachten- en inbreukprocedures zijn ook van toepassing op de verordeningen.

De Dublin III-verordening

Myria is van mening dat België in diverse opzichten de Dublin III-verordening[435] niet toepast, zeker wat de aan asielzoekers verstrekte informatie en de effectiviteit van het beroep tegen een beslissing tot overdracht[436] of tot detentie[437] betreft. Na vruchteloze contacten met de Belgische autoriteiten over dit punt, heeft Myria in december 2015 een klacht ingediend bij de Europese Commissie. Bij de redactie van dit jaarverslag liep die procedure nog[438].

429 Beschikbaar op de website van de Commissie: http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/complaint_form_fr.htm.
430 Europese Commissie, *Mededeling tot modernisering van het beheer van betrekkingen met de klager inzake de toepassing van het recht van de Unie*.
431 Art. 227 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
432 De website van het Europees Parlement beschikt over een internetportal waar een verzoekschrift kan worden ingediend en de reeds ingeleide verzoekschriften kunnen worden opgevolgd. Zie: https://petiport.secure.europarl.europa.eu//petitions/nl/main.
433 Art. 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
434 HvJEG, *Costa/ENEL*, 15 juli 1964, 6-64.
435 Verordening nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend.
436 Zie hfst.3, 2.1.2. Recht op duidelijke en begrijpbare informatie voor alle asielzoekers vanaf de indiening van de asielaanvraag.
437 Zie hfst.7, 2.2.2. De detentie van bepaalde specifieke groepen.
438 Myria, Persbericht: België respecteert recht op informatie van asielzoekers niet ten volle, 8 maart 2016, www.myria.be/files/Communique-080316-Myria_.pdf.

5. CONCLUSIES

België heeft nog nieuwe uitdagingen wat de omzetting betreft, in het bijzonder voor de richtlijnen met betrekking tot de economische migratie (de richtlijn over seizoenarbeiders[439], de ICT-richtlijn[440], de detacheringsrichtlijn[441] en de richtlijn die het vrije verkeer van werknemers wil versterken door de gelijke behandeling te bevorderen[442]).

Voor de omzetting van sommige richtlijnen is een akkoord vereist tussen de gefedereerde entiteiten en de federale staat, waardoor het proces vertraging oploopt. Ook de omzetting van richtlijnen die enkel op het federale niveau worden behandeld, loopt vertraging op[443]. Soms rijzen er vragen over de oorzaak van die vertragingen voor aangelegenheden die maar betrekking hebben op één enkel bestuursniveau. Bovendien kan België zich niet beroepen op de interne bevoegdheidsverdeling tussen zijn verschillende gefedereerde en federale entiteiten om zich te onttrekken aan zijn verplichtingen op Europees niveau[444].

Er zouden duidelijke indicatoren moeten komen die de evaluatie mogelijk maken van de naleving door België van zijn verplichtingen op het gebied van de omzetting van richtlijnen inzake asiel en migratie, en ook een grotere transparantie van het lopende omzettingsproces.

In sommige gevallen heeft België de richtlijnen maar gedeeltelijk omgezet, wat soms ten koste gaat van de particulier. Die kan daardoor geen beroep doen op procedurele waarborgen of op rechten die hem zijn toegekend. Dat is nog complexer om aan te tonen als de niet-omzetting niet duidelijk blijkt uit de wetgeving, maar wel uit de praktijk. Wanneer bepalingen van de richtlijn voldoende duidelijk zijn, zal het voor een particulier toch mogelijk zijn om zich daarop te beroepen, ondanks het gebrek aan omzetting. In het andere geval kan hij overwegen om een klachtenprocedure in te leiden bij de Europese Commissie of bij het Europees Parlement om zich ervan te verzekeren dat het Europees recht, op termijn, zijn volledige uitwerking krijgt.

439 Richtlijn 2014/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider. Omzettingstermijn: 30/09/2016.

440 Richtlijn 2014/66/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming. Omzettingstermijn: 29/11/2016.

441 Richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten. Omzettingstermijn: 18/06/2016.

442 Richtlijn 2014/54/EU van 16 april 2014 betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken. Omzettingstermijn: 21/05/2016.

443 Zie de tabel over de laattijdige omzettingen hoger in de tekst.

444 HvJEU, *Klaus Konle en Republik Österreich*, 1 juni 1999, C302/97.

Hoofdstuk 5
Vrij verkeer, economische migratie en studenten



Het aantal afleveringen van arbeidskaarten in België is nog nooit zo laag geweest. Toch groeit het aandeel detacheringen op de Belgische arbeidsmarkt. Op Europees niveau staan er verschillende ontwikkelingen op de agenda: de plannen om de regelgeving rond detacheringen aan te passen en de gevolgen op het vrij verkeer bij een mogelijke Brexit. Het is ook wachten op de resultaten van de onderhandeling over het vrije dienstenakkoord TISA. Op Belgisch niveau heeft de omzetting van verschillende Europese richtlijnen een impact op de toegang tot de Belgische arbeidsmarkt.

1. CIJFERS

In dit cijferdeel, maar ook in de analyse van de recente ontwikkelingen die volgt, gaan we eerst in op het **Europese vrije verkeer van werknemers**. Daarna bekijken we de tewerkstelling in het kader van het vrij verkeer van diensten en meer bepaald de **detacheringen van werknemers binnen de EU**. We hebben het ook kort over de detacheringen van derdelanders: de **tijdelijke internationale detacheringen**. Nadien bespreken we de **arbeidsmigratie** van derdelanders naar ons land. Tenslotte behandelen we kort de derdelanders die naar België komen om te **studeren.**

Kader 17.

Werken in België: vijf situaties[445]

Vrij verkeer van werknemers: het recht van werknemers en hun familieleden om in een andere EU-lidstaat te werken en te verblijven en er op gelijke voet met de onderdanen van die lidstaat te worden behandeld.

Vrij dienstenverkeer-detachering: wanneer een werkgever die in een andere EU-lidstaat is gevestigd, een van zijn werknemers naar België stuurt om er gedurende een bepaalde periode te werken als loontrekkende. Voor die werknemers worden meestal sociale bijdragen betaald in het land van vestiging, maar zijn de Belgische loonvoorwaarden van toepassing.

Internationale detachering: wanneer een werkgever die buiten de Europese Economische Ruimte (EER) of Zwitserland is gevestigd, een van zijn werknemers naar België stuurt om bepaalde diensten uit te voeren. De regels rond sociale zekerheidsbijdragen zijn vastgelegd in bilaterale of multilaterale verdragen die België met die landen gesloten heeft.

Terbeschikkingstelling van werknemers: wanneer een werkgever zijn werknemers uitleent aan een derde persoon die gebruikmaakt van de diensten van deze werknemers en over hen een gezag uitoefent dat normaal door de werkgever zelf wordt uitgeoefend. In dat verband gebruikt men ook wel eens de term **uitlening van personeel**. In België is dit slechts in bepaalde situaties toegestaan, bijvoorbeeld een uitzendbureau dat uitzendkrachten in dienst neemt met de bedoeling hen ter beschikking te stellen van een ander bedrijf.

Onderaanneming: wanneer werknemers in een ander bedrijf bepaalde werken of diensten uitvoeren voor rekening en in opdracht van hun werkgever, bijvoorbeeld een schoonmaakbedrijf dat zijn werknemers uitstuurt voor het onderhoud van kantoorruimtes.

445 Voor meer info zie: FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg.

1.1. | Vrij verkeer en economische migratie

Dit cijferdeel is gewijd aan het vrij verkeer van werknemers en aan economische migratie. De volgende punten worden behandeld:

1. de verblijfstitels afgeleverd aan derdelanders op basis van een bezoldigde activiteit (met het onderscheid tussen de eerste titels die in een bepaald jaar worden afgegeven en alle titels die geldig zijn op 31 december van datzelfde jaar);
2. de arbeidskaarten;
3. de beroepskaarten;
4. de gegevens van het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen van Zelfstandigen (RSVZ);
5. de detacheringen van loontrekkende of zelfstandige werknemers;
6. de diplomatieke en consulaire statuten;
7. de situatie van de personen van vreemde origine op de Belgische arbeidsmarkt.

Doel is om cijfers aan te reiken over het vrije verkeer van werknemers (van EU-burgers die in België verblijven en werken) en van diensten (door gedetacheerde werknemers), en over de economische migratie (van derdelanders). Opgelet: de vermelde gegevens hebben alleen betrekking op bepaalde buitenlandse werknemers. Met de bronnen die op dit ogenblik beschikbaar zijn, is het niet mogelijk om de economische migratie en het vrije verkeer volledig in kaart te brengen. Dat komt enerzijds omdat bepaalde buitenlandse werknemers geen toelating nodig hebben om in België te werken (EU-burgers hebben bijvoorbeeld geen arbeids- of beroepskaart nodig) en anderzijds omdat bepaalde werknemers niet hoeven te worden geregistreerd (zoals voor grensarbeiders) of gewoonweg niet zijn geregistreerd (niet-aangegeven werknemers). Bovendien zijn de voorgestelde cijfers het resultaat van een administratieve activiteit: van genomen beslissingen (bijvoorbeeld beslissingen om een arbeidskaart of een verblijfstitel af te geven) en van ingediende aangiften (bijvoorbeeld van detacheringen). Op basis daarvan is het niet mogelijk om conclusies te trekken over de effectieve economische activiteit die erachter schuilt.

De gegevens over de afgifte van verblijfstitels aan derdelanders komen van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) en worden gepubliceerd op de website van Eurostat[446]. De motieven van de eerste verblijfstitels worden geregistreerd voor alle vreemdelingen, maar de DVZ publiceert ze alleen voor onderdanen van derde landen[447]. In het kader van de economische migratie zou het nochtans bijzonder interessant zijn om ze ook te kennen voor EU-burgers, aangezien velen van hen hun recht op vrij verkeer uitoefenen om economische redenen.

Op basis van die statistieken kan een onderscheid worden gemaakt tussen migranten met een verblijfstitel om professionele redenen en de anderen. Dat betekent echter niet dat de personen die om andere redenen wettig in België verblijven (bijvoorbeeld om familieredenen) niet actief zijn op de arbeidsmarkt. Het is overigens ook niet mogelijk om een onderscheid te maken tussen loontrekkenden en zelfstandigen.

Twee indicatoren zijn bijzonder interessant om dit type van economische migratie in kaart te brengen. Enerzijds zijn er de **eerste verblijfstitels**[448] die in een bepaald jaar worden afgegeven aan derdelanders. Ze duiden op gegevens in termen van stromen. Anderzijds is er het **geheel van geldige verblijfstitels** afgegeven aan onderdanen van derde landen die op een bepaalde datum geldig zijn. Die gegevens bieden meer informatie over de stocks.

1.2. | Bezoldigde activiteiten zijn lang niet de belangrijkste reden voor migratie naar België

In 2014 werden 8% van **alle geldige verblijfstitels** (op 31 december 2014) en 11% van de **eerste verblijfstitels** afgeleverd om professionele redenen. Van de migranten aan wie een verblijfstitel werd afgegeven om een andere reden, zijn sommigen echter ook actief op de arbeidsmarkt. Het kan dat zij, net als de personen met een verblijfstitel om economische redenen, werken volgens voorwaarden die afhankelijk zijn van hun verblijfsrecht.

Zowel voor de eerste verblijfstitels (stromen) als voor

446 Zie Hfst. 2, Motieven voor migratie naar België.

447 Behalve voor de familiale redenen, waarvoor ook nationale statistieken beschikbaar zijn voor de EU-burgers.

448 Een eerste verblijfstitel wordt als dusdanig beschouwd wanneer de termijn tussen het verstrijken van de oude verblijfstitel en de afgifte van de nieuwe titel (om een identieke reden) minstens zes maanden bedraagt. Met andere woorden, die indicator omvat naast de verblijfstitels die voor het eerst worden verkregen dus ook de verblijfstitels die meer dan zes maanden na het verstrijken van de oude titel worden verlengd.

alle verblijfstitels (stocks) die om economische redenen werden afgegeven, zijn de best vertegenwoordigde nationaliteiten grotendeels gelijk. In beide gevallen maken de Indiërs, de Amerikanen, de Chinezen, de Japanners en de Turken de voornaamste nationaliteiten uit. Eén opmerkelijke uitzondering: het aantal geldige titels (op 31 december 2014) lag nog hoger voor de Marokkanen terwijl ze niet tot de voornaamste nationaliteiten behoren voor de eerste verblijfstitels om economische redenen in 2014. Samen vertegenwoordigen de zes voornaamste nationaliteiten 60% zowel van de eerste titels die in 2014 om economische redenen werden afgeleverd als van de titels die eind december 2014 nog geldig waren.

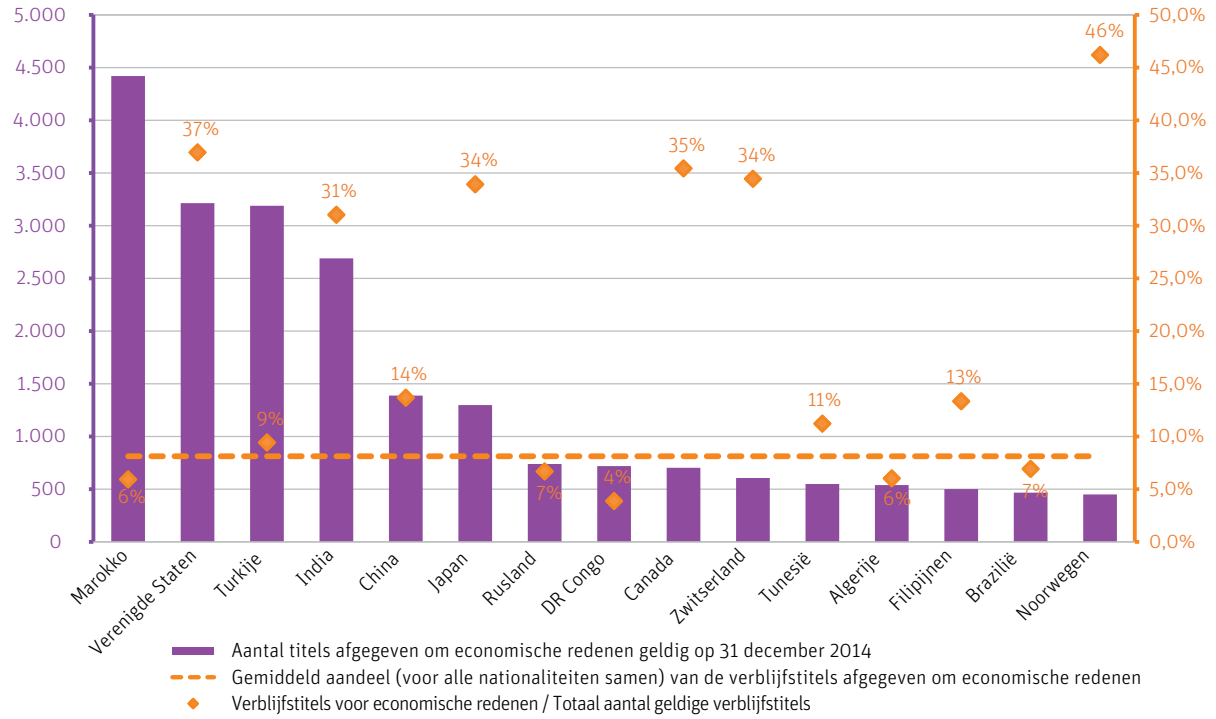
Tabel 15. Voornaamste nationaliteiten en percentages voor alle verblijfstitels om redenen van een bezoldigde activiteit geldig op 31 december 2014 en voor de eerste verblijfstitels afgegeven in 2014 (Bron: Eurostat)

	ALLE verblijfstitels om redenen van een bezoldigde activiteit geldig op 31 december 2014			EERSTE verblijfstitels om redenen van een bezoldigde activiteit in 2014		
	Land	Aantal	% van alle titels (alle redenen samen)	Land	Aantal	% van alle eerste verblijfstitels (alle redenen samen)
1	**Marokko**	4.420	6%	**India**	1.079	42%
2	**Verenigde Staten**	3.214	37%	**Verenigde Staten**	827	35%
3	**Turkije**	3.189	9%	**Japan**	352	37%
4	**India**	2.690	31%	**China**	278	17%
5	**China**	1.388	14%	**Turkije**	189	10%
6	**Japan**	1.298	34%	**Rusland**	166	14%
	Andere landen	12.366	6%	**Andere landen**	1.877	6%
	Totaal/ Gemiddelde	**28.565**	**8%**	**Totaal/ Gemiddelde**	**4.768**	**11%**

Figuur 42 illustreert voor de vijftien voornaamste nationaliteiten[449] het aantal verblijftitels afgegeven om economische redenen dat geldig is op 31 december 2014 en het aandeel dat die titels vertegenwoordigen in het totale aantal verblijftitels dat geldig is op dezelfde datum. Voor sommige nationaliteiten, zoals de Marokkanen en de Turken, is het absolute aantal titels afgeleverd om economische redenen aanzienlijk, terwijl zij procentueel gezien slechts een klein gedeelte van het totale aantal afgeleverde verblijfstitels (voor alle redenen samen) vertegenwoordigen. Dat heeft, tenminste voor een deel, te maken met het grote percentage verblijfstitels om familieredenen dat aan de houders van die twee nationaliteiten wordt afgeleverd. Omgekeerd is het aantal titels dat om economische redenen wordt afgeleverd vrij hoog voor de Amerikanen, de Indiërs en de Japanners, voor wie het een aanzienlijk aandeel van alle geldige afgeleverde verblijfstitels (voor alle redenen samen) vertegenwoordigt. Voor Canada, Zwitserland en Noorwegen is de situatie nog anders. In vergelijking met andere landen ligt het aantal verblijfstitels afgeleverd om economische redenen duidelijk lager. Toch vertegenwoordigen die enkele honderden titels een aanzienlijk percentage van alle afgeleverde verblijfstitels.

449 Enkel de vijftien sterkst vertegenwoordigde nationaliteiten voor de afgifte van verblijfstitels om economische redenen geldig op 31 december 2014 worden in deze grafiek weergegeven.

Figuur 42. Aantal en percentage verblijfstitels om economische redenen geldig op 31 december 2014, per nationaliteit (Bron: Eurostat)



1.3. | De arbeidskaarten en de Europese blauwe kaarten ter illustratie van de loonarbeid

In België bestaan er drie categorieën van arbeidskaarten: A, B en C.

Kader 18.

Arbeidskaarten A, B en C

Arbeidskaart A is geldig voor een onbeperkte duur en voor alle beroepen in loondienst. Deze kaart is voorbehouden voor werknemers die kunnen aantonen dat ze verscheidene jaren met een arbeidskaart B hebben gewerkt.

Arbeidskaart B is geldig voor een periode van maximum twaalf maanden en beperkt tot één enkele werkgever. In principe moet de werkgever de toelating tot tewerkstelling krijgen nog voor de werknemer in België aankomt[450]. Dat betekent dus dat het recht op arbeid een recht op verblijf en op immigratie geeft.

Arbeidskaart C is ook geldig voor een periode van maximum twaalf maanden, maar geeft de vreemdeling de toestemming om voor eender welke werkgever te werken. In tegenstelling tot de arbeidskaarten B, worden de arbeidskaarten C wel op het Belgische grondgebied aangevraagd, omdat het in dat geval net de verblijfststatus is die toegang verleent tot de arbeidsmarkt.

In principe moeten de vreemdelingen die in België in loondienst willen werken in het bezit zijn van een arbeidskaart. Heel wat personen zijn echter vrijgesteld van deze voorafgaande toelating. Zo bepaalt artikel 2 van het koninklijk besluit van 9 juni 1999[451] dat burgers van de Europese Economische Ruimte (EER)[452] vrijgesteld zijn van de arbeidskaart[453]. De cijfers over de arbeidskaarten geven dus geen informatie over de situatie van de EU-burgers, met uitzondering van de onderdanen van Kroatië, die tot 1 juli 2015 als enigen nog aan die verplichting onderworpen waren (zie Kader 19).

Kader 19.

Overgangsmaatregelen voor de nieuwe EU-lidstaten

Vooraleer buitenlandse werknemers een arbeidskaart B kunnen verkrijgen, moeten ze in principe voldoen aan de voorwaarde van een voorafgaand arbeidsmarktonderzoek. Met andere woorden, een arbeidskaart B wordt enkel afgegeven "wanneer het niet mogelijk is binnen een redelijke termijn onder de werknemers op de arbeidsmarkt een werknemer te vinden die, al of niet door een nog te volgen gepaste beroepsopleiding, geschikt is om de betrokken arbeidsplaats op een bevredigende wijze en binnen een billijke termijn te bekleden"[454].

Vóór 2014 konden de Roemenen, de Bulgaren en de Kroaten gebruik maken van een vereenvoudigde procedure voor het verkrijgen van een arbeidskaart voor knelpuntberoepen (met vrijstelling van arbeidsmarktonderzoek). Op 1 januari 2014 werden alle beperkingen op de vrije toegang tot de arbeidsmarkt opgeheven voor Roemeense en Bulgaarse onderdanen, die voortaan dus, net als de andere EU-burgers, vrijgesteld zijn van een arbeidskaart. Van de EU-burgers waren enkel nog de onderdanen van Kroatië onderworpen aan de verplichting om over een arbeidskaart B te beschikken. Die verplichting werd op 1 juli 2015 opgeheven.

450 Art. 4, §2 wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.
451 KB houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.
452 De EU-27 plus IJsland, Liechtenstein en Noorwegen.
453 Behalve onderdanen van de EER, zijn ook andere personen vrijgesteld van een arbeidskaart, onder andere vreemdelingen die tot onbeperkt verblijf in België zijn gemachtigd, diplomatiek of consulair personeel, erkende vluchtelingen en bepaalde familieleden van de betrokken vreemdeling. Deze vrijstelling geldt ook voor bepaalde beroepscategorieën, onder andere de bedienaars van de eredienst, journalisten, sportlui of artiesten (voor perioden van maximum drie maanden).
454 Art. 8 KB van 9 juni 1999.

1.3.1. | Meeste arbeidskaarten gaan naar Aziaten en Afrikanen

Sinds 2014 en het einde van de overgangsmaatregelen voor de Roemenen en de Bulgaren, is de verdeling van de arbeidskaarten A, B en C volgens grote groepen van nationaliteiten helemaal veranderd. In 2013 werden nog 60% van de arbeidskaarten A en B afgeleverd aan Roemenen of Bulgaren en 65% aan onderdanen van Europese landen (met inbegrip van niet-EU-landen). In 2014 was dit nog slechts voor 12% van de arbeidskaarten A en B het geval. Daarentegen is het aandeel arbeidskaarten A en B die worden afgeleverd aan onderdanen van Afrikaanse en Aziatische landen sterk toegenomen. Dit gaat vooral om Indiërs (26%), Marokkanen (10%) en Japanners (8%). Ook de Amerikanen zijn goed vertegenwoordigd, met 7% van de arbeidskaarten A en B die in 2015 werden afgeleverd.

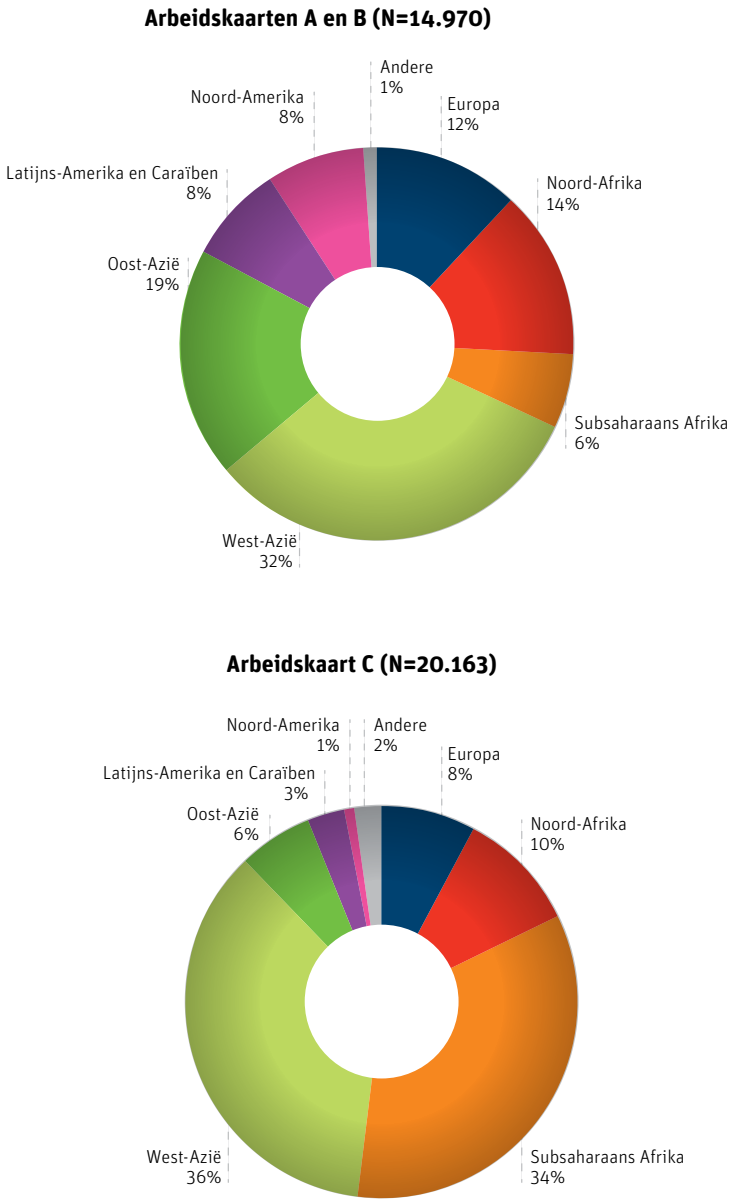
Voor de arbeidskaarten C (die worden afgeleverd aan vreemdelingen met een beperkt of precair verblijfsrecht) zijn de veranderingen minder uitgesproken. De onderdanen van Afrikaanse en Aziatische landen, in het bijzonder uit Sub-Saharaans Afrika (34%) en West-Azië (36%), staan hier bovenaan. Ook de onderdanen van Afghanistan (14%) en Kameroen (13%) zijn bijzonder sterk vertegenwoordigd onder de begunstigden van een arbeidskaart C, op enige afstand gevolgd door de Marokkanen (7%), de Syriërs (6%), de Irakezen (5%) en de Congolezen (DR) (5%).

1.3.2. | Grote regionale verschillen blijven

In de afgelopen jaren is het aantal afgeleverde arbeidskaarten (voor alle types samen) in België onophoudelijk gedaald. Vooral in 2014 kende het een bijzonder sterke daling en liep het terug van 62.190 in 2013 tot 35.133 in 2014, een daling van 44%. Voordien werden de arbeidskaarten B het vaakst afgeleverd: in 2013 vertegenwoordigden ze nog iets minder dan twee derde van het totale aantal arbeidskaarten. In 2014 kwamen echter de arbeidskaarten C het vaakst voor (57% van alle arbeidskaarten). De arbeidskaarten A worden daarentegen nog altijd amper uitgereikt en vertegenwoordigen iets minder dan 2%. Bovendien is de verdeling van de arbeidskaarten tussen de gewesten weinig evenwichtig.

In 2014 leverde Wallonië 7.298 arbeidskaarten af (voor alle types samen), het Brussels Hoofdstedelijk Gewest reikte er 10.799 uit en Vlaanderen alleen meer dan 17.000. Dat laatste cijfer vertegenwoordigt bijna de helft van alle

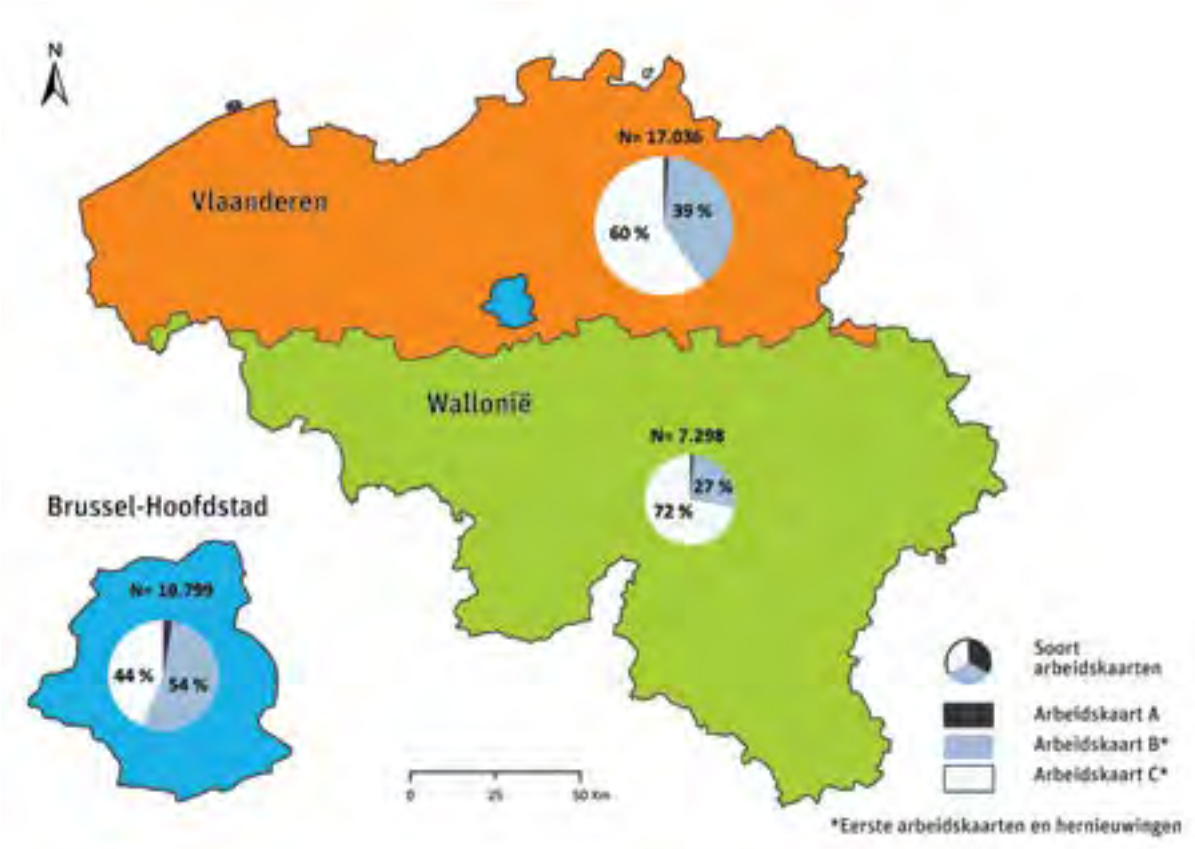
Figuur 43. Verdeling van de nationaliteiten van de personen die een arbeidskaart A, B of C hebben verkregen, 2014
(Bronnen: FOD Werkgelegenheid en de Gewesten)



arbeidskaarten die in België worden afgegeven. Ook de afgifte van de arbeidskaarten volgens type[455] (A, B, C) is niet gelijkmatig verdeeld in de verschillende gewesten. Wallonië onderscheidt zich van de andere gewesten doordat het in 72% van de gevallen een arbeidskaart C

455 Ter verduidelijking, de arbeidskaarten B worden afgeleverd door het gewest waar de vreemdeling werkt, terwijl de arbeidskaarten C worden afgegeven door het gewest waar de verblijfplaats van de vreemdeling gevestigd is.

Kaart 12. Verdeling van de eerste afgegeven arbeidskaarten (A, B en C) en van de hernieuwingen van arbeidskaarten (B en C) per gewest[456], 2014 (Bronnen: FOD Werkgelegenheid en de Gewesten)



afgeeft, terwijl dat slechts 44% van alle afgegeven kaarten betreft in Brussel en 60% van het totale aantal arbeidskaarten in Vlaanderen. Vlaanderen, en vooral het Brussels Hoofdstedelijk Gewest onderscheiden zich dan weer door een groter aandeel arbeidskaarten B af te geven. In Brussel-Hoofdstad betreft dit meer dan één op twee afgeleverde arbeidskaarten (54%).

1.3.3. | Aantal afgeleverde arbeidskaarten nooit lager in de laatste jaren

Sinds 2007 is het aantal afgeleverde arbeidskaarten B en C nooit lager geweest dan in 2014. De daling van het aantal arbeidskaarten B volgt op een toename van 2010 tot 2013 en heeft te maken met de grote terugval van zowel het aantal eerste arbeidskaarten (-58% tussen 2013 en 2014) als het aantal hernieuwingen (-63% tussen 2013 en 2014). Dat is het gevolg van de beëindiging van de overgangsmaatregelen die tot 31 december 2013 van kracht waren voor de Roemenen en de Bulgaren. Tot die datum golden voor die twee nationaliteiten vereenvoudigde procedures om een arbeidskaart te krijgen voor beroepen in knelpuntsectoren. De beëindiging van die overgangsmaatregelen betekent dat vanaf 1 januari 2014 alle beperkingen op de toegang tot de arbeidsmarkt werden opgeheven. Net als de andere EU-burgers (met uitzondering van de Kroaten tot 1 juli 2015) zijn de Bulgaarse en Roemeense onderdanen nu vrijgesteld van de verplichte arbeidskaart om in België te werken[457].

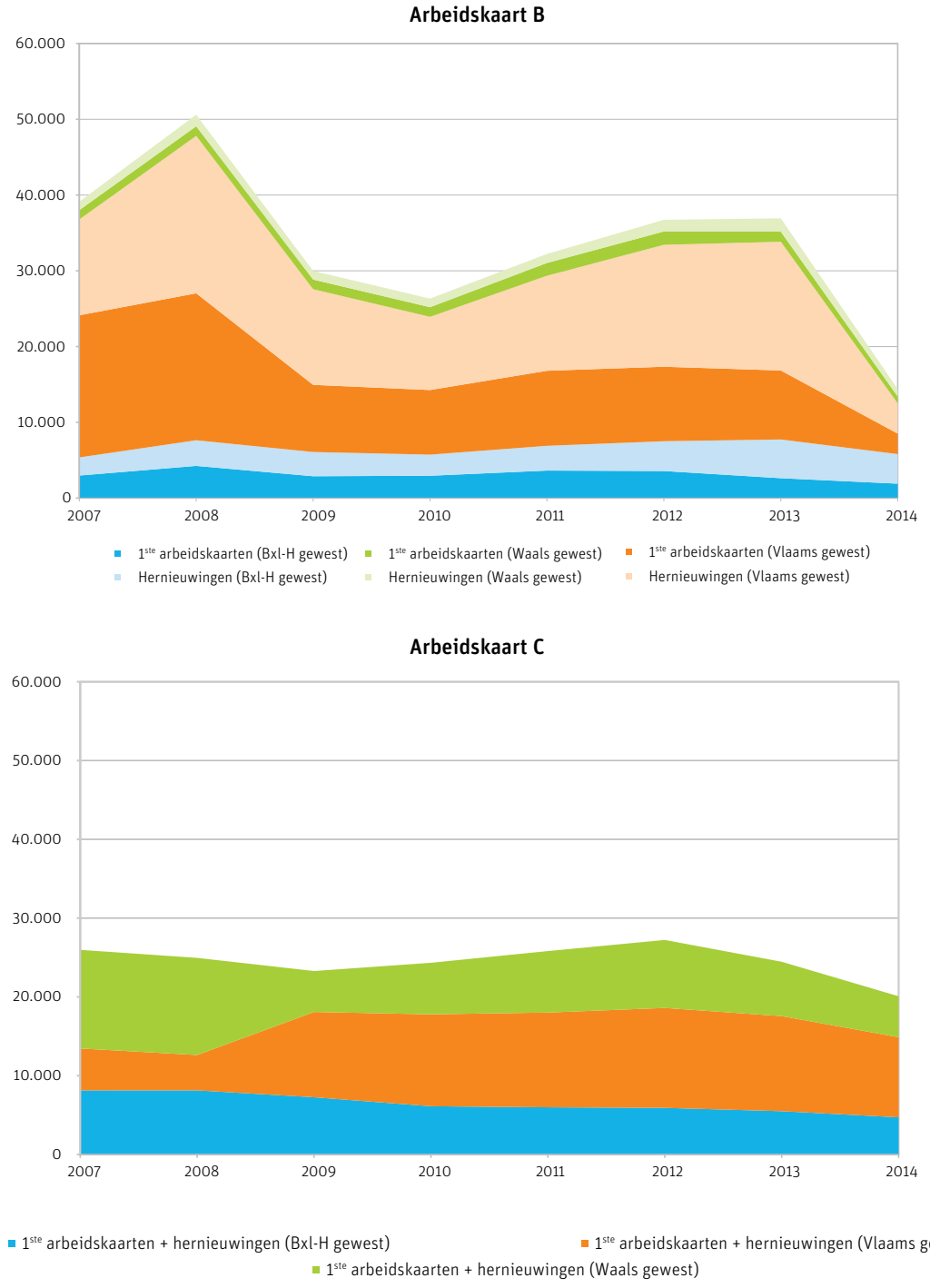
Ondanks de veralgemeende vermindering van het aantal toegekende arbeidskaarten in 2014, heeft dat jaar toch nog iets gemeen met 2013: de meeste afgeleverde arbeidskaarten B (62%) zijn hernieuwingen van arbeidskaarten die eerder werden toegestaan.

456 De gegevens voor Wallonië omvatten hier de cijfers voor Wallonië en voor de Duitstalige Gemeenschap.

457 Zie ook cijfernieuwsbrief Myriatics 3, "Nieuwe migraties uit Oost-Europa: focus op de Roemenen, Polen en Bulgaren": www.myria.be/nl/migratiedata/myriatics.

De zeer sterke daling van het aantal arbeidskaarten B gaat samen met een uitgesproken vermindering van het aantal arbeidskaarten C. Tussen 2007 en 2013 schommelde dat tussen 23.000 en 28.000 kaarten. Nu haalt het in de drie belangrijkste gewesten samen een jaarlijks aantal van maar 20.000[458].

Figuur 44. Eerste arbeidskaarten en hernieuwingen van arbeidskaarten B en C per gewest[459], 2007-2014 (Bronnen: FOD Werkgelegenheid en de Gewesten)



459 Die gegevens maken geen melding van de arbeidskaarten die werden afgeleverd in de Duitstalige Gemeenschap, omdat die niet voor alle voorgaande jaren beschikbaar zijn.

458 Aan de hand van de beschikbare gegevens kan geen onderscheid worden gemaakt tussen de eerste arbeidskaarten C en de hernieuwingen van arbeidskaarten C voor alle voorgestelde jaren. Daarom worden beide categorieën voor elk van de gewesten samen vermeld.

1.3.4. | Weinig gebruikte Europese blauwe kaart voor hooggeschoolden[460]

De Europese blue card of blauwe kaart is het resultaat van de omzetting in Belgisch recht van de Europese richtlijn 2009/50/EG. Die versoepelt het toelatingssysteem voor derdelanders en hun gezin in het kader van een hooggekwalificeerde baan[461]. De blauwe kaart is een verblijfstitel die de houder niet alleen het recht geeft om op het Belgische grondgebied te verblijven, maar ook om er te werken.

De toelatingsvoorwaarden voor deze blauwe kaart zijn vrij streng[462], wat ongetwijfeld verklaart waarom er maar een zeer klein aantal kaarten worden uitgereikt. In 2012, het jaar van de invoering van de blauwe kaart, werd er geen enkele aanvraag genoteerd en dus ook geen enkele kaart afgegeven. In 2013 en 2014 was het aantal aanvragen en afgeleverde blauwe kaarten ook miniem. In 2013 werden slechts vijf blauwe kaarten afgeleverd op zeven ingediende aanvragen. In 2014 werden 19 nieuwe kaarten afgeleverd en 7 bijkomende hernieuwingen toegestaan. In 2014 werd de blauwe kaart (voor het eerst) toegekend aan personen van verschillende nationaliteiten, afkomstig uit de Verenigde Staten, Servië, India, Wit-Rusland, Bosnië-Herzegovina, Oekraïne, Marokko, Zuid-Afrika, Canada en Australië.

Het aantal afgeleverde blauwe kaarten verschilt sterk van land tot land. In 2014 werden in België 26 kaarten afgegeven (eerste titels en hernieuwingen samen). Dat cijfer ligt ook zeer laag in de meeste Oost-Europese landen, in Nederland, Finland, Portugal, Zweden, Cyprus en Liechtenstein. Andere landen daarentegen leveren een veel hoger aantal blauwe kaarten af (eerste titels en hernieuwingen samen). Dat is zo voor Duitsland (12.108), Frankrijk (840), Luxemburg (481), Spanje (322) en Roemenië (231).

460 De cijfers werden voor het volledige jaar 2014 bijgewerkt op basis van de cijfers die werden gepubliceerd op Eurostat.

461 Zie de website van de FOD Werkgelegenheid: www.werk.belgie.be.

462 De werknemer moet over een getuigschrift van hoger onderwijs beschikken waarvan de studie minstens drie jaar duurt, hij moet een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur of voor ten minste een jaar hebben gesloten, zijn brutojaarsalaris moet minstens 49.995€ bedragen (in 2012), hij moet een geldig reisdocument kunnen voorleggen en over een ziektekostenverzekering beschikken voor de perioden waarin de dekking van de risico's niet is geregeld door de rechten die voortvloeien uit zijn arbeidsovereenkomst. Tot slot mag hij ook niet als een bedreiging voor de openbare orde of de nationale veiligheid worden beschouwd.

1.4. | Beroepskaarten en RSVZ-gegevens brengen zelfstandigen in kaart

1.4.1. | De beroepskaarten

In principe moeten vreemdelingen die een zelfstandige beroepsactiviteit met een economisch, sociaal, cultureel, artistiek of sportief belang voor België wensen uit te oefenen, in het bezit zijn van een beroepskaart. Net als voor de arbeidskaart voor loontrekkenden, zijn bepaalde personen daarvan vrijgesteld op grond van hun activiteit, verblijfsrecht of familiebanden[463]. De belangrijkste personen die zijn vrijgesteld, zijn de onderdanen van de Europese Economische Ruimte, de vreemdelingen met een onbeperkt verblijfsrecht, de erkende vluchtelingen en de partners die hun echtgenoot bijstaan in zijn zelfstandige economische activiteit[464]. De beroepskaart geldt specifiek voor een welbepaalde activiteit en is maximum vijf jaar geldig (maar wel hernieuwbaar).

In 2015 werden 1.590 aanvragen voor een beroepskaart ingediend. In datzelfde jaar werden in totaal 1.603 beslissingen genomen, waarvan iets minder dan 60% gunstig waren en tot de toekenning van een beroepskaart hebben geleid. In vergelijking met 2014 werden er geen significante veranderingen vastgesteld, behalve dat de beroepskaart sinds 1 januari 2015 onder de bevoegdheid van de gewesten valt. Merk op dat de beslissingen die in een bepaald jaar worden genomen niet allemaal betrekking hebben op aanvragen die in datzelfde jaar werden ingediend (wat verklaart waarom het aantal beslissingen soms hoger ligt dan het aantal aanvragen).

463 Wet van 19 februari 1965 betreffende de uitoefening van de zelfstandige beroepsactiviteiten der vreemdelingen; Koninklijk Besluit van 2 augustus 1985 houdende uitvoering van de wet van 19 februari 1965 betreffende de uitoefening van de zelfstandige beroepsactiviteiten der vreemdelingen.

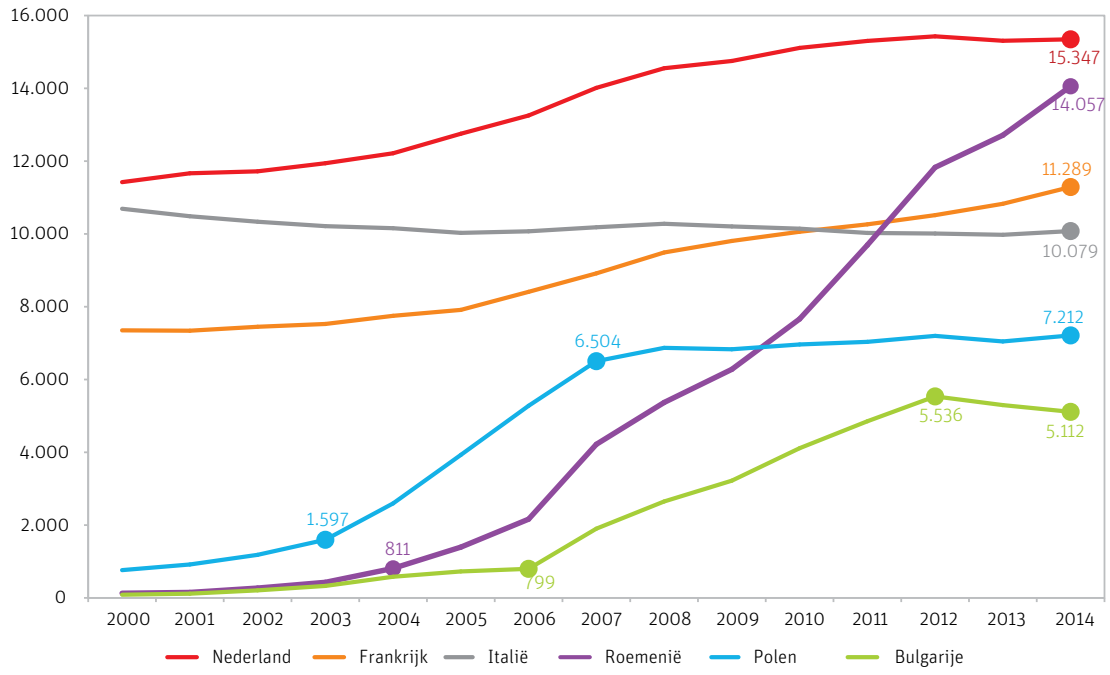
464 Ook andere categorieën van vreemdelingen zijn vrijgesteld van de beroepskaart, onder andere studenten, bepaalde stagiairs, ambulante handelaars etc.

1.4.2. | Ggegevens van het Rijksinstituut voor sociale verzekeringen van zelfstandigen (RSVZ)

De gegevens van het RSVZ vormen een andere gegevensbron om de omvang van de zelfstandige activiteit van vreemdelingen in kaart te brengen. De databank bevat informatie over alle zelfstandigen (Belgen en vreemdelingen) die bij deze openbare socialezekerheidsinstelling zijn aangesloten[465]. Om de zelfstandige activiteit van vreemdelingen in België te bestuderen, zijn ze dus complementair met de gegevensbank van de beroepskaarten. Alle nationaliteiten zijn erin opgenomen (terwijl de gegevens over de beroepskaarten geen betrekking hebben op EU-burgers). Daarnaast zijn die gegevens een momentopname van alle zelfstandigen die aangesloten zijn bij het RSVZ (terwijl voor de beroepskaarten alleen de statistieken over de jaarlijkse aanvragen, toekenningen en weigeringen beschikbaar zijn).

Sinds 2003 neemt het aantal zelfstandigen die bij het RSVZ zijn aangesloten, constant toe. Die stijging is voornamelijk toe te schrijven aan de inschrijving van onderdanen uit de nieuwe lidstaten van de EU, met de Polen aanvankelijk voorop. Sinds 2007 groeit het aantal Bulgaren en vooral Roemenen echter. Sinds 2012 staan de Roemenen bovenaan de rangschikking, weliswaar achter de Nederlanders, maar vóór de Fransen en de Italianen (Figuur 45). Tijdens de perioden van overgangsmaatregelen (Kader 19), toen hun toegang tot de arbeidsmarkt beperkt was tot functies in knelpuntberoepen, konden de Polen en later de Bulgaren en de Roemenen zich wel vrij als zelfstandige vestigen.

Figuur 45. Evolutie van het aantal zelfstandigen (helpers niet inbegrepen[466]) aangesloten bij het RSVZ voor de zes belangrijkste nationaliteiten, 2000-2014 (Bron: RSVZ)[467]



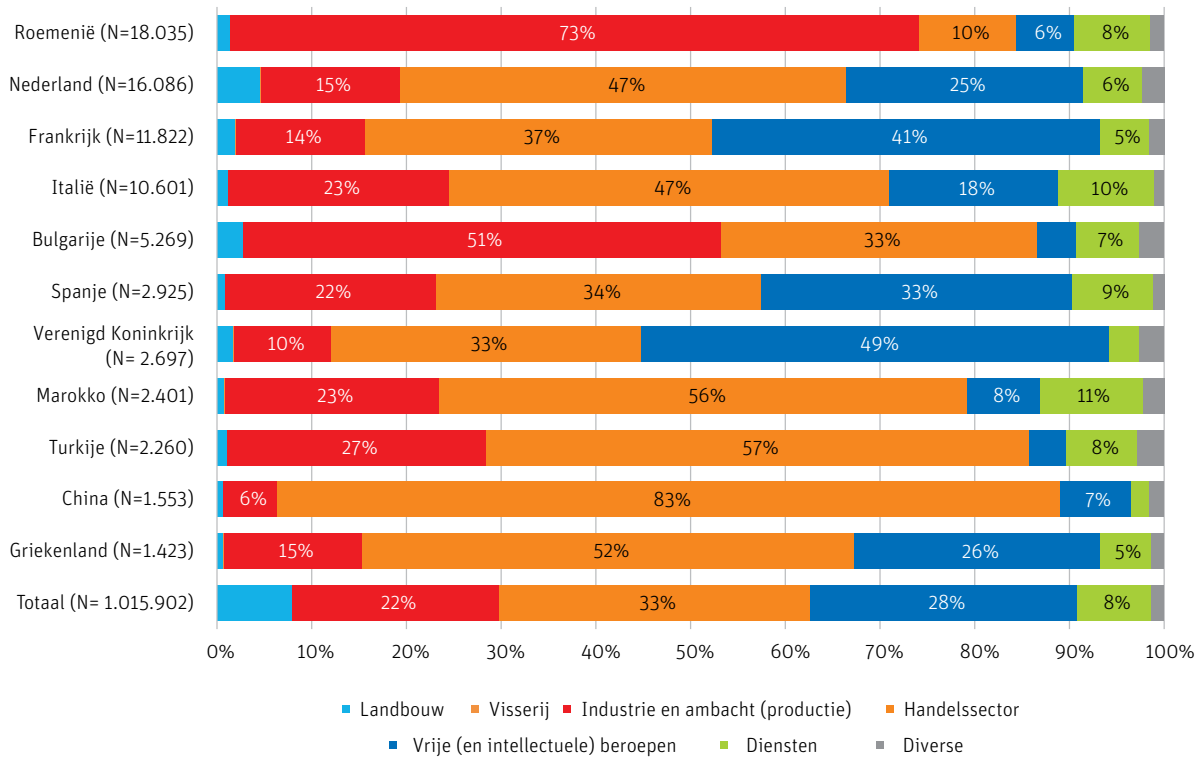
465 De zelfstandigen mogen zich ook aansluiten bij een private sociale verzekeringskas voor zelfstandigen.

466 In de Myriatics 3 werden bij de gegevens van RSVZ ook deze van de helpers van zelfstandigen opgenomen. Hier werden enkel deze van de zelfstandigen zelf opgenomen.

467 De gegevens hier weergegeven houden rekening met alle niet-Belgen die een zelfstandige activiteit uitoefenen in België, onafhankelijk van hun woonplaats (in België of in het buitenland).

De Bulgaren en de Roemenen hebben in de afgelopen vijf jaar het meest bijgedragen aan de toename van het aantal zelfstandige vreemdelingen in België (+24% voor de Bulgaren en +83% voor de Roemenen sinds 2010). Ze ontplooiden hun activiteiten vooral in bepaalde sectoren[468]. Zo werken volgens de RSVZ-gegevens in 2014 51% van de Bulgaarse en 73% van de Roemeense onderdanen in de industrie. Terwijl de activiteiten in de industrie in de laatste jaren enorm groeiden, namen die voor die nationaliteiten af in de handelssector (met 33% van de Bulgaren en 10% van de Roemenen). Ook het aantal Nederlanders, Fransen, Britten, Italianen en Spanjaarden actief in de handel is de laatste tijd gedaald, maar in dat geval ten voordele van de vrije beroepen. Voor de Turken (57%) en de Marokkanen (56%), maar ook voor de Grieken (52%) blijft de handelssector overheersen. Bovendien was ook 83% van de 1.553 Chinese zelfstandigen die op 31 december 2014 als dusdanig bij het RSVZ waren ingeschreven actief in de handelssector.

Figuur 46. Evolutie van het aantal zelfstandigen (met inbegrip van helpers) aangesloten bij het RSVZ per activiteitensector voor enkele nationaliteiten, 2014 (Bron: RSVZ)



468 Zie ook cijfernieuwsbrief Myriatics 3, "Nieuwe migraties uit Oost-Europa: focus op de Roemenen, Polen en Bulgaren": www.myria.be/nl/migratiedata/myriatics.

1.5. | Andere statuten gelinkt aan professionele activiteiten

1.5.1. | Gedetacheerde werknemers

Als een onderneming die in het buitenland is gevestigd een contract krijgt in België, dan kan ze haar werknemers hiernaartoe sturen in het kader van een detacheringsprocedure[469]. Ze moet die detachering dan elektronisch melden via het LIMOSA-systeem[470]. Maakt eenzelfde persoon het voorwerp uit van meerdere detacheringen in de loop van hetzelfde jaar, dan moet elke detachering worden geregistreerd. Dankzij dat systeem kan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ)[471] nauwkeurige statistieken bijhouden over het aantal detacheringen en het aantal gedetacheerde werknemers in België, zowel voor de loontrekkenden als voor de zelfstandigen[472].

In Tabel 16 wordt het aantal gemelde detacheringen van (loontrekkende of zelfstandige) werknemers vermeld. Hieruit blijkt een toename van het aantal detacheringen sinds 2007: van 145.696 naar 662.355. Dat is een stijging van 355% op bijna tien jaar.

Tussen 2008 en 2015 is het percentage zelfstandige werknemers gestegen van 10% naar 16%. In absolute cijfers is het aantal zelfstandigen in dezelfde periode meer dan verdrievoudigd (van ongeveer 11.000 naar nagenoeg 35.000). Het aandeel zelfstandigen schommelt sterk naargelang van de nationaliteit. In 2014 bedroeg het bijvoorbeeld 2% voor de Portugese gedetacheerde werknemers en 67% voor de Slovaakse gedetacheerde werknemers. Het aantal bezoldigde werknemers is op zijn beurt gestegen van 105.000 in 2008 naar meer dan 178.000 in 2015.

De buurlanden zijn de voornaamste leveranciers van gedetacheerde personen in België. Sinds 2008 staat Nederland op de eerste plaats wat detacheringen betreft en het aantal gedetacheerde Nederlanders blijft onophoudelijk stijgen (+ 88%). Ook bij de gedetacheerde Polen wordt sinds 2008 een duidelijke toename vastgesteld.

Tabel 16. Totaal aantal gemelde detacheringen van loontrekkenden en zelfstandigen tussen 2007 en 2015[473] (Bron: RSZ)

Jaar	Aantal detacheringen van loontrekkenden en zelfstandigen
2007	145.696
2008	245.822
2009	217.952
2010	261.004
2011	339.557
2012	373.268
2013	456.655
2014	531.135
2015	662.355

Sinds 2011 staan de Polen zelfs op de tweede plaats in de rangschikking, met een ruime voorsprong op de Fransen en de Duitsers. In tegenstelling tot de Nederlanders en de Polen kennen die laatste twee nationaliteiten een duidelijk minder uitgesproken evolutie sinds 2008. Het aantal gedetacheerde Fransen is sinds 2008 met 2% gestegen en het aantal gedetacheerde Duitsers is in dezelfde periode zelfs met 16% gedaald.

Andere landen van Oost-Europa sturen tegenwoordig steeds meer gedetacheerde werknemers naar België. Dat is bijvoorbeeld het geval voor Roemenië en Slovakije, met elk ongeveer 15.000 detacheringen in 2015, terwijl dit er slechts 2.000 tot 3.000 waren in 2008.

Van de 213.240 gedetacheerde werknemers die in 2015 in België werden geregistreerd, waren er 7% derdelanders. Iets minder dan 2% was van Belgische nationaliteit. Het gaat hier om Belgen die in het buitenland werken en door hun werkgever naar België werden uitgezonden.

469 Het kan gaan om ondernemingen gevestigd in of buiten de EU die hun werknemers naar België sturen.

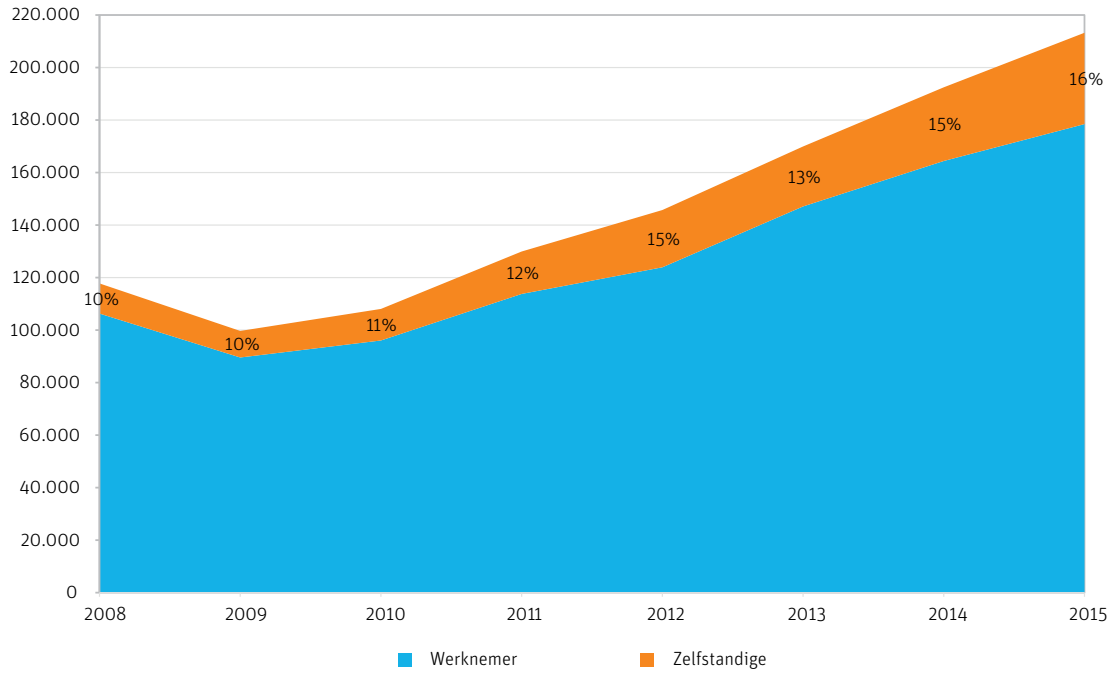
470 LIMOSA staat voor *Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratieonderzoek bij de Sociale Administratie*. Het LIMOSA-systeem werd in 2013 herwerkt na een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie dat oordeelde dat het in strijd was met het vrije verkeer van diensten. Voor meer informatie hierover, zie: *Jaarverslag Migratie 2013*, pp 130-131.

471 Informatie gekregen per e-mail van de RSZ – Directie Internationale Betrekkingen op 5 maart 2014.

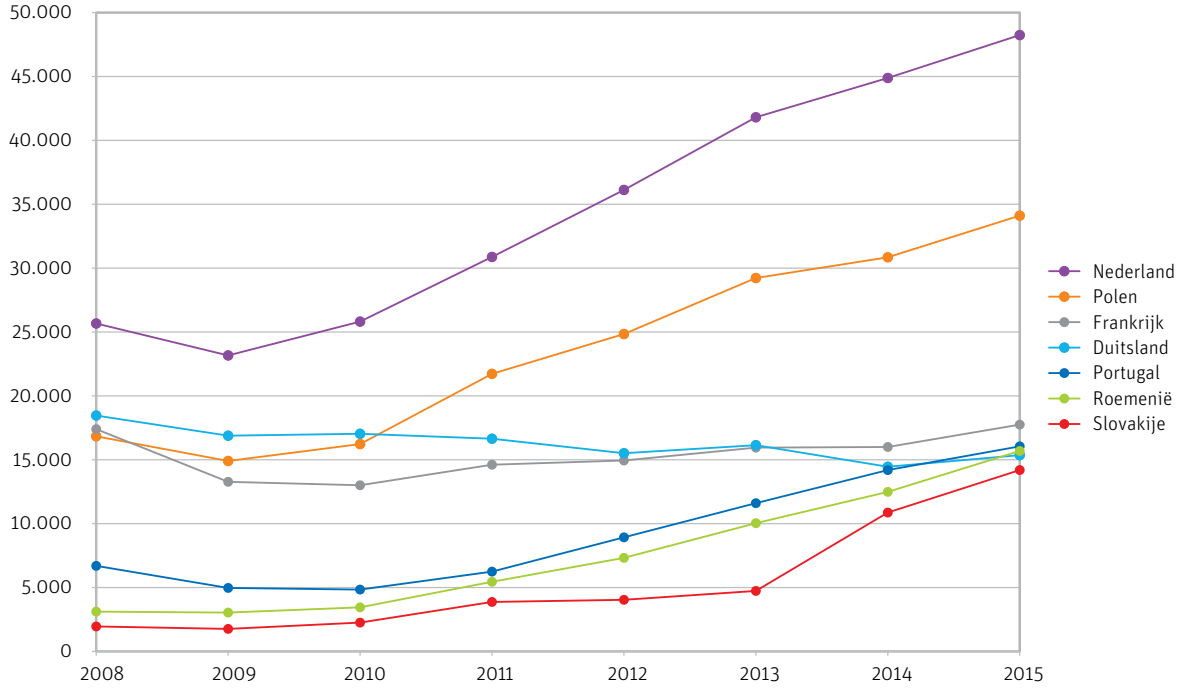
472 De gegevens over detacheringen zijn op een bepaalde datum getrokken en kunnen daarom licht verschillen.

473 De gegevens van deze tabel slaan op het aantal geregistreerde *meldingen*, maar eenzelfde persoon kan het voorwerp uitmaken van meerdere meldingen in de loop van een kalenderjaar. In dat geval wordt die persoon ook meerdere keren geteld: eenmaal in de statistieken per *individu*, maar meerdere malen in de gegevens over de *meldingen*. Eenzelfde individu kan in de loop van eenzelfde jaar ook als loontrekkende en als zelfstandige worden gemeld en dezelfde individuen kunnen ook gedurende meerdere jaren zijn gemeld. Het doel van deze dubbele registratie bestaat erin zicht te krijgen op de stromen, de evolutie en het aantal gedetacheerden. De gegevens van de figuren 47 en 48, daarentegen, hebben betrekking op de statistieken van de gedetacheerde *individuen*.

Figuur 47. Evolutie van het aantal unieke gedetacheerde personen per statuut van 2008 tot 2015 (Bron: RSZ)



Figuur 48. Evolutie van het aantal gedetacheerde personen (loontrekkenden en zelfstandigen) per nationaliteit, van 2008 tot 2015, voor enkele van de voornaamste nationaliteiten[474] in 2015 (Bron: RSZ)



474 De nationaliteiten die in de grafiek weergegeven zijn, telden in 2015 minstens 10.000 detacheringen van loontrekkenden of zelfstandigen.

1.5.2. | Personen met een diplomatiek of consulair statuut

Op 15 april 2016 bedroeg het aantal bijzondere identiteitskaarten dat door de FOD Buitenlandse Zaken aan vreemdelingen met een diplomatiek of consulair statuut in België werd afgeleverd 70.634. Dat is vergelijkbaar met wat in maart 2015 werd vastgesteld. Het cijfer houdt rekening met de kaarten die werden uitgereikt aan titelhouders (34.757) en aan hun familieleden (35.877). Het gaat om personeelsleden van de vele diplomatieke of consulaire posten (en om hun familieleden) die in hun land van herkomst gedomicilieerd blijven, onder andere diplomaten, technisch en administratief personeel, dienstpersoneel en huisbedienden van diplomaten, maar ook ambtenaren (en hun familieleden) die hier voor internationale organisaties werken.

Van die bijzondere identiteitskaarten werden er 196 afgegeven aan huisbedienden en 34 aan hun familieleden (230 in totaal). Daarnaast werden er 194 bijzondere identiteitskaarten afgeleverd aan dienstpersoneel en 142 aan hun familieleden (336 in totaal). Het totaal van 566 kaarten voor huisbedienden en dienstpersoneel neemt af sinds 2013, toen er nog 700 kaarten werden uitgereikt (tegenover 672 in 2015 en 683 en 2014).

1.6. | In verhouding meer personen inactief bij vreemde nationaliteiten

De *Socio-economische Monitoring* is als gegevensbron een absolute must om de socio-economische positie van de personen van vreemde origine op de arbeidsmarkt in België te analyseren (Kader 20).

Kader 20.

De Socio-economische Monitoring

De *Socio-economische Monitoring* is een resultaat van de samenwerking tussen de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg en Unia (het Interfederaal Gelijkekansencentrum). De publicatie brengt de positie van personen van vreemde origine en van vreemdelingen op de arbeidsmarkt in België in kaart. De voorgestelde gegevens zijn afkomstig van een koppeling tussen het Rijksregister en de *datawarehouse* 'arbeidsmarkt en sociale bescherming' van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ). In het kader van dat project werden twee rapporten gepubliceerd, in 2013 en in 2015, met als doel om onderzoek te doen "naar de stratificatie van de arbeidsmarkt volgens de origine en de migratieachtergrond van personen"[475].

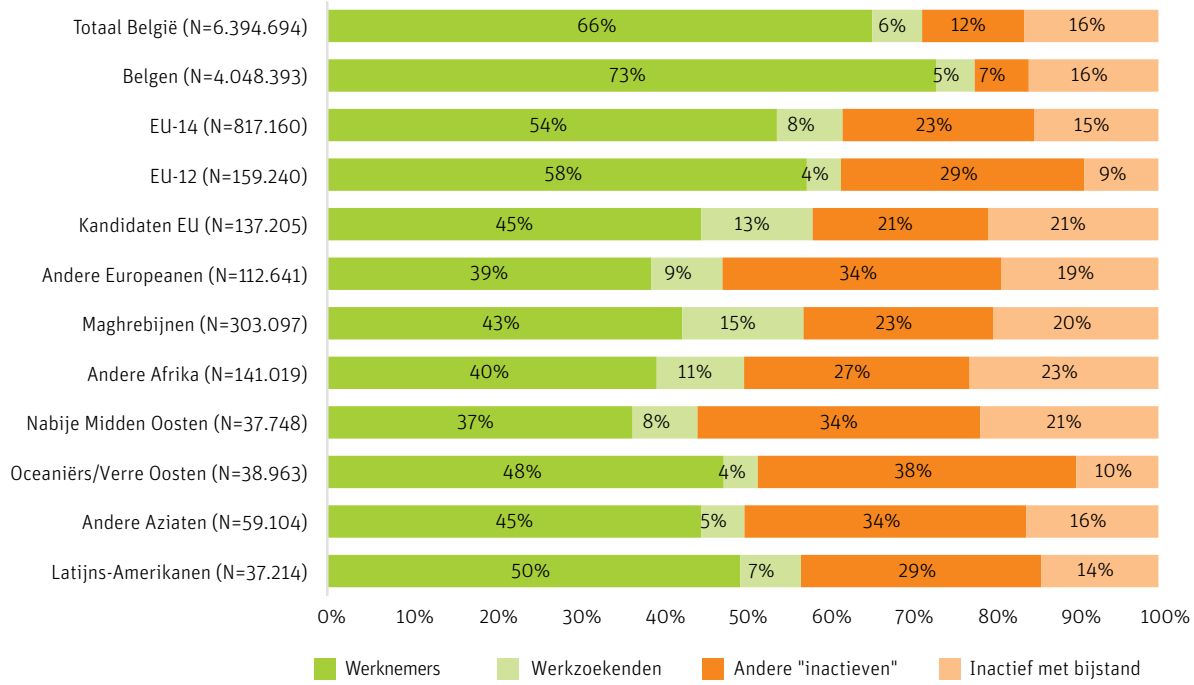
In 2012 bedroeg de **activiteitsgraad**[476] 72% voor alle origines samen. Voor de groepen van vreemde origine ligt dat veel lager. Zij tellen systematisch hogere percentages niet-actieve personen. De inactiviteitsgraden zijn bijzonder hoog voor de personen afkomstig uit het Nabije en Midden-Oosten (55%) of uit Europese landen die niet tot de EU behoren en geen kandidaat-lidstaat zijn (53%). Volgens het rapport van de *Socio-economische Monitoring* (2015) zou die vaststelling voortvloeien uit de jongere leeftijdsstructuur van de populaties afkomstig uit die regio's. Daarentegen overschrijdt de **werkgelegenheidsgraad**[477] enkel de drempel van 50% voor de personen van Belgische origine, van de EU-14 en de EU-12.

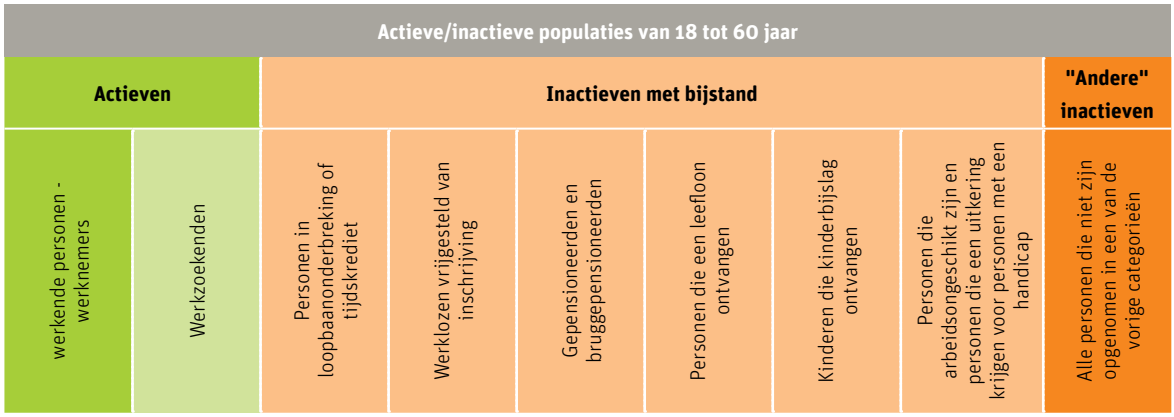
475 FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg en Interfederaal Gelijkekansencentrum, *Socio-economische Monitoring. 2015. Arbeidsmarkt en origine*, p. 3.

476 De activiteitsgraad vertegenwoordigt hier het aantal personen dat als actief wordt beschouwd, met andere woorden zowel de werknemers als de werkzoekenden.

477 De werkgelegenheidsgraad legt zich onder de actieve personen uitsluitend toe op de werknemers en sluit, in tegenstelling tot de activiteitsgraad, de werkzoekenden uit.

Figuur 49. Verdeling van de actieve/niet-actieve personen en van de werknemers per grote originegroepen[478,479] en per situatie op de arbeidsmarkt, 2012 (Bron: Socio-economische Monitoring, 2015)





478 De originegroepen werden opgemaakt op basis van de situatie in 2012. De groep "kandidaat EU" omvat dus Macedonië, Turkije en IJsland, maar ook Kroatië. Voor meer details over de groeperingen, FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal overleg en Interfederaal Gelijkekansencentrum, Socio-economische monitoring 2015. Arbeidsmarkt en origine.

479 Gedetailleerde gegevens voor de groep van Noord-Amerikaanse origine zijn niet beschikbaar omdat deze groep te beperkt is. De gegevens vermelden gewoonweg dat 13.641 personen in de leeftijdsgroep tussen 18 en 60 jaar afkomstig zijn uit Noord-Amerika, van wie er 35% als actieven worden beschouwd (werknemers of werkzoekenden). Die zeer geringe activiteitsgraad moet met de nodige omzichtigheid worden gebruikt: hij zou ten dele het resultaat zijn van de toekenning van de categorie 'andere' van de inactieven aan de internationale ambtenaren, 'FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal overleg en Interfederaal Gelijkekansencentrum, Socio-economische monitoring 2015. Arbeidsmarkt en origine'.

1.7. | Migratie om studieredenen

Uit de cijfers waarover Myria beschikt over migraties om studieredenen kunnen twee types informatie worden afgeleid:

- Informatie over het aantal personen dat jaarlijks een verblijfsrecht in België *verkrijgt* of zich effectief in België komt vestigen en tegenover de administratie verklaart dat ze naar hier komen om te studeren. In dat verband gebruiken wij de informatie over de aanvragen en de beslissingen met betrekking tot visa voor lang verblijf[480] (ook visa D genoemd, zie hoofdstuk 2.2. Motieven voor migratie naar België). Daarnaast gebruiken we ook de informatie over de eerste verblijfstitels die in 2015 om studieredenen werden afgegeven.
- Informatie over het aantal personen dat in 2015 over een verblijfsrecht in België om studieredenen *beschikt*. Het gaat dan eigenlijk om een 'foto' op een gegeven ogenblik van alle onderdanen van derde landen die over een verblijfstitel om studieredenen beschikken ongeacht het jaar van aankomst in België. Die gegevens betreffen dus alle verblijfstitels die geldig zijn op 31 december van elk jaar.

1.7.1. | Chinezen, Amerikanen en Kameroeners: Meer dan 25% van de visa D om studieredenen

In 2015 werden 32.509 beslissingen genomen over visa D voor alle redenen samen. Van die beslissingen hadden er 8.963 (28%) betrekking op visa die waren aangevraagd om studieredenen. Van die 8.963 beslissingen waren er 7.609 (85%) positief.

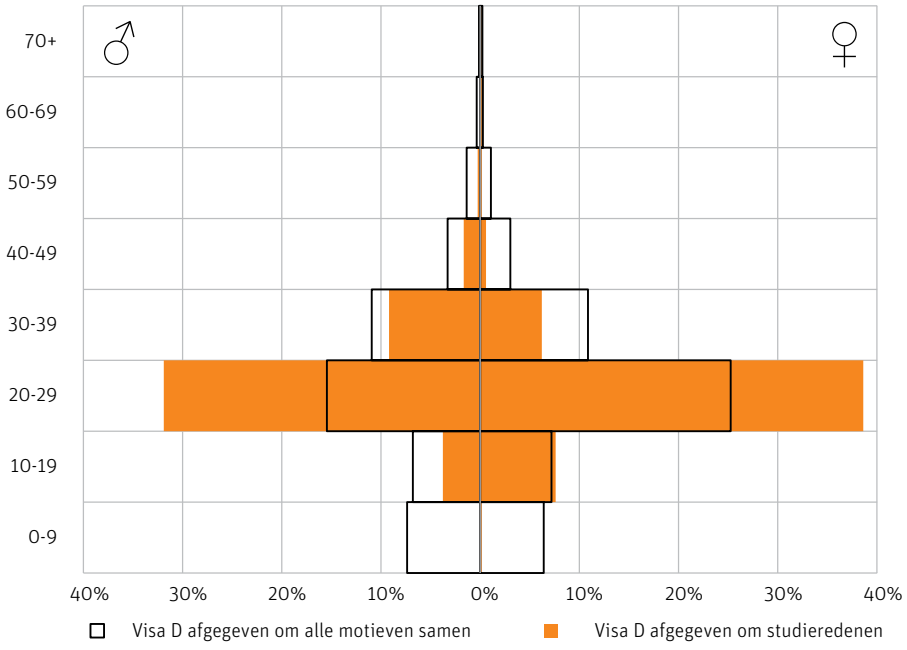
28% van de visa die in 2015 om studieredenen werden afgegeven, werden uitgereikt aan Chinezen, Amerikanen en Kameroeners. Voor alle motieven samen hadden slechts 17% van alle visa voor lang verblijf die in 2015 werden afgegeven betrekking op die drie nationaliteiten.

Tabel 17. Aantallen en percentages afgegeven visa voor lang verblijf, voor alle redenen samen en om studieredenen, voor de tien voornaamste nationaliteiten, 2015 (Bron: FOD Buitenlandse Zaken)

	Visa D om studieredenen			Visa D voor alle redenen samen		
	Voornaamste nationaliteiten	**Aantal**	**Aandeel**	**Voornaamste nationaliteiten**	**Aantal**	**Aandeel**
1	**China**	758	10,0%	**India**	3.260	12,5%
2	**Verenigde Staten**	706	9,3%	**Marokko**	2.189	8,4%
3	**Kameroen**	671	8,8%	**China**	1.469	5,6%
4	**Brazilië**	417	5,5%	**Verenigde Staten**	1.358	5,2%
5	**Turkije**	380	5,0%	**Syrië**	1.224	4,7%
6	**Canada**	356	4,7%	**Turkije**	1.092	4,2%
7	**India**	284	3,7%	**Japan**	940	3,6%
8	**DR Congo**	218	2,9%	**Kameroen**	938	3,6%
9	**Vietnam**	215	2,8%	**Afghanistan**	818	3,1%
10	**Mexico**	209	2,7%	**Canada**	614	2,4%
	Andere	3.395	44,6%	**Andere**	12.186	46,7%
	Totaal	**7.609**	**100%**	**Totaal**	**26.088**	**100%**

480 Hoewel de database over de visa interessant is om de migratiemotieven te bestuderen, vertoont hij toch enkele beperkingen: zie hoofdstuk 2.2. Motieven voor migratie naar België.

Figuur 50. Verdeling van de visa voor lang verblijf afgegeven in 2015, voor alle motieven samen of om studieredenen, per leeftijdscategorie (leeftijd bereikt in 2015) en geslacht van de begunstigden (Bron: FOD Buitenlandse Zaken)



Voor alle motieven samen wordt een visum voor lang verblijf vaker toegekend aan vrouwen (54%) dan aan mannen. Die vaststelling geldt ook voor de visa voor lang verblijf die worden afgegeven om studieredenen (in 2015 werd voor 53% van de vrouwen een positieve beslissing genomen). Wat de verdeling volgens leeftijd betreft, zijn de schommelingen groter. De meeste visa om studieredenen worden toegekend aan personen tussen 20 en 29 jaar (71%), terwijl dit slechts geldt voor 41% van de visa voor lang verblijf die voor alle motieven samen worden toegekend.

1.7.2. | Vrij stabiel aantal eerste verblijfstitels om studieredenen

Sinds 2010 is het aantal eerste verblijfstitels aan derdelanders om studieredenen vrij stabiel. Sinds dat jaar ligt het rond de 6.000 titels, terwijl dat cijfer in de jaren daarvoor iets hoger was, met 6.743 eerste titels in 2008 en 7.222 eerste titels in 2009. De eerste verblijfstitels aan derdelanders om studieredenen vertegenwoordigen ongeveer 14% van het totaal aantal eerste verblijfstitels dat in 2014 werd uitgereikt. Ook dat aandeel blijft sinds 2008 vrij stabiel.

Tabel 18. Aandeel van de *eerste verblijfstitels* om studieredenen afgegeven aan derdelanders, 2008-2014 (Bron: Eurostat)

	Eerste verblijfstitels om studieredenen	Eerste verblijfstitels voor alle redenen samen (totaal)	Percentage
2008	6.743	46.201	14,6%
2009	7.222	58.939	12,3%
2010	5.899	57.855	10,2%
2011	5.834	55.449	10,5%
2012	5.813	47.278	12,3%
2013	5.902	42.463	13,9%
2014	6.286	43.823	14,3%

1.7.3. | Studieredenen nog altijd zeer klein aandeel van totale aantal geldige eerste verblijfstitels

Van alle onderdanen van derde landen die **op 31 december 2014 over een geldige verblijfstitel** beschikten, hadden er maar iets meer dan 3% die titel om studieredenen verkregen. De migratie om studieredenen vormde dus maar een zeer klein aandeel van de houders van een geldige verblijfstitel op 31 december 2014. Dat aandeel is sinds 2010 stabiel, ook al vertoont het totale aantal verblijfstitels om studieredenen een licht stijgende tendens. In 2014 bereikte het de drempel van 12.000 titels.

Tabel 19. Aandeel van *alle verblijfstitels* om studieredenen geldig op 31 december van elk jaar, afgegeven aan derdelanders, 2008-2014 (Bron: Eurostat)

	Eerste verblijfstitels om studieredenen	Eerste verblijfstitels voor alle redenen samen (totaal)	Percentage
2008	niet beschikbaar	350.392	niet beschikbaar
2009	niet beschikbaar	364.939	niet beschikbaar
2010	10.929	324.974	3,4%
2011	10.698	342.291	3,1%
2012	11.023	339.689	3,2%
2013	11.541	339.067	3,4%
2014	12.104	351.655	3,4%

2. RECENTE ONTWIKKELINGEN

2.1. | Vrij verkeer van werknemers

2.1.1. | Het Hof van Justitie bevestigt beperkingen sociale bijstand voor bepaalde EU-burgers

In het arrest *Dano*[481] maakte het Hof van Justitie van de EU (HvJEU) duidelijk dat lidstaten sociale bijstand kunnen weigeren aan EU-burgers die over onvoldoende bestaansmiddelen beschikken en geen intentie hebben om er te werken. In het recente arrest **Alimanovic**[482] kreeg het Hof de kans de redenering te verduidelijken in een meer ingewikkelde situatie, met name deze van EU-burgers die beroep doen op sociale bijstand na 11 maanden te hebben gewerkt.

Het Hof boog zich over de situatie van een Zweedse moeder en haar kinderen die in Duitsland kortlopende jobs hadden van minder dan één jaar. De Duitse overheid weigerde hen sociale bijstand uit te keren omdat ze op het ogenblik van hun verzoek tot sociale bijstand "werkzoekenden" waren. Terwijl die uitkeringen wel zijn gewaarborgd voor eigen onderdanen die zich in dezelfde situatie bevinden.

Het Hof herhaalde dat een EU-burger zich alleen op het principe van gelijke behandeling uit de vrijverkeerrichtlijn[483] kan beroepen, voor wat betreft de toegang tot sociale bijstand, als zijn verblijf aan de voorwaarden van die richtlijn voldoet. Hiermee bevestigde het zijn rechtspraak in het arrest *Dano* en lijkt het definitief terug te komen op zijn rechtspraak in het arrest *Grzelcyk*[484], waarin alleen het Europees burgerschap op zich de garantie bood op een gelijke behandeling in het gastland[485].

Het Hof verwijst naar de vrijverkeerrichtlijn, die zegt dat een EU-burger met een verblijfsrecht als werknemer dat recht minstens zes maanden behoudt als hij na minder dan één jaar te hebben gewerkt onvrijwillig werkloos wordt en bij de bevoegde diensten is ingeschreven als werkzoekende. Ook het recht op gelijke behandeling en dus sociale bijstand blijft tijdens die periode bestaan.

Een EU-burger heeft recht op verblijf in België als hij:

1. economisch actief is in België als:
   - werknemer of zelfstandige;
   - werkzoekende, zolang hij kan bewijzen werk te zoeken en een reële kans maakt te worden aangesteld;
2. voldoende bestaansmiddelen heeft om niet ten laste te komen van het sociale bijstandsstelsel, en beschikt over een ziektekostenverzekering;
3. als hoofdbezigheid student is, voldoende bestaansmiddelen heeft om niet ten laste te komen van het sociale bijstandsstelsel, en beschikt over een ziektekostenverzekering.

De drie categorieën EU-burgers hebben ook het recht zich te laten vergezellen door hun familieleden.

Gaat het om een burger die nog niet gewerkt heeft of een burger waarbij de periode van zes maanden verstreken is? Dan kan hij zijn verblijfsrecht behouden als 'werkzoekende' als hij bewijst dat hij nog werk zoekt en dat zijn kans op een aanstelling reëel is[486]. De burger behoudt in dat geval zijn verblijfsrecht, maar kan van sociale bijstand worden uitgesloten. De vrijverkeerrichtlijn voorziet namelijk in dat geval expliciet in een uitzondering op het beginsel van de gelijke behandeling[487].

In de zaak *Alimanovic* bevonden de moeder en een dochter zich in de tweede situatie: beiden hadden een verblijfsstatus als werkzoekende. De Duitse overheid kon hier dus de sociale bijstandsuitkering weigeren volgens de uitzonderingsbepaling uit de vrijverkeerrichtlijn zelf[488].

Het lijkt er op dat het Hof hier een nieuwe categorie van EU-burgers creëert, zij die wel een verblijfsrecht hebben maar geen toegang tot sociale bijstand[489].

481 HvJEU (GK) C-333/13, *Elisabeta Dano en Florin Dano tegen Jobcenter Leipzig*, 11 november 2014.
482 HvJEU, C-67/14, *Nazifa Alimanovic e.a. tegen Jobcenter Berlijn*, 15 september 2015.
483 artikel 24, lid 1 richtlijn 2004/38 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (hierna: vrijverkeerrichtlijn).
484 HvJEU, C- C-184/99, *Grzelcyk tegen CPAS Ottignies-Louvain-la-Neuve*, 20 September 2001.
485 European Law Blog, Dion Kramer, *Had they only worked one month longer! An Analysis of the Alimanovic Case (2015) C-67/14*, 29 september 2015.
486 Artikel 7, lid 3, c) vrijverkeerrichtlijn.
487 Artikel 24, lid 2 vrijverkeerrichtlijn.
488 HvJEU, C-67/14, *Nazifa Alimanovic e.a. tegen Jobcenter Berlijn*, 15 september 2015, §53 –57
489 European Law Blog, Dion Kramer, *Had they only worked one month longer! An Analysis of the Alimanovic Case (2015) C-67/14*, 29 september 2015.

Begin 2016 herbevestigde het Hof in het arrest **Garcia Nieto**[490] zijn rechtspraak van de arresten *Dano* en *Alimanovic*. Het ging om een Spaans gezin waarvan de vader en de zoon een verblijf hadden van minder dan drie maanden in Duitsland. De Duitse overheid had hen een socialebijstandsuitkering geweigerd.

Het Hof oordeelde dat de gastlidstaat zich kan beroepen op de uitzondering van het beginsel van gelijke behandeling uit de vrijverkeerrichtlijn. Er moet immers een financieel evenwicht zijn: "*Aangezien de lidstaten van burgers van de Unie niet mogen eisen dat zij, wanneer zij gedurende een periode van maximaal drie maanden op hun respectieve grondgebieden verblijven, over voldoende bestaansmiddelen en een persoonlijke ziektekostenverzekering beschikken, is het gerechtvaardigd om deze lidstaten niet te verplichten gedurende deze periode de zorg voor deze burgers op zich te nemen*"[491].

In beide arresten verwijst het Hof naar de vrijverkeerrichtlijn. Die vereist dat er rekening wordt gehouden met de **individuele situatie** van de betrokkene bij de beoordeling of hij een onredelijke belasting is voor het socialebijstandsstelsel van de gastlidstaat. Maar in beide gevallen vond het Hof dat onderzoek echter niet nodig.

Waar in het arrest *Brey*[492] het Hof nog duidelijk het belang aangaf van het individueel onderzoek *in concreto*, stelt het in haar nieuwe rechtspraak dat dit eigenlijk niet nodig is, en dat de vrijverkeerrichtlijn zelf al een voldoende onderzoek voorziet. Door het **gradueel stelsel van behoud van de status** van werknemer wordt al voldoende rekening gehouden met verschillende factoren van de individuele situatie van elke aanvrager van sociale bijstand, zoals onder meer met de duur van de economische activiteit.

Het gradueel stelsel van behoud van de status van werknemer houdt in dat, wanneer een onderdaan van een andere lidstaat zijn werk verliest, hij aanvankelijk het verblijfsrecht en het recht op sociale bijstand behoudt, maar dat hij daarna het recht op sociale bijstand en uiteindelijk ook het verblijfsrecht zelf kan verliezen. De Europese en nationale regelgeving voorzien volgens het Hof dus in een hoog niveau van rechtszekerheid en transparantie bij de toekenning van sociale bijstand en voldoen dus aan het evenredigheidsbeginsel.

Het Hof voegt hier nog aan toe dat bij het individuele onderzoek, één aanvraag tot sociale bijstand op zich moeilijk kan beschouwd worden als een "onredelijke last" voor een lidstaat. Maar dat "een optelling van alle eventuele bij hem ingediende individuele aanvragen" dat wel kan zijn.

2.1.2. | Europese lidstaten onderhandelen wijziging in EU-recht om een 'Brexit' te voorkomen

De Europese Raad van 18 en 19 februari 2016 onderhandelde over wijzigingen van het Unierecht en over een speciale status van het Verenigd Koninkrijk in de EU. Het akkoord heeft alleen uitwerking als het referendum van 23 juni 2016 als resultaat heeft dat het Verenigd Koninkrijk de EU niet zal verlaten.

Door de toenemende druk van eurosceptici heeft de Britse premier Cameron dat referendum vastgelegd. Door een aantal voorwaarden te heronderhandelen op EU niveau hoopt Cameron zijn landgenoten te kunnen overtuigen om binnen de EU te blijven.

Die gewijzigde voorwaarden gelden niet alleen voor het Verenigd Koninkrijk maar voor alle EU-lidstaten.

De Europese Raad kwam onder andere tot een akkoord[493] om de verordening over het vrij verkeer van werknemers binnen de Unie te wijzigen[494]. Men wil een zogenaamd "waarschuwings- en vrijwaringsmechanisme" creëren, met een mogelijkheid om, wanneer er gedurende een lange periode een uitzonderlijk grote instroom is van werknemers, de niet-contributieve sociale voordelen[495] te beperken. De beperkingen mogen worden ingevoerd voor een periode van maximum zeven jaar en moeten daarna terug worden afgebouwd. Concreet betekent dit dat als een lidstaat beslist om beperkingen toe te passen, een werknemer die gebruik maakt van het vrij verkeer van werknemers, volledig wordt uitgesloten van de sociale voordelen van die lidstaat. EU-werknemers mogen daarbij in een vergelijkbare situatie geen minder gunstige behandeling krijgen dan derdelanders.

Wanneer een lidstaat gebruik wil maken van dit mechanisme, moet zij kunnen aantonen dat er zich een

490 HvJEU, C-299/14, *Jovanna García-Nieto tegen Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen*, 25 februari 2016.
491 HvJEU, C-299/14, *Jovanna García-Nieto tegen Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen*, 25 februari 2016, §45.
492 HvJEU, C-140/12, *Brey tegen Pensionsversicherungsanstalt*, 19 september 2013.
493 Bijeenkomst van de Europese Raad (18 en 19 februari 2016) – conclusies, EUCO 1/16.
494 Verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie (PB L 141 van 27 mei 2011).
495 De tekst spreekt van "niet op premie- of bijdragebetaling berustende arbeidsgebonden voordelen".

uitzonderlijke situatie voordoet en dat er wordt geraakt aan de wezenlijke aspecten van het socialezekerheidsstelsel. De Commissie beoordeelt dit, waarna de Raad beslist om de lidstaat een machtiging te verlenen om gebruik te maken van het mechanisme.

Een tweede voorgestelde wijzing heeft betrekking op de verordening betreffende de coördinatie van socialezekerheidsstelsels[496]. Die verordening bepaalt welk socialezekerheidssysteem geldt voor werknemers die gebruik maken van het vrij verkeer. Het voorstel dat op tafel ligt wil het kindergeld voor de kinderen van werknemers verbinden aan de omstandigheden, zoals bijvoorbeeld de levensstandaard, van de lidstaat waar *het kind* verblijft en niet langer van de lidstaat waar de werknemer werkt.

2.1.3. | Einde overgangsmaatregelen voor Kroaten

Sinds 1 juli 2015 hebben werknemers uit Kroatië volledige toegang tot de Belgische arbeidsmarkt. Kroatië maakt sinds 1 juli 2013 deel uit van de EU maar verschillende lidstaten kozen ervoor om deze burgers nog niet onmiddellijk een volledige toegang tot hun arbeidsmarkt te geven. Tijdens deze overgangsmaatregelen konden Kroaten slechts aan het werk in België via een arbeidskaart B.

2.2. | Detacheringen

In dit onderdeel gaan we verder in op recente ontwikkelingen rond detacheringen. We maken een onderscheid tussen detacheringen binnen de context van de Europese Unie of beter gezegd het vrij verkeer van diensten. Dat is de situatie waarbij een onderneming die in een lidstaat gevestigd is, werken uitvoert in een andere Europese lidstaat en daarbij eigen werknemers inzet (die daartoe doorgaans hun hoofdverblijfplaats niet vestigen in die lidstaat).

Daarna gaan we in op detacheringen in de internationale context meer bepaald in het kader van de Algemene Overeenkomst over Handel in Diensten (GATS), een multilateraal vrijhandelsakkoord binnen de Wereldhandelsorganisatie (WTO). We zullen het hier ook hebben over de Intra-corporate Transfers-richtlijn[497] die België moet omzetten tegen november 2016.

De huidige Belgische arbeidsmarkt is eerder gericht op de klassieke arbeidsmigratie. De circulaire/tijdelijke arbeidsmigratie waarbij derdelanders slechts voor een korte periode naar België komen is eerder een nieuw fenomeen. Zoals ook blijkt uit de cijfers die we uiteenzetten in het cijferdeel overtreft deze arbeidsmigratie nochtans de gewone arbeidsmigratie.

2.2.1. | Vrij verkeer van diensten-detacheringen in de EU

Lidstaten vragen aanpassingen van de detacheringsrichtlijn

In juni 2015 hadden verschillende lidstaten, waaronder België, opgeroepen om de huidige detacheringsrichtlijn aan te passen en daarover een brief gericht aan de Europese Commissaris voor Werkgelegenheid, Sociale Zaken, Vaardigheden en Arbeidsmobiliteit.

Ze klaagden aan dat het tijdelijke vrij verkeer van diensten in de realiteit vaak een permanent dienstenverkeer is, met veel lagere lonen voor de gedetacheerde werknemers dan voor de werknemers van het gastland. De sociale zekerheid van de gedetacheerde werknemers wordt bovendien in het thuisland betaald. Dat leidt voor de in de lidstaat gevestigde bedrijven tot oneerlijke concurrentie met firma's uit andere lidstaten die betere prijzen kunnen bieden, wat dan weer concurrentie in de hand werkt tussen werknemers van lokale bedrijven en bedrijven uit andere lidstaten. De lidstaten roepen op tot een herziening van de detacheringsrichtlijn waarbij het principe van '*Equal pay for equal work, in the same place*' geldt. Daarnaast willen ze ook dat de periode van de detachering wordt beperkt tot een bepaald aantal weken of maanden. De socialezekerheidsregeling zou moeten herbekeken worden en de nationale inspectiediensten uit de lidstaten zouden elektronisch toegang moeten krijgen tot elkaars gegevens, om te verifiëren dat er geen gebruik wordt gemaakt van constructies met postbusbedrijven.

Komt er een aanpassing van de detacheringsrichtlijn : equal pay for equal work in the same place ?

496 Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB L 166 van 30 april 2004).

497 Richtlijn 2014/66/EU betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming.

In haar **2016 Werkprogramma**[498] van juni 2015 verwijst de Europese Commissie al naar haar **arbeidsmobiliteitspakket (labour mobility package)**[499]. Dit moet de arbeidsmobiliteit ondersteunen door middel van beter gecoördineerde socialezekerheidsstelsels en een gerichte herziening van de detacheringsrichtlijn. Dat laatste moet ook de sociale dumping en braindrain tegengaan.

Uit cijfers van de Europese Commissie blijkt dat het aantal gedetacheerde werknemers tussen 2007 en 2013 binnen de EU verdubbeld is (van 670.000 tot 1.340.000). In 2014 spreekt men al van 1,9 miljoen. Deze cijfers werden verkregen door het aantal aangiften van de A1-formulieren[500]. Deze aangiften zijn niet zeer betrouwbaar en geschat wordt dat het werkelijke aantal gedetacheerde werknemers binnen de EU veel hoger ligt, tot 3 maal zo veel als uit de A1-aangiftes blijkt[501].

De Europese Commissie kwam recent in maart 2016 met voorstellen om tegemoet te komen aan de bezorgdheden van sommige lidstaten[502] De Europese Commissie wil de detacheringsrichtlijn herzien, en dit op drie domeinen:

- gelijk loon en de dwingende bepalingen van het arbeidsrecht : voor gedetacheerde werknemers moeten hetzelfde loon en dezelfde loonvoorwaarden gelden als voor werknemers uit het gastlidstaat volgens de daar geldende reglementering. Deze gelijke behandeling geldt nu ook al voor bepaalde arbeidsvoorwaarden zoals gezondheid en veiligheid. Alle gedetacheerde werknemers moeten op dit vlak een gelijke behandeling genieten, inclusief alle werknemers van onderaannemers. Op die manier moeten de grote loonverschillen verdwijnen en daardoor ook de oneerlijke concurrentie tussen ondernemingen;
- gelijkschakeling van de interimkantoren: gedetacheerde werknemers die aan de slag gaan via een interimkantoor mogen niet minder betaald worden dan vaste werknemers in dat bedrijf;
- gelijke arbeidsrechten voor 'gedetacheerde' en 'lokale' werknemers als de detachering langer duurt dan 2 jaar.

Het voorstel is een compromis tussen de verschillende standpunten van de lidstaten. Verschillende West-Europese landen lieten al weten dat het voorstel niet ver genoeg gaat omdat het niet ingaat op de sociale zekerheidsregeling[503]. De nationale parlementen van tien, vooral Centraal en Oost-Europese, lidstaten[504] hebben in mei 2016 daarentegen bezwaren geuit tegen het plan[505]. De 10 landen hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de 'gele kaart' te trekken, een procedure voorzien in het Verdrag van Lissabon. Dat betekent dat zij menen dat de maatregelen beter op het nationale niveau van de lidstaten kunnen geregeld worden dan op Europees niveau. De Europese Commissie zal vervolgens moeten beslissen om het voorstel te behouden, aan te passen of terug te trekken en ze zal haar besluit daarover moeten motiveren. Daarna buigen het Europees parlement en de Raad zich over het nieuwe voorstel.

2.2.2. | Internationale detacheringen van derdelanders

Modus 4 van het GATS en de onderhandelingen over het TISA-akkoord

Afspraken rond internationale detachering uit derde landen worden ook vastgelegd in vrijhandelsakkoorden. Zo ondertekenden de lidstaten van de EU het **General Agreement on Trade in Services (GATS)** of de **Algemene Overeenkomst over Handel in Diensten**[506]. Dat is een multilateraal vrijhandelsakkoord dat een kader vastlegt van beginselen en regels voor de handel in diensten binnen de lidstaten van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Het GATS heeft betrekking op vier vormen van internationale handel van diensten. De vierde vorm, **modus 4**, regelt het tijdelijk verkeer van natuurlijke personen, die zich als dienstverleners of als werknemers van een bedrijf uit een WTO-lidstaat naar een andere lidstaat begeven met als doel er diensten te verlenen[507]. Dat is bijvoorbeeld een

Het GATS speelt in een context waar het op grenzen gebaseerde migratiebeleid van overheden verschuift naar een meer op marktlogica gebaseerd migratiebeleid, van vraag en aanbod.

498 2016 Commission Working Programm 'No time for business as usual' COM(2015) 610 final, p.8.
499 Zie ook: COM (2015) 550, 28 oktober 2015.
500 Een A1 attest is een bewijs dat de gedetacheerde werknemer meekrijgt uit zijn thuisland om in het gastland aan te tonen dat hij zijn sociale zekerheid betaald heeft.
501 Zie cijfers uit Brief aan Thyssen, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2015/06/19/brief-aan-eurocommissaris-thyssen-over-de-detacheringsrichtlijn. Voor de cijfers van detacheringen in België zie vanaf p. 175 en tabel 16.
502 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 96/71/EC of The European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, 8 maart 2016, COM(2016) 128 final.
503 De gedetacheerde werknemers zullen dus verder onder het sociale zekerheidssysteem van hun thuisland vallen.
504 Roemenië, Tsjechië, Slovakije, Polen, Litouwen, Kroatië, Letland, Bulgarije, Hongarije en, opmerkelijk Denemarken.
505 'Plan-Thyssen krijgt gele kaart uit Centraal-Europa', De Standaard, 11 mei 2016.
506 Multilaterale handelsbesprekingen in het kader van de Uruguay-Ronde (1986-1994) - Bijlage 1 - Bijlage 1B - Algemene Overeenkomst betreffende de handel in diensten (GATS) (WTO) WTO, PubLICATIEBLAD NR. L 336 VAN 23/12/1994 BLZ. 0191 – 0212.
507 In artikel 1, § 2, d) Algemene overeenkomst betreffende de handel in diensten (GATS).

ingenieur die door zijn moederbedrijf wordt uitgezonden naar een dochterentiteit in een andere staat voor een aantal maanden.

Modus 4 regelt enkel situaties van dienstverlening. Het gaat niet over derdelanders die naar een ander land gaan om er werk te zoeken, het regelt evenmin het verblijf op permanente basis.

De modus 4 speelt in een context waar het op grenzen gebaseerde migratiebeleid van overheden verschuift naar een meer op marktlogica gebaseerd migratiebeleid, van vraag en aanbod[508]. Dit arbeidsmigratiemodel neemt de vorm aan van tijdelijke detacheringen, wat flexibeler is en sneller de noden van de arbeidsmarkt kan vervullen. De detachering wint meer en meer aan belang en overtreft ondertussen de klassieke arbeidsmigratie in aantallen[509]. Modus 4 legt beperkingen op voor economische migratie en heeft vooral gevolgen voor hooggeschoolde gedetacheerde werknemers. Staten verkiezen om de toegang van laaggeschoolde arbeidsmigranten eerder te regelen via bilaterale migratieakkoorden dan via GATS[510].

Het GATS is bovendien een **kaderakkoord** en regelt enkel een aantal algemene aspecten van de internationale handel in diensten[511]. Twee belangrijke principes binnen het GATS zijn de markttoegang en de nationale behandeling. Dat betekent respectievelijk dat deelnemende staten vrije toegang geven tot hun markt aan multinationale ondernemingen in bepaalde sectoren enerzijds en deze daarbij niet ongunstiger behandelen dan hun eigen ondernemingen anderzijds[512]. Staten kunnen de verplichtingen waartoe ze zich verbinden, binnen bepaalde grenzen, zelf invullen[513]. Het akkoord is niet EU-geharmoniseerd maar verschillende aspecten van de modus 4 overlappen wel met de Intra-corporate Transfers-richtlijn[514].

Een kleine groep landen wil verder gaan dan het GATS en onderhandelt momenteel over het **TISA** (**Trade in Services Agreement**). Via dat akkoord wil men de internationale dienstenhandel nog verder liberaliseren. Vakorganisaties vrezen dat dit akkoord ook zal gelden voor heel wat openbare diensten en gevolgen zal hebben voor alle werknemersrechten. De gedetacheerde werknemers zouden immers niet vallen onder de nationale arbeidsregels maar onder de regels van hun thuisstaat[515].

De Europese Commissie onderhandelt mee voor de EU[516]. De onderhandelingen zijn niet publiek maar een beperkt deel van de informatie is beschikbaar[517]. De tot nog toe laatste onderhandelingsronde vond plaats in februari 2016[518].

Intra Corporate Transfer-richtlijn creëert een nieuwe categorie werknemers binnen de EU: binnen een onderneming overgeplaatste werknemers

Deze **Intra-corporate Transfers-**richtlijn (of ICT-richtlijn)[519] regelt dat leidinggevenden of specialisten en stagiair-werknemers die van buiten de EU tijdelijk worden overgeplaatst naar een vestiging van hun werkgever in een lidstaat, en daarbij ook tijdelijk in een andere vestiging van hun werkgever in een andere lidstaat mogen werken. Er worden volledig vernieuwende mobiliteitsschema's ingevoerd.

De Intra-corporate Transfers-richtlijn creëert een volledig nieuwe categorie werknemers uit derde landen die onder geheel nieuwe mobiliteitsregels binnen de EU zullen vallen.

De richtlijn wil het voor multinationals eenvoudiger en sneller mogelijk maken om tijdelijk werknemers over te plaatsen naar dochterondernemingen in de EU en over te plaatsen binnen de lidstaten tijdens hun detachering[520]. Zo kan bijvoorbeeld een Canadese moederonderneming haar werknemer voor een bepaalde periode in een dochteronderneming in een lidstaat van de EU laten werken en nadien overplaatsen naar een andere entiteit in een andere lidstaat. Een overplaatsing binnen een onderneming mag voor leidinggevenden en

508 Marion Panizzon, Working paper n° 77, Standing together apart: Bilateral migration agreements and the temporary movement of persons under mode 4 of GATS, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford, 2010, p. 5.
509 Zie cijfers p. 175.
510 Marion Panizzon, Working paper n° 77, Standing together apart: Bilateral migration agreements and the temporary movement of persons under mode 4 of GATS, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford, 2010, p. 9.
511 https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/mouvement_persons_e/mouvement_persons_e.htm.
512 Voor meer info zie: https://ghum.kuleuven.be/ggs/projects/steunpunt-internationaal-vlaanderen/hulpmiddelen-1/gats
513 Zie ook EMN study, *Admitting third-country nationals for business purposes*, 2015, p. 11.
514 De richtlijn 2014/66/EU betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming. Zo werden bijvoorbeeld bepaalde termen in de richtlijn uit de modus 4 overgenomen. Maar de richtlijn gaat verder dan de modus 4 doordat het onder meer ook de gelijke rechten en de intra-mobiliteit garandeert voor gedetacheerde werknemers.
515 ITUC, Trade in service agreement. An analysis from a trade union point of view.
516 De landen die deelnemen aan de TiSA onderhandelingen zijn: Australië, Canada, Chili, Colombia, Costa Rica, de EU, Hong Kong China, Ijsland, Israël, Japan, Korea, Liechtenstein, Mauritius, Mexico, Nieuw Zeeland, Noorwegen, Pakistan, Panama, Peru, Taipei, Zwitserland, Turkije en de Verenigde Staten.
517 Resolutie van het Europees Parlement van 3 februari 2016 houdende aanbevelingen van het Europees Parlement aan de Commissie voor de onderhandelingen over de Overeenkomst betreffende de handel in diensten (TiSA) (2015/2233(INI)).
518 Zie hiervoor: http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1133
519 Richtlijn 2014/66/EU van 15 mei 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming.
520 Overweging 25 Intra-corporate Transfers-richtlijn.

specialisten niet langer dan drie jaar en voor stagiair-werknemers niet langer dan één jaar duren[521].

De Intra-corporate Transfers-richtlijn past in de Europa 2020-strategie[522] om Europa aantrekkelijker te maken voor hooggekwalificeerde werknemers.

De richtlijn creëert zo een nieuwe categorie werknemers. Ze is van toepassing op onderdanen van derde landen die op het tijdstip van de aanvraag buiten de EU verblijven of die al tot het grondgebied van een lidstaat zijn toegelaten (volgens de voorwaarden van deze richtlijn) als het gaat over een overplaatsing binnen een onderneming[523]. De regeling is gekoppeld aan voorwaarden van kwalificaties en ervaring (**leidinggevende en specialist**) of van een universitair diploma (**afgestudeerde stagiair-werknemer**)[524].

De richtlijn bepaalt daarnaast ook een **gemeenschappelijk pakket rechten** voor binnen een onderneming overgeplaatste personen wanneer ze in de EU werken.

De overgeplaatste personen moeten minstens dezelfde bezoldiging krijgen als de werknemers van de lidstaat die vergelijkbare posities bekleden (*not less favourable*). Dwingende bepalingen van het arbeidsrecht zijn ook op deze categorie werknemers van toepassing[525]. De Commissie wil daarmee uitbuiting van buitenlandse werknemers en oneerlijke concurrentie voorkomen.

Deze groep werknemers geniet, vergelijkbaar met binnen het vrij verkeer van diensten gedetacheerde werknemers, van een gelijke behandeling op verschillende vlakken[526] .

De Intra-corporate Transfers-vergunning wordt toegekend na een gecombineerde procedure die zowel een verblijfs- als een werktitel omvat (de single permit procedure)[527].

Voor deze categorie van personen geldt ook de **intra-Europese mobiliteit.** De richtlijn voert een specifieke regeling[528] voor mobiliteit binnen de EU in. De binnen de onderneming overgeplaatste persoon heeft de mogelijkheid om in één of meer lidstaten binnen te komen en te verblijven en te werken volgens een korte-termijn of lange-termijn mobiliteit. Eens hij toegang gekregen heeft tot een Europese lidstaat kan een andere lidstaat geen reden meer inroepen om de toegang tot zijn land te beperken.

Het gevolg is dat werknemers die in een andere lidstaat een vergunning gekregen hebben, dus ook in België aan de slag kunnen in een Belgische entiteit van hun onderneming.

Het vernieuwende aan deze richtlijn zijn de mobiliteitsschema's. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen korte-termijn mobiliteit en lange-termijn mobiliteit:

De korte-termijnmobiliteit: de derdelander mag maximum 3 maanden in een periode van 6 maanden in een tweede lidstaat verblijven en werken in een entiteit die tot dezelfde onderneming behoort of bij een klant van deze[529].

De lange-termijn mobiliteit: de derdelander mag meer dan 3 maanden in een periode van 6 maanden in een tweede lidstaat verblijven en werken in een entiteit die behoort tot dezelfde onderneming of bij een klant van deze. Voor periodes van langer dan 3 maanden kunnen de lidstaten voorzien dat een bijkomende vergunning moet aangevraagd worden[530].

De Intra-corporate Transfers-richtlijn overlapt gedeeltelijk met het vrijhandelsakkoord GATS (modus 4) dat de Europese Unie sloot binnen de WTO, maar haar reikwijdte is wel ruimer[531]. Verschillende begrippen in de richtlijn werden letterlijk overgenomen uit de modus 4[532].

België moet de richtlijn omzetten tegen 29 november 2016. Door de zesde staatshervorming zijn zowel de federale overheid als de gewesten hiervoor bevoegd.

De categorie 'overgeplaatst' personeel heeft nu al toegang tot de Belgische arbeidsmarkt via de categorie van internationale gedetacheerden uit derde landen, meer bepaald de hooggeschoolde of leidinggevende

521 Artikel 12 Intra-corporate Transfers-richtlijn. Lidstaten kunnen ervoor kiezen om een wachttermijn van maximaal zes maanden op te leggen tussen opeenvolgende detacheringen van dezelfde persoon, na de maximum wachtperiode.
522 EUROPA 2020, Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei, COM(2010) 2020 definitief.
523 De manager of specialist moet minstens 3 tot 12 maanden voorafgaand aan de detachering tewerkgesteld geweest zijn bij de onderneming. De werknemer mag niet aangeworven zijn met het oog op uitzending naar een vestiging.
524 De richtlijn geldt onder meer niet voor studenten, zelfstandigen.
525 Artikel 5 §4 Intra-corporate Transfers-richtlijn.
526 Artikel 18 Intra-corporate Transfers-richtlijn. Zoals vrijheid van vereniging en aansluiting bij of lidmaatschap van een werknemers- of werkgeversorganisatie, erkenning van diploma's en andere beroepskwalificaties, sociale zekerheid, tenzij anders bepaald in bilaterale overeenkomsten, de uitbetaling van wettelijke pensioenen, toegang tot (voor het publiek beschikbare) goederen en diensten, met uitzondering van sociale woningen en arbeidsbemiddeling.
527 Zie verder op p. 190.
528 Er wordt voor deze categorie werknemers een lex specialis toegepast, namelijk een uitzondering op de Schengengrenscode.
529 Artikel 21 en overweging 36 Intra-corporate Transfers-richtlijn.
530 Artikel 22 en overweging 36 Intra-corporate Transfers-richtlijn.
531 Overweging 13 Intra-corporate Transfers-richtlijn.
532 Zie hierboven, p.185.

gedetacheerde met een arbeidskaart B. De richtlijn voert nu nog een bijkomende groep in, namelijk die van de gespecialiseerde werknemer, waarbij gekeken wordt naar zijn **kwalificaties** en niet naar zijn verloning.

2.3. | Economische migratie van derdelanders

In dit deel zullen we het hebben over arbeidsmigratie van derdelanders. Het gaat over personen uit derde landen die naar de EU en België komen om voor een lokale werkgever te werken.

2.3.1. | Het Europees arbeidsmigratiebeleid gebeurt stapsgewijs en gefragmenteerd

Het actieplan voor legale migratie[533] stelde dat de EU, om economische en demografische redenen, nood heeft aan een gemeenschappelijk migratiebeleid waarbij derdelanders, zowel hooggeschoold als niet geschoold, toegang moeten krijgen tot de Europese arbeidsmarkt. Het beleid moet de rechten garanderen van de economische migranten en circulaire migratie stimuleren[534]. De lidstaten zijn altijd heel terughoudend geweest om een globaal migratiebeleid te ontwikkelen. Er werd daarom gekozen om stapsgewijs maatregelen aan te nemen voor een aantal specifieke groepen derdelanders. Door dit gefragmenteerde arbeidsmigratiebeleid valt elke categorie van werknemers uit een derde land onder een verschillende regeling volgens hun scholingsgraad, familiale situatie, duur van verblijf in een lidstaat[535],...

Het actieplan steunt op een **algemene kaderrichtlijn**: de single permit-richtlijn, een gecombineerde vergunning voor werk/verblijf via één aanvraagprocedure[536].

Daarnaast omvat het een aantal **doelgroepspecifieke richtlijnen**:

1. Bluecard-richtlijn: voor hooggeschoolde derdelanders[537]
2. Seizoenarbeidersrichtlijn[538]
3. Intra corporate transfer(ICT)-richtlijn[539]
4. De herziening van de studenten-en onderzoekersrichtlijnen[540]

De verschillende richtlijnen creëren geen verblijfsrecht op zich, maar proberen de procedures en bepaalde rechten te harmoniseren en laten daarbij een zekere invullingsruimte aan de lidstaten[541]. De algemene kaderrichtlijn (single permit-richtlijn) en de richtlijn voor hooggeschoolden (bluecard-richtlijn) werden al aangenomen. De single permit-richtlijn werd niet tijdig omgezet in Belgisch recht[542]. De Intra-corporate Transfers- en de seizoenarbeidersrichtlijnen moeten door de lidstaten in de loop van 2016 worden omgezet[543].

In mei 2016 werd een nieuwe studenten- en onderzoekersrichtlijn goedgekeurd die de lidstaten tegen mei 2018 moeten omzetten.

533 Policy plan on legal migration COM(2005)669.

534 Circulaire migratie is een vorm van migratie waarbij de migrant achtereenvolgens langere tijd in verschillende landen – waaronder zijn of haar land van herkomst – verblijft (Definitie volgens EMN Nederland).

535 European Journal of Migration and law, volume 17, An Empty Shell? The protection of social rights of third-country workers in the EU after the Single Permit Directive, 2015, p. 216.

536 Richtlijn 2011/98 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven: hierna single permit-richtlijn.

537 Richtlijn 2009/50/EG van de raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan. Deze richtlijn was gericht op hooggeschoolde derdelanders. In België werd ze al omgezet maar lijkt ze maar een beperkte impact te hebben.

538 Richtlijn 2014/36 van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider: hierna seizoenarbeidersrichtlijn.

539 Richtlijn 2014/66/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming: hierna Intra Corporate Transfer-richtlijn.

540 Richtlijn 2005/71/EG van de Raad van 12 oktober 2005 betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek(2) en Richtlijn 2004/114/EG van de Raad van 13 december 2004 betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk

541 Als een lidstaat een bilaterale of multilaterale overeenkomst met derde landen gesloten heeft met een meer voordelige regeling zullen de EU richtlijnen niet van toepassing zijn. Bij een minder gunstige regeling gelden de richtlijnen.

542 Deze had moeten worden omgezet tegen 25 december 2013.

543 Voor de Intra-corporate Transfers-richtlijn: zie pg. 186. Voor de seizoenarbeidersrichtlijn zie verder p 190.

In het 2016 Werkprogramma van juni 2015[544] waarin de Europese Commissie haar prioriteiten voor het volgende jaar voorstelt, werd aangekondigd dat er zal nagedacht worden over een nieuwe benadering van legale migratie inclusief een herziening van de bluecard-richtlijn.

De Europese Commissie richtte in 2015 een tijdelijke informele **deskundigengroep rond economische migratie** op. De bedoeling is dat deze groep expertise verzamelt rond economische migratie om zo bij te dragen tot het nieuwe Europese beleid rond legale migratie en de herziening van de bluecard-richtlijn. Een publieke consultatie over de bluecard-richtlijn vond plaats in de eerste helft van 2015 en op basis van de resultaten stelt de Commissie een herziening van de richtlijn voor[545].

2.3.2. | België een van de meest aantrekkelijke EU-landen voor arbeidsmigratie van hooggeschoolden

Het Europees Migratienetwerk (EMN) voerde in 2015 een vergelijkende studie naar het arbeidsmigratiebeleid in de EU lidstaten. Uit de Belgische studie[546] blijkt dat België 's arbeidsmigratiebeleid vandaag de dag niet uitgerust is om snel te reageren op tekorten op de algehele arbeidsmarkt. Het huidige arbeidsmigratiebeleid is vooral gericht op hooggeschoolden, managers en onderzoekers en op de tekorten aan arbeidskrachten van individuele werkgevers. Het systeem kent individuele werkvergunningen toe aan derdelanders die een arbeidscontract bij een Belgische werkgever gesloten hebben. Hoewel de basisregeling strikt is, worden in de praktijk heel wat uitzonderingsregels toegepast. De wet voorziet heel wat uitzonderingen op de regel, bovendien hebben de bevoegde instanties een beperkte discretionaire bevoegdheid. Ze maken dat de procedures in België op die manier toch flexibel, snel en goedkoop blijken, vooral dus voor hooggeschoolden[547].

De huidige monitoring van de tekorten op de Belgische arbeidsmarkt is dan weer beperkt.

De studie concludeert dat België baat zou hebben bij een monitoring van de beroepen die worden ingevuld door arbeidsmigranten. Op die manier zou men kunnen achterhalen in welke zin arbeidsmigratie werkelijk bijdraagt om de arbeidstekorten in sommige sectoren op te vullen[548].

België heeft nood aan een betere monitoring van de beroepen die worden ingevuld door arbeidsmigranten om te achterhalen in welke zin arbeidsmigranten de tekorten op de arbeidsmarkt kunnen invullen.

2.3.3. | Zesde staatshervorming bemoeilijkt omzetting EU-richtlijnen

De omzetting van de Europese richtlijnen (single permit, Intra-corporate Transfers-en seizoenarbeid) heeft zowel betrekking op federale bevoegdheden als op gewestbevoegdheden. Door de zesde staatshervorming werd deze omzetting nog complexer[549].

In 2015 bogen verschillende interkabinetten-werkgroepen van federale en gewestoverheden zich over de bevoegdheidsverdeling van de arbeidsmigratiestatuten en de omzettingen van de richtlijnen. In de zomer van 2015 zijn de federale overheid, de gewesten en gemeenschappen tot een politiek akkoord gekomen. De omzettingen zouden moeten gebeuren in de loop van 2016.

Samengevat verschoof de regelgevende en sanctionerende bevoegdheid voor arbeidskaarten A en B, net als de regelgevende en uitvoerende bevoegdheid voor beroepskaarten, van de federale overheid naar de gewesten (en naar de Duitstalige gemeenschap)[550].

Als uitzondering op de regel blijft het regelgevende kader voor de arbeidskaart C federaal[551]. Het recht op verblijf blijft een federale bevoegdheid.

De gewesten zullen onder elkaar een **samenwerkingsprotocol** afsluiten dat bepaalt op basis van welk criterium welk gewest *territoriaal* bevoegd is. Het protocol zal ook de overdraagbaarheid van een door één gewest afgeleverde kaart naar de andere gewesten moeten regelen. De gewesten moeten bij de uitoefening van hun bevoegdheden inzake de arbeidskaarten A en B ook

544 2016 Commission Working Programm 'No time for business as usual', COM(2015) 610 final en COM (2015) 550, 28 oktober 2015.
545 Meer informatie over de samenstelling van de expertengroep en de publieke bevraging: http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3253&Lang=NL.
546 EMN focused study 2015, '*Determining labour shortages and the need for labour migration from third countries in Belgium*'.
547 EMN focused study 2015, '*Determining labour shortages and the need for labour migration from third countries in Belgium*', pp. 4-7.
548 EMN focused study 2015, '*Determining labour shortages and the need for labour migration from third countries in Belgium*,' p.4.
549 Bijzondere wet met betrekking tot de zesde staatshervorming van 6 januari 2014.
550 Voor een overzicht van de arbeidskaart A,B en C, zie pg. 168 van dit hoofdstuk.
551 Zie hierover ook *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, hoofdstuk 6, p. 130 ev.

rekening houden met de Belgische economische unie, met name het vrij verkeer van personen (zowel het vrij verkeer van werknemers als het recht op vestiging), goederen, diensten en kapitalen tussen de gewesten.

Hierna gaan we kort in op de verschillende Europese richtlijnen die België reeds had moeten omzetten (single permit richtlijn) of moet omzetten in 2016 (seizoenarbeidersrichtlijn).

De Single permit-richtlijn voert een vereenvoudigde aanvraagprocedure in met een gecombineerde verblijfs- en arbeidstitel

De richtlijn voert een administratieve vereenvoudiging in voor derdelanders met een verblijfstitel op basis van werk: met één administratieve handeling via **één enkele aanvraagprocedure**, wordt een **gecombineerde titel**, nl. een verblijfs-en een arbeidstitel aangevraagd en afgeleverd.

Daarnaast legt de richtlijn ook een **gemeenschappelijk pakket aan rechten** vast voor werknemers uit derde landen die wettig op het grondgebied verblijven, ook voor bepaalde werknemers die om een ander motief dan werk een verblijf gekregen hebben.

Met de single permit-richtlijn[552] zette de Europese Commissie een eerste stap in de richting van een gemeenschappelijk migratiebeleid[553].

De omzettingsdatum voor de richtlijn is 25 december 2013, maar België had tegen deze datum de richtlijn niet omgezet[554]. Doordat de omzetting plaats hoorde te vinden in de zesde staatshervorming, werd de omzetting in België nog complexer dan voor veel andere staten.

De opzet van de richtlijn in de Belgische context is garanderen dat voor een werknemer uit een derde land die komt werken bij een werkgever in België, slechts één aanvraag moet worden ingediend om hem de toelating te geven om bij die werkgever in één van de drie Gewesten te werken én hem toe te laten voor een verblijf op het gehele Belgische grondgebied.

Tot nog toe moet een derdelander in ons land een dubbele procedure doorlopen. De toekomstige werkgever moet eerst een arbeidsvergunning met een bijhorende arbeidskaart B aanvragen bij het bevoegde gewest. Na ontvangst van deze arbeidsvergunning en -kaart kan de toekomstige werknemer een verblijfstitel aanvragen via een visumtype D bij een Belgische diplomatieke of consulaire post in zijn land. Heeft hij al een wettig verblijf in België of kan hij buitengewone omstandigheden aantonen, dan kan hij een aanvraag tot verblijf indienen bij de gemeente waar hij verblijft[555].

De omzetting van de richtlijn zal een **parallelle beslissingsprocedure** invoeren. De gecombineerde procedure bestaat namelijk uit een beslissing over de toelating tot arbeid (gewestelijk) en een beslissing over het verblijf op het grondgebied (federaal door de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ)).

De omzetting van de seizoenarbeidersrichtlijn zal in België beperkte gevolgen hebben

De richtlijn regelt de situatie van derdelanders die buiten de EU verblijven om hen toe te laten hier seizoenswerk te komen doen. De gewesten mogen daarbij kiezen tussen een - strenge - arbeidsmarkttoets tot – ruime - quota, maar moeten garanderen dat de werknemers dezelfde specifieke arbeids-en socialezekerheidsrechtelijke behandeling krijgen als hier gevestigde seizoenarbeiders.

De seizoenarbeidersrichtlijn[556] is de eerste Europese richtlijn[557] die wordt ingevoerd over arbeidsmigratie van laag en niet-geschoolde arbeidsmigranten uit derde landen[558]. België moet de richtlijn omzetten tegen 30 september 2016. De lidstaten hebben een grote vrijheid bij de omzetting ervan.

De richtlijn harmoniseert de voorwaarden voor binnenkomst en verblijf, en de rechten van seizoenarbeiders[559]. Door hierover transparante regels in te voeren wil men de

552 Richtlijn 2011/98/EU betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven

553 Een eerste voorstel van richtlijn dateerde al van 2007 maar de richtlijn werd pas, na meer dan vier jaar onderhandelingen aangenomen. De lidstaten hebben zich altijd weigerachtig opgesteld tegenover een gecommunautariseerde en horizontale harmonisatie van de arbeidsmigratie.

554 België werd voor deze niet-omzetting door de Europese Commissie in gebreke gesteld in maart 2014 (inbreukdossier 2014/0230). In april 2015 volgde een met reden omkleed advies (reasoned opinion). Het uitstel dat België vroeg werd door de Commissie afgewezen en in november 2015 heeft de Europese Commissie een inbreukprocedure tegen de Belgische staat aangevat voor het Hof van Justitie.

555 Zie *Jaarverslag Migratie 2012*, p. 117.

556 Richtlijn 2014/36/EU van 26 februari 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op seizoenarbeid (hierna: seizoenarbeidersrichtlijn).

557 Ze werd uiteindelijk aangenomen op 26 februari 2014 na 3 en half jaar onderhandelingen.

558 A. TOTTOS "The Past, the present and the future of the seasonal workers directive", *Pécs Journal of International and European law*, 2014/I, p. 49.

559 Ook hier wordt de single permit-procedure toegepast.

arbeidsvoorwaarden en levensomstandigheden voor seizoenarbeiders garanderen en misbruiken voorkomen of beperken[560].

De richtlijn geeft geen definitie van seizoenarbeid[561]. Lidstaten moeten dit zelf definiëren in overleg met hun sociale partners. Ze kunnen de toepassing beperken tot bepaalde sectoren zoals bijvoorbeeld landbouw of toerisme. De lidstaten mogen hiervoor een arbeidsmarktonderzoek voeren.

De regeling geldt alleen voor seizoenarbeiders die zich in een derde land bevinden, maar die tijdelijk en wettig in de EU willen verblijven om seizoensarbeid te doen[562].

De richtlijn moet ook voorkomen dat hun verblijf langer duurt dan is toegestaan[563]. Een verblijf als seizoenarbeider is beperkt tot maximaal vijf tot negen maanden binnen een periode van 12 maanden. Een verblijfstitel kan voor minder dan 90 dagen of meer dan 90 dagen worden afgeleverd[564]. Toegelaten seizoenarbeiders hebben geen recht op intra-Europese mobiliteit.

Hoewel de richtlijn verschillende garanties invoert ter bescherming van de seizoenarbeiders, blijven een aantal onzekerheden bestaan. Zo wordt de definitie van seizoenarbeid overgelaten aan de lidstaten. Verschillende garanties zijn te vrijblijvend. Lidstaten kunnen, maar moeten niet, sancties opleggen aan werkgevers die misbruik maken of kunnen kosten verplicht opleggen aan werkgevers. Bovendien voorziet de richtlijn geen mogelijkheid van een aanvraag vanuit de EU, maar enkel voor wie zich buiten de EU bevindt. Daarnaast zijn de weigeringsgronden niet geobjectiveerd en komt het toe aan de lidstaat om dit zelf te bepalen[565].

Door de zesde staatshervorming zal de richtlijn door de gewesten moeten worden omgezet. België kent geen specifieke verblijfstitel voor seizoenarbeiders. Vacatures in seizoenarbeid worden in de verschillende regio's nu ingevuld door de eigen arbeidsmarkt en EU-onderdanen, langdurig ingezetenen en derdelanders die hier al wettig verblijven, dus via vrij verkeer en het systeem van het knelpuntberoep. In de huidige Belgische regeling geldt er wel een voordelige sociale zekerheids- en fiscaliteitsregeling voor *gelegenheidsarbeiders* (bijvoorbeeld de 65-dagenregeling voor de tuinbouw, 30-dagenregeling voor de landbouw)[566]. Dit systeem garandeert al gedeeltelijk de gelijke behandeling van seizoenarbeiders.

Het lijkt erop dat in België de onmiddellijke impact van de richtlijn op seizoenarbeid eerder beperkt zal zijn. Niets belet om in de toekomst toch seizoenarbeid in te voeren voor derdelanders.

2.3.4. | Aanpassingen van sociaal strafwetboek plaatsen werknemers in irregulier verblijf in een kwetsbare situatie

Sinds mei 2016 begaat elke persoon die werk in het zwart uitvoert een inbreuk, strafbaar met een administratieve boete als hij 'wetens en willens niet-aangegeven arbeid verricht'[567]. Ook de werkgevers krijgen een proces-verbaal voor het in het zwart aanstellen van werknemers. Dit is sinds een recente aanpassing van het Sociaal Strafwetboek[568].

Myria heeft, samen met de gespecialiseerde centra voor de opvang en begeleiding van slachtoffers van mensenhandel en OR.C.A (Organisatie voor Clandestiene Arbeidsmigranten), nog voor de wetswijziging, haar bezorgdheden geuit over de invoering van deze penalisering. Het risico bestaat dat deze wetswijziging een bijkomende drempel invoert, specifiek voor mensen in irregulier verblijf en (potentiële) slachtoffers van mensenhandel, die het nu al moeilijk hebben om hun rechten (gelinkt met arbeid) af te dwingen indien deze geschonden werden.

Deze groep van werknemers is zo al terughoudend om een klacht in te dienen bij de bevoegde autoriteiten in gevallen van misbruik of schending van hun rechten uit angst voor gevolgen omwille van hun irreguliere of precaire verblijfssituatie (omdat ze een bevel om het grondgebied

560 Art. 20 en 23 seizoenarbeidersrichtlijn.
561 Art. 3 (c) seizoenarbeidersrichtlijn.
562 De richtlijn geldt niet voor niet-EU familieleden van EU-onderdanen en derdelanders die onder andere verdragen of regelingen vallen zoals bijv. intra corporate werknemers. De richtlijn geldt dus ook niet voor arbeiders die reeds een verblijf hebben in een lidstaat of die in onwettig verblijf zijn.
563 Overweging 7 seizoenarbeidersrichtlijn.
564 Art. 5, 6 en 14 seizoenarbeidersrichtlijn.
565 PICUM, Seasonal worker directive: Improvements for Treatment of non-EU Workers, But Not Enough to Prevent Exploitation, 14 november 2013.
566 Zie informatie sociale zekerheidsbijdragen: https://www.socialsecurity.be/employer/instructions/dmfa/nl/latest/instructions/socialsecuritycontributions/calculationbase/occasionals_agriculture_horticulture.html.
567 Het gaat om een sanctie van niveau 1 die bestaat uit een administratieve boete van 10 tot 100 euro (art. 101 van het Sociaal Strafwetboek). Dit bedrag wordt vermenigvuldigd met 6 (rekening houdende met de nieuwe opdeciemen), voor bijkomende informatie zie: www.werk.belgie.be/defaultNews.aspx?id=36145.
568 Art. 32 wet van 29 februari 2016 tot aanvulling en wijziging van het Sociaal Strafwetboek en houdende diverse bepalingen van sociaal strafrecht, B.S. 21 april 2016. Dit artikel voert het nieuwe artikel 183/1 in.

te verlaten of een inreisverbod kunnen krijgen of omdat ze detentie of verwijdering vrezen)[569]. Een risico op een sanctie voor zwartwerk zal een bijkomende drempel creëren.

Door de penalisering van zwartwerk zullen sommige werknemers in irregulier verblijf in een nog kwetsbaardere positie komen en zullen de risico's op misbruiken van werkgevers toenemen.

Deze maatregel maakt het begeleiden van deze doelgroep nog moeilijker. Het is cruciaal om werknemers in irregulier verblijf, die zich vaak in een precaire situatie bevinden, te kunnen aansporen om klacht neer te leggen en hen te kunnen garanderen dat ze geen enkel risico lopen omwille van het zwartwerk. Dit is ontegensprekelijk een reële stimulans om deze mensen stappen te laten zetten om hun rechten te laten afdwingen. Het penaliseren van het zwartwerk zal hen daarin verder ontmoedigen. Bovendien zal deze maatregel een bijkomend drukkingsmiddel vormen voor weinige scrupuleuze werkgevers om hun werknemers te intimideren.

Dat zal tot gevolg hebben dat deze werknemers nog kwetsbaarder worden en nog meer voorwerp kunnen uitmaken van misbruiken.

Indien de wet die de sanctierichtlijn omzet[570] voorziet in een klachtenmechanisme om achterstallige lonen voor derdelanders in irregulier verblijf in te vorderen zonder hun akkoord voor de werknemer (en dus zonder gevolgen voor hen) dan is deze beperkt tot de betaling van achterstallige lonen en heeft ze geen, of nauwelijks, betrekking op ander vormen van misbruiken en geldt ze bovendien niet voor alle vreemdelingen.

We merken ook op dat deze maatregel ingaat tegen het niet-bestraffingsbeginsel[571] die geldt voor slachtoffers van mensenhandel[572].

Myria stelt bovendien vast dat, drie jaar na de inwerkingtreding van de wet[573] tot omzetting van de sanctierichtlijn, nog geen organisaties aangeduid werden om in rechte te kunnen optreden om de achterstallige lonen in te vorderen in het kader van het klachtenmechanisme. De organisaties moeten per koninklijk besluit hiervoor aangeduid worden.

2.4. | Studenten

Nieuwe richtlijn voor studenten en onderzoekers uit derde landen

In maart 2016 heeft de Europese Raad het voorstel van een richtlijn over de binnenkomst- en verblijfsvoorwaarden van onder meer studenten en onderzoekers uit derde landen formeel aangenomen[574]. Het voorstel van een richtlijn van de Europese Commissie dateerde ondertussen al van maart 2013.

In mei 2016 keurde het Europese parlement de tekst goed. De lidstaten hebben nu tijd tot 23 mei 2018 om de richtlijn om te zetten in hun nationaal recht.

Momenteel zijn de studentenrichtlijn en de onderzoekersrichtlijn[575] van toepassing in België. De nieuwe richtlijn voegt de twee richtlijnen samen. De Europese Commissie wil om economische en demografische redenen het voor deze groep aantrekkelijker maken om naar de EU te komen en eventueel nadien te blijven. De EU kampt namelijk met een tekort aan geschoolde werknemers in bepaalde sectoren zoals ICT en gezondheidszorg.

569 Over dit onderwerp, zie Jaarverslag migratie 2013, hoofdstuk III, C. Uitdaging onder de loep: de omzetting van de sanctie-richtlijn, één jaar later.

570 Wet tot vaststelling van sancties en maatregelen voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, 11 februari 2013, BS. 22 februari 2013.

571 Dit beginsel gaat uit van het idee dat het slachtoffer ok al heeft het een misdrijf gepleegd, niet autonoom heeft gehandeld. Ofwel door de mate waarin de mensenhandelaars controle over het slachtoffer hebben uitgeoefend, of vanwege de door hen gebruikte methodes. Concreet betekent het dus dat de slachtoffers niet bestraft worden voor inbreuken gepleegd in dit kader of als gevolg van mensenhandel. Voor meer informatie hierover zie jaarverslag mensenhandel en mensensmokkel 2012, *Bouwen aan vertrouwen*, p. 9-40.

572 Dit element zal behandeld worden in het jaarverslag Mensenhandel en Mensensmokkel 2016 van Myria.

573 Wet tot vaststelling van sancties en maatregelen voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, 11 februari 2013, BS. 22 februari 2013.

574 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op onderzoek, studie, scholierenuitwisseling, bezoldigde en onbezoldigde stages , vrijwilligerswerk of au-pairactiviteiten, COM/2013/0151 final - 2013/0081 (COD).

575 Richtlijn 2005/71/EG van de Raad van 12 oktober 2005 betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek en Richtlijn 2004/114/EG van de Raad van 13 december 2004 betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk.

Uit een stakeholdersbevraging door de Europese Commissie in 2012 bleek dat studenten, onderzoekers en andere groepen die onder het toepassingsgebied vallen van deze richtlijnen verschillende moeilijkheden ondervinden. Zo verschillen de toegangs-en verblijfsvoorwaarden van lidstaat tot lidstaat, hebben ze slechts beperkte mogelijkheden om te werken tijdens hun verblijf, hebben ze ook een beperkte mogelijkheid om te werken na de studies of onderzoek, ook hun familieleden hebben maar een beperkte mogelijkheid om te werken. Ook verhuizen van deze ene naar een andere lidstaat is vaak zeer moeilijk tot onmogelijk.

AANBEVELINGEN

De motieven van de eerste verblijfstitels worden geregistreerd voor alle vreemdelingen, maar de DVZ publiceert ze alleen voor onderdanen van derde landen, ten behoeve van Eurostat. Myria meent dat het in het kader van de economische migratie bijzonder interessant zou zijn om ze ook te kennen voor EU-burgers, aangezien velen van hen hun recht op vrij verkeer uitoefenen om economische redenen.

De omvang van detacheringen – alleen al 15.000 derdelanders in 2015 - vraagt om een vorm van monitoring die volledi ger is dan de huidige Limosa (een controle-instrument ten dienste van de socialezekerheidsinstellingen). Myria beveelt aan om:

- accuraat te rapporteren over de duur van alle detacheringen;
- na te gaan hoeveel gedetacheerden zich daadwerkelijk inschrijven in de gemeente van hun woonplaats (zodra hun verblijfsperiode de duur van 90 dagen overschrijdt);
- na te gaan in welke mate en op welke manier gedetacheerden gebruikmaken van de mogelijkheid om zich in de loop van of na afloop van hun detachering, in België te vestigen als werknemer.

Myria stelt vast dat, drie jaar na de inwerkingtreding van de wet tot omzetting van de sanctierichtlijn, nog geen organisaties aangeduid werden om in rechte te kunnen optreden om de achterstallige lonen in te vorderen in het kader van het klachtenmechanisme. Myria roept op om de organisaties per koninklijk besluit hiervoor aan te duiden.

FOCUS: EEN ARBEIDSMARKT ONDER INVLOED VAN MIGRATIE

België is een immigratieland, onze arbeidsmarkt is ook een immigrantenmarkt. Die vaststelling doen de FOD Werk en Unia in de beleidsaanbevelingen van de *Socio-economische monitoring* van 2015[576]. Daarnaast blijkt uit een studie[577] van het Europees Migratienetwerk (EMN) dat België baat zou hebben bij een monitoring van de beroepen die worden ingevuld door arbeidsmigranten. Op die manier zou men kunnen achterhalen in welke zin arbeidsmigratie werkelijk bijdraagt om de arbeidstekorten in sommige sectoren op te vullen. In deze focus leggen we de conclusies van beide recente rapporten naast elkaar. Juiste informatie en hoe die gedeeld en op elkaar afgestemd wordt blijkt cruciaal in het beslissingsproces op het gebied van arbeidsmigratie.

Dat ons land beschikt over een betrouwbare en hoogwaardige socio-economische monitoring van alle 6.394.694 personen die in 2012 tussen de 18 en de 60 jaar waren, vormt een belangrijke stap waarmee de overheid zich profileert als overheid van en in een migratieland. Die monitoring blijft echter een 'ex post': door haar aard zelf loopt ze per definitie achter de feiten aan. De overheid van een migratieland heeft daarnaast ook een socio-economische monitoring nodig die zowat in real time kan aangeven wie migreert of gebruikmaakt van het vrij verkeer, voor welke jobs, in welke sectoren en bij welke werkgevers.

Nu de gewesten bevoegd zijn voor arbeidsmigratie houdt de invoering van de single permit voor België de complexiteit in dat voor de afgifte van één vergunningsdocument voor verblijf en voor werk een regionale overheid en een federale overheid elk een onderdeel van de beslissing voor zich nemen. Dat vormt een omwenteling op zich én een uitdaging, gezien ze vrijwel samenvalt met de implementatie van de zesde staatshervorming. Maar die omwenteling zou ook een momentum kunnen opleveren om federale informatie beter ten dienste te stellen van regionale beslissingsmechanismen. Op het eigenste moment van die omwenteling geven de federale cijfers de regionale overheden nog in zekere zin het nakijken. Immers, een volwaardig, geïnformeerd en ambitieus regionaal arbeidsmigratiebeleid, kan niet zonder kennis en begrip van de steeds toenemende arbeidsprestaties en migratiestromen.

Die omwenteling zou ook een momentum kunnen opleveren om federale informatie beter ten dienste te stellen van regionale beslissingsmechanismen.

Daarbij komt ook nog eens de toenemende tendens van werknemers die via detachering aan het werk gaan in België. Detachering van EU-onderdanen en detachering van derdelanders in dienst van EU-onderdanen hebben nu al tot gevolg dat het aantal personen die in de loop van 2014 of 2015 in België werken in het kader van detachering groter is dan zij die zich in België vestigen met als motief bezoldigde arbeid.

Die tendens in de richting van meer dienstenverkeer kan bovendien nog versterkt worden als het Brexit-compromis zal worden uitgevoerd. Bij het Brexit-akkoord gaat het niet om drempels voor de toegang tot de arbeidsmarkt, maar om drempels voor de toegang tot de sociale zekerheid. De voorwaarden daartoe zijn wel analoog aan deze van de overgangsmaatregelen bij de EU-uitbreiding: *dat er zich een uitzonderlijke situatie voordoet en dat er wordt geraakt aan de wezenlijke aspecten van het socialezekerheidsstelsel.* Het resultaat van een effectieve implementatie hiervan zal wellicht zijn dat de druk op het vrij verkeer van werknemers alleen nog maar meer zal toenemen ten gunste van het vrij dienstenverkeer.

Ernstige arbeidsmarktverstoring kon in het verleden, bij de uitbreiding van de Europese Unie, aangevoerd worden om een hindernis op te werpen voor werknemers uit de nieuwe Oost- en Centraal-Europese lidstaten. Verschillende lidstaten voerden een overgangsregime in, zo ook België. Vele werknemers uit de nieuwe lidstaten kozen definitief of tijdelijk voor het zelfstandigenstatuut. Maar het bleek ook een opportuniteit voor bedrijven uit andere EU-landen om met hun werknemers hier werken te komen uitvoeren. Al gauw bleek het vrij dienstenverkeer het vrij verkeer van werknemers te overvleugelen.

De huidige detacheringsconjunctuur en het Brexit-akkoord (rijk met de ervaring bij de overgangsmaatregelen) doet voor België vragen rijzen van verschillende orde:

Zeer onlangs nog werd een richtlijn[578] aangenomen, precies om het vrij verkeer van werknemers te stimuleren. Uit cijfers

576 Socio-Economische monitoring, 2015, *Arbeidsmarkt en Origine, FOD WASO en UNIA, pg 245.*

577 EMN focused study 2015, '*Determining labour shortages and the need for labour migration from third countries in Belgium,*' pg.4.

578 Richtlijn 2014/54/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken

van DG Employment blijkt dat België in 2013 op de 5de plaats staat in de ranglijst van EU-landen met hoog percentage van werknemers - in het kader van het vrij personenverkeer - uit andere lidstaten, na Luxemburg, Cyprus, Ierland en Oostenrijk. Tegelijk wordt in België in zeer, en steeds hogere, mate beroep gedaan op de detacheringsregeling in het kader van het vrij dienstenverkeer.

De socio-economische monitoring van werknemers liet eerder toe om te zien dat burgers uit de nieuwe lidstaten, minder nog dan Belgen en burgers uit de EU-14, beroep doen op sociale zekerheid of bijstand[579].

De monitoring van gedetacheerden verloopt tot op vandaag nog op beperkte wijze, wat begrijpelijk is. Het Limosa-instrument[580] dient hiervoor als dataverzamelinginstrument ten dienste van alle instellingen in het kader van hun bevoegdheid. De omvang van detacheringen vraagt echter om een vorm van monitoring die veel ambitieuzer is, immers:

- Het is niet mogelijk accuraat te rapporteren over de duur van alle detacheringen;
- Het is niet mogelijk na te gaan hoeveel gedetacheerden zich daadwerkelijk inschrijven in de gemeente van hun woonplaats, ook al overschrijdt hun detachering en hun verblijf de periode van drie maanden en zijn ze dus verplicht zich in te schrijven;
- Het is niet mogelijk na te gaan in welke mate en op welke manier gedetacheerden gebruik maken van de mogelijkheid om zich in de loop van of na afloop van hun detachering, in België te vestigen als werknemer.

Als men daarbij in aanmerking neemt dat in 2015 alleen al bovendien meer dan 15.000 derdelanders in België werkzaam waren, opnieuw in het kader van het vrij dienstenverkeer, voor een werkgever die in een andere lidstaat van de EU was gevestigd, dan is het des te meer noodzakelijk dat fenomeen grondig in kaart te brengen.

Die detachering is natuurlijk geen louter Belgisch fenomeen. Uit cijfers blijkt dat het aantal gedetacheerde personen tussen 2007 en 2013 binnen de EU verdubbeld is (van 670.000 tot 1.340.000). In 2014 spreekt men al van 1,9 miljoen. Deze cijfers werden verkregen door het aantal afgites van A1-formulieren, die aangeven van welk land de sociale zekerheidswetgeving geldt. Deze aangiftes zijn niet zeer betrouwbaar en geschat wordt dat het werkelijke aantal gedetacheerde werknemers binnen de EU veel hoger ligt, tot 3 maal zo veel als uit de aantallen A1-afgiftes blijkt.

Voor veel middelgrote en grote bedrijven vormt internationale detachering, in een geglobaliseerde bedrijfswereld, een uiterst noodzakelijke manier van tewerkstelling om met de nodige soepelheid mensen op meerdere vestigingen aan de slag te laten gaan, bij te springen, ervaring op te doen, kennis te maken met specifieke processen en producten.

Detachering is ook niet meer weg te denken uit het vrij dienstenverkeer binnen de EU. Voor de eindgebruiker leidt het er toe dat er prestaties kunnen worden geleverd aan veel scherpere prijzen, dat verhaal is genoegzaam bekend. Voor firma's die in België gevestigd zijn, is het vaak een dubbel verhaal, ze kunnen soms beroep doen op goedkopere onderaannemers, maar tegelijk moeten ze ook de concurrentie aangaan met firma's uit andere lidstaten, voor wie de sociale verzekering van hun werknemers een beperktere onkost vormt[581].

Maar de insteek van deze focus ligt vooral op de afstemming op elkaar van informatie-stromen en beslissingsprocessen. Opdat ook het arbeidsmigratiebeleid meer evidence-based zou kunnen verlopen, is kennis van alle professionele informatie over werknemers op het grondgebied van vitaal belang. Wil men volmondig kunnen stellen dat "Ons land een immigratieland is, en onze arbeidsmarkt een immigrantenmarkt', zoals de Socio-Economische monitoring het stelt, dan zal men alle instrumenten waarover men beschikt daartoe op scherp moeten stellen en op elkaar afstemmen.

Ook het Dimona-instrument, voor vreemde werknemers die hier actief zijn als werknemer, kan verder ontwikkeld worden om dienstig te zijn als monitoringsinstrument. Tot op vandaag bevat de Dimona-aangifte[582] geen verplicht veld 'nationaliteit' van de werknemer.

Nu de gewesten het heft van de arbeidsmigratie helemaal in eigen handen hebben, kunnen de federale overheden die bevoegd zijn voor werk en sociale zekerheid de gewesten performante instrumenten aanreiken om de bewegingen van personen in het vrij personen- en dienstenverkeer op de voet te volgen.

579 Zie cijfers Figuur 49 van dit hoofdstuk.

580 LIMOSA staat voor Landenover-schrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratieonderzoek bij de Sociale Administratie. Bij LIMOSA doet een buitenlandse werkgever aangifte van de werknemers die hij tijdelijk of gedeeltelijk wil tewerkstellen in België, terwijl ze in het land van de werkgever sociaal verzekerd blijven.

581 Zie in dit verband ook het plan van EU-commissaris Thyssen, pg.184.

582 DIMONA, de onmiddellijke aangifte van tewerkstelling (Dimona), is het systeem waarmee de werkgever de aanwerving en uitdiensttreding van een werknemer elektronisch aangeeft bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ).

Externe bijlage: Immigratie: een bedreiging voor onze economie?

Frédéric Docquier, onderzoeker bij het FNRS en professor Economie aan de UCL

Tussen 1960 en 2010 is de internationale migrantenstock wereldwijd gestegen van ongeveer 92 miljoen naar 211 miljoen. Deze evolutie is nagenoeg proportioneel met die van de wereldbevolking[583]. In de hogeinkomenslanden is de migrantenstock echter veel sneller gestegen dan de bevolking, namelijk van 33 naar 115 miljoen, ofwel van 4,5 naar 11% van de bevolking. Een ander opmerkelijk feit is dat die groei volledig toe te schrijven is aan de immigratie uit ontwikkelingslanden (het aandeel migranten uit het Zuiden in de bevolking van de landen van het Noorden is gestegen van 1,5 naar 8%). In België waren de tendensen vergelijkbaar: tussen 1960 en 2010 nam het aandeel van de bevolking van buitenlandse origine toe van 4,8 naar 10,3% en binnen die immigrantenpopulatie steeg het aandeel migranten afkomstig uit ontwikkelingslanden van 17 naar 41%. Kortom, sinds de tweede wereldoorlog hebben België en de andere rijke landen steeds meer migranten opgevangen en in het bijzonder steeds meer migranten afkomstig uit landen die zowel economisch, geografisch als cultureel gezien ver van ons afstaan.

Het is dus niet meer dan natuurlijk dat de immigratiekwestie geleidelijk is uitgegroeid tot een van de grootste bezorgdheden van de politieke en academische kringen en tot een bron van vrees voor de bevolking. De recente golf van de *European Social Survey* (ESS 2014) toont aan dat in Europa ongeveer 40% van de Europeanen een beperkte of helemaal geen immigratie willen. Dit aandeel stijgt tot 48% wanneer het gaat over immigratie uit arme landen[584]. De percentages die in België worden vastgesteld, liggen zeer dicht bij die Europese gemiddelden. Die meningen zijn ten dele ingegeven door economische overwegingen, in het bijzonder door de schrik voor een negatief effect op de arbeidsmarkt en op de overheidsfinanciën. In de ESS 2014 zijn slechts 25% van de Europeanen (en 22% van de Belgische respondenten) van mening dat de immigratie voor een verbetering van de overheidsfinanciën zorgt en slechts 36% van de Europeanen (en 26 procent van de Belgen) zijn van oordeel dat de immigratie werkgelegenheid schept. Dezelfde houdingen worden vastgesteld aan de andere kant van de Atlantische Oceaan. Volgens de *Transatlantic Trends on Immigration* beschouwden ongeveer 52% van de Amerikaanse staatsburgers in 2010 immigratie als nefast voor de werkgelegenheid en de lonen[585].

Uit de academische literatuur blijkt een andere of toch minstens een genuanceerdere zienswijze. Economie is geen exacte wetenschap en het zou aanmatigend zijn zekerheden naar voren te schuiven om menselijke of maatschappelijke gedragingen te verklaren. De grote meerderheid van de economisten die gespecialiseerd zijn in de economie van de immigratie verdedigen echter het standpunt dat de effecten van de immigratie, op het huidige niveau en in talrijke landen, niet nefast zijn voor de economie in haar geheel noch voor de lager geschoolde werknemers. Dit betekent zeer zeker niet dat alle immigranten een positieve bijdrage leveren aan de economie, dat alle autochtonen voordeel halen uit de immigratie of dat de immigratie niet verantwoordelijk is voor lokale problemen (gebieden die met armoede, geweld etc. te kampen hebben). Dit betekent alleen dat wellicht een meerderheid van de burgers voordeel haalt uit de economische effecten van de immigratie. In het vervolg van deze paper wordt een beknopt overzicht gegeven van de economische argumenten om deze algemene zienswijze te ondersteunen en worden de beweringen geïllustreerd met gegevens die betrekking hebben op de Belgische economie.

Immigratie en arbeidsmarkt

De aankomst van immigranten op ons grondgebied zorgt voor een aanbodschok op de arbeidsmarkt. Indien de vraag naar werk ongewijzigd zou blijven, zou die schok impliceren dat de werkgelegenheid voor autochtonen daalt. Die daling zou des te sterker zijn aangezien migranten flexibelere en minder dure werkkrachten zijn dan autochtonen. Redeneren vanuit een ongewijzigde vraag naar werk is echter om twee redenen verkeerd. Ten eerste doet de immigratie de vraag naar goederen en diensten in de economie stijgen en de rentabiliteit van de investeringen toenemen. Ze zorgt dus voor een stijging van de vraag naar werk. Ten tweede vertonen de migranten niet dezelfde kenmerken als de autochtonen wat de opleiding, de leeftijd/ervaring en de beroepsspecialisatie betreft. Autochtonen en migranten zijn in de ogen

583 De hier gebruikte gegevens komen uit Ozden, C., Parsons, C. R., Schiff, M., & Walmsley, T. (2011). Where on earth is everybody? The evolution of global bilateral migration 1960-2000?, World Bank Economic Review, 25(1), pp. 12-56.

584 Zie www.europeansocialsurvey.org.

585 Zie http://trends.gmfus.org/.

van de werkgevers dus niet simpelweg omwisselbaar. De academische analisten houden rekening met die elementen en tonen aan dat de volgende drie variabelen de netto-impact op de lonen en de werkgelegenheid van de autochtonen beïnvloeden: (i) de verschillen in kenmerken tussen de buitenlandse en de autochtone werknemers, (ii) de arbeidsmarktinstellingen (aanpassing door de lonen of door de werkgelegenheid), en (iii) de krachten die de complementariteit en de substitueerbaarheid tussen de groepen van werknemers beheersen (jongeren en ouderen, hoog- en laagopgeleiden, autochtonen en vreemdelingen etc.). De parameters die deze krachten beheersen, werden geraamd voor een aantal grote landen, maar niet voor België. Het lijkt een vrij conservatieve hypothese om de parameters die in de Verenigde Staten werden geraamd voor België te gebruiken. De DIOC-databank van de OESO toont immers aan dat bij de laagopgeleiden in 2010 de waarschijnlijkheid dat een autochtoon en een immigrant die willekeurig uit de bevolking worden gekozen dezelfde betrekking bekleden in België 30 tot 40% kleiner is dan in de Verenigde Staten[586]. De complementariteit tussen autochtone en migrantenwerknemers lijkt in België dus groter te zijn.

Volgens de DIOC-databank heeft de Belgische immigratie tussen 2000 en 2010 de bevolking op actieve leeftijd met ongeveer 4,5% doen toenemen. Wanneer we de bevolkingsgroepen wegen op basis van hun respectieve participatiegraden (die lager zijn bij de immigranten), dan bedraagt de schok zowat 3,1%. In tegenstelling tot wat het geval was in het vorige decennium, zijn de arbeidsmigranten die tussen 2000 en 2010 zijn aangekomen lager geschoold dan de autochtonen (12% afgestudeerden van het hoger onderwijs tegenover 23% bij de autochtonen). Wanneer die gegevens in een standaardmodel van de vraag en het aanbod op de arbeidsmarkt worden ingevoerd dat is gekalibreerd op Amerikaanse gegevens[587], bedraagt het geraamde effect op het looninkomen van de laaggeschoolde autochtonen -0,35% (wat inhoudt dat er een daling is van het loon en/of van de werkgelegenheidsgraad). A priori is de kracht van de complementariteit dus onvoldoende sterk om de toegenomen concurrentie op de arbeidsmarkt voor de laaggeschoolden tegen te houden. Niettemin lijkt het effect gering. Tegen het geldende marginale belastingtarief vertegenwoordigt dit een jaarlijks verlies van 57 euro per jaar na belastingen. Daarentegen is het effect op de hoger geschoolde autochtonen positief (+292 euro) evenals het effect op de gemiddelde Belgische werknemer (+30 euro).

Die conclusies kunnen wel niet worden veralgemeend tot alle landen en alle perioden. In België en in andere Europese landen gaat de structuur naar opleidingsniveau van de immigratie erop achteruit, wat kan worden verklaard door de toename van de immigratie uit de armste landen. Dezelfde arbeidsmarktmodellen tonen aan dat de Belgische immigratie tussen 1990 en 2000 gunstiger was voor de laaggeschoolden en nefast voor de hoger geschoolden.

Immigratie en overheidsfinanciën

Aan de hand van gegevens van enquêtes over huishoudens of van fiscale gegevens is het vrij gemakkelijk om de belastingen te achterhalen die door de migranten worden betaald en de transfers van overheidsmiddelen die ze ontvangen. De overheidsinterventie beperkt zich echter niet tot de personenbelastingen en de transfers. Talrijke belastingen en categorieën van overheidsuitgaven kunnen niet rechtstreeks aan groepen van individuen worden toegewezen (landsverdediging, justitie, openbare infrastructuur, handelsbeleid etc.). In een recente vergelijkende studie heeft de OESO de fiscale impact van de immigratie beoordeeld uitgaande van diverse scenario's[588]. Als we ons beperken tot individualiseerbare belastingen en transfers in 2007-2009, genereert de migrantenstock een fiscaal surplus dat overeenkomt met 0,76% van het BBP. Indien wordt uitgegaan van een uniforme verdeling van alle niet-individualiseerbare inkomsten en uitgaven, valt het fiscaal effect terug tot 0,06% van het BBP. Een realistisch tussenscenario bestaat erin ervan uit te gaan dat twee derden van de niet-individualiseerbare uitgaven door de immigratie worden beïnvloed en één derde niet. In dit geval genereert de immigratie een fiscaal surplus dat overeenkomt met ongeveer 0,3% van het BBP, hetgeen vermenigvuldigd met het BBP per inwoner overeenkomt met een fiscale winst van 117 euro per individu. Het fiscale effect is met andere woorden positief. Deze fiscale winst verhoogt de loonwinst die wordt behaald door de geschoolde werknemers en compenseert de loonkost bij de laaggeschoolden. Er dient nochtans te worden benadrukt dat dit fiscale effect verre van "geoptimaliseerd" is. In Europa liggen de werkgelegenheidsgraden van de immigranten van de eerste en de tweede generatie laag. De studie van de OESO toont aan dat het fiscale effect van de immigratie met 0,5 procentpunten van het BBP zou verhogen (ofwel ongeveer 200 euro per inwoner) indien de werkgelegenheidsgraad van de immigranten identiek zou zijn met die van de autochtonen[589].

586 Zie www.oecd.org/els/mig/dioc.htm.

587 Het model wordt voorgesteld in Docquier, F., C. Ozden, G. Peri (2014). The labor market impact of immigration and emigration in OECD countries, Economic Journal, 124 (579), pp. 1106-1145. De parameters die hier werden gekozen, beantwoorden aan het tussenscenario (Tabel 3).

588 Zie OESO (2013). The fiscal impact of immigration in OECD countries. International Migration Outlook 2013, OESO: Parijs.

589 In deze context zou het effect op de arbeidsmarkt negatiever zijn voor de laaggeschoolden.

Immigratie en koopkracht

De theorieën van de internationale handel hebben aangetoond dat de uitbreiding van de omvang van de markten hand in hand gaat met een toename van de verscheidenheid van de goederen die in de economie beschikbaar zijn. Dit is van voordeel voor de consumenten, die profiteren van de toegenomen concurrentie op de markt voor goederen en van een daling van de algemene prijsindex. Die vaststellingen zijn natuurlijk van toepassing op de immigratie, die bevorderlijk is voor het BBP van een land evenals voor de diversiteit van de goederen die beschikbaar zijn voor de consumenten. Uitgaande van de werkgelegenheidsgraden die in België worden vastgesteld, heeft de immigratie in het decennium 2000-2010 de omvang van de binnenlandse markt met ongeveer 2% doen toenemen. De parameters die in de handelsmodellen worden geraamd, tonen aan dat een dergelijke stijging wellicht tot een daling van de prijsindex met 0,6% leidt, met andere woorden een toename van de koopkracht met 92 euro per jaar voor een laaggeschoolde werknemer[590].

Immigratie en sociale cohesie

Wanneer de recente economische theorieën worden toegepast, lijkt het dus zeer onwaarschijnlijk dat de immigratie een direct negatief economisch effect heeft voor de gemiddelde autochtoon. Het academisch debat verschuift dan ook geleidelijk naar de gevolgen op langere termijn van de integratie en de culturele mix. Zo hebben enkele auteurs, onder wie Paul Collier, het idee naar voren geschoven dat de immigratie door het vergroten van de culturele diversiteit het sociale kapitaal, het vertrouwen en de nationale identiteit kan veranderen[591]. Door altruïsme en solidariteit zou de immigratie een negatieve invloed hebben op de politieke steun voor ons systeem van herverdeling, wat zou kunnen leiden tot een geleidelijke afbrokkeling ervan en tot een verhoging van de ongelijkheden op lange termijn. In de bestaande macro-economische studies werden deze effecten niet bevestigd: in het verleden lijkt de toename van de diversiteit (gemeten door de waarschijnlijkheid dat twee willekeurig uit de bevolking gekozen individuen van twee verschillende landen afkomstig zijn) tot een toename van het inkomen, de productiviteit en de innovatie te hebben geleid[592]. De micro-economische gegevens van de ESS tonen echter wel aan dat de immigratie van ongeschoolde personen de houdingen van de autochtonen tegenover herverdeling negatief beïnvloedt. De implicaties op lange termijn van de diversiteit maken het voorwerp uit van nieuwe onderzoeken. De inzet is groot: gezien de demografische en economische vooruitzichten vormen kwesties als migratiedruk, integratie en culturele mix namelijk belangrijke uitdagingen voor de 21ste eeuw.

590 Zie Aubry, A., M. Burzynski, F. Docquier (2016). The welfare impact of global migration in the OECD countries. Journal of International Economics, nog te verschijnen.

591 Zie Collier, P. (2013). Exodus: How Migration is Changing Our World. Oxford University Press: Oxford.

592 Zie bijvoorbeeld, Ottaviano, G.I.P. & G. Peri (2006). The Economic Value of Cultural Diversity: Evidence from U.S. Cities. Journal of Economic Geography 6 (1): 9-44; Alesina, A. & J. Harnoss & H. Rapoport (2013). Birthplace Diversity and Economic Prosperity. Journal of Economic Growth, nog te verschijnen.



Hoofdstuk 6
Regularisatie van verblijf en rechten van personen in irregulier verblijf[593]

Nooit was het aantal aanvragen tot humanitaire en medische regularisatie en het aantal beslissingen (zoals die om een verblijf van onbepaalde duur toe te kennen) zo laag als in 2015. Tegelijk beperkten nieuwe maatregelen de procedures voor kandidaten voor zowel een humanitaire als medische regularisatie. Myria pleit voor waarborgen, in het bijzonder voor de invoer van een echte effectieve beroepsprocedure (in volle rechtsmacht) tegen weigeringen van medische regularisatie met de mogelijkheid om een onafhankelijke medische expertise te eisen.

593 De rechten op het gebied van werk van mensen zonder papieren wordt behandeld in Hoofdstuk 5: Vrij verkeer, economische migratie en studiemigratie.

1. CIJFERS

1.1. | Inleiding

In principe moeten machtigingen tot verblijf bij de bevoegde Belgische diplomatieke of consulaire posten in het buitenland worden aangevraagd[594]. Toch is het "in buitengewone omstandigheden"[595] ook mogelijk om ze op Belgisch grondgebied aan te vragen. Dat vormt de grond voor een regularisatie om humanitaire redenen. Daarnaast kan ook een regularisatie om medische redenen aangevraagd worden[596].

De hier vermelde cijfers hebben betrekking op de machtigingen tot verblijf om humanitaire redenen (art. 9bis) en de machtigingen tot verblijf om medische redenen (art. 9ter). Opgelet: dat zijn twee fundamenteel verschillende procedures. De machtiging tot verblijf om humanitaire redenen valt, in beginsel, onder de discretionaire bevoegdheid van de minister of van zijn afgevaardigde. Die beslist of een vreemdeling al dan niet wordt gemachtigd om in België te verblijven voor zover de ontvankelijkheidsvoorwaarden zijn vervuld. De machtiging tot verblijf om medische redenen is daarentegen een vorm van bescherming. De grondslag daarvoor zijn de internationale verplichtingen die België binden[597].

De tendensen op het gebied van regularisatie zijn sinds enkele jaren grondig veranderd:

- Het aantal **aanvragen** tot humanitaire en medische regularisatie blijft afnemen en heeft in 2015 zijn laagste niveau ooit bereikt.
- Het aantal **positieve beslissingen** is miniem, zowel wat de medische als wat de humanitaire regularisatie betreft.
- De laatste twintig jaar zijn in een enkel jaar **nooit zo weinig personen geregulariseerd**.
- Geregulariseerde personen krijgen vaker een **machtiging tot beperkt verblijf** dan tot onbeperkt verblijf.

1.2. | 39% minder regularisatieaanvragen tussen 2014 en 2015: historisch laag

Onderzoek van de evolutie van het aantal *aanvragen* tot regularisatie om humanitaire of medische redenen in de laatste tien jaar wijst op een **aanhoudende daling** sinds 2013. In 2013 werden 12.996 aanvragen geregistreerd en in 2014 waren dat er 24% minder: 9.867. Dat aantal zakte nog meer, tot 5.998 geregistreerde aanvragen in 2015 (of -39% tussen 2014 en 2015). Dat is een historisch laag peil (Figuur 51).

Die aanhoudende daling van het aantal aanvragen tot humanitaire regularisatie volgt op een omgekeerde tendens: tussen 2006 en 2010 was het aantal regularisatieaanvragen onophoudelijk gestegen, vooral tussen 2009 en 2010. De piek van 30.289 aanvragen werd bereikt in 2010, in de nasleep van de instructies van 26 maart en 19 juli 2009. Toen werden nieuwe regularisatiecriteria ingevoerd en konden nieuwe categorieën van de bevolking in precair of irregulier verblijf een machtiging tot verblijf om humanitaire redenen aanvragen. Dat zorgde voor een aanzienlijke toename van het aantal aanvragen dat aan de DVZ werd voorgelegd.

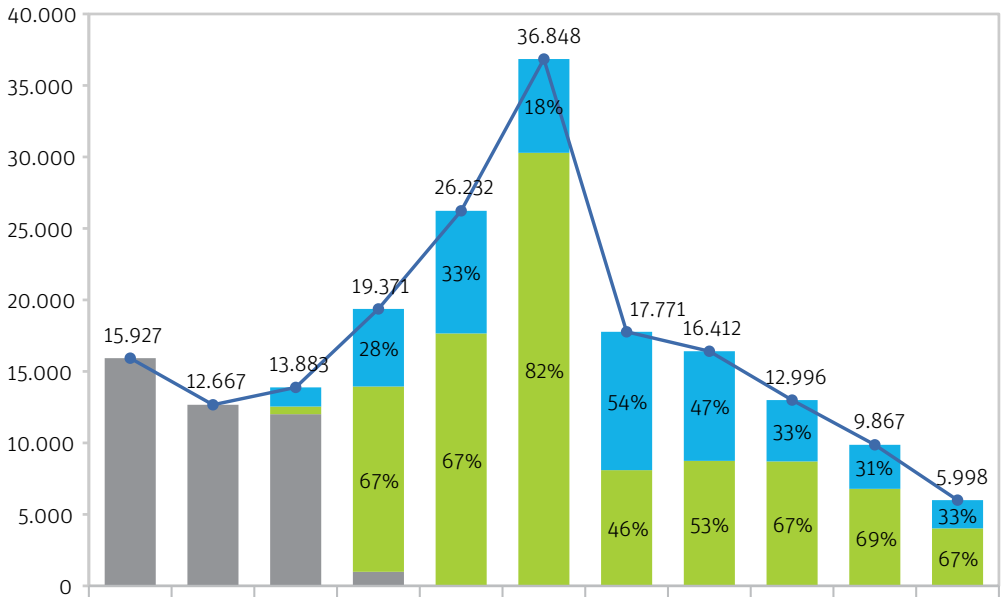
Wat de verblijfsaanvragen om medische redenen (9ter) betreft, is er sinds 2012 een constante daling die meer uitgesproken is tussen 2014 en 2015 (-36%).

Tussen 2008 en 2009 was die stijging voor de verblijfsaanvragen om medische redenen, terwijl dat tussen 2009 en 2010 eerder het geval was voor de regularisatieaanvragen om humanitaire redenen (9bis).

Hoewel de verhouding tussen de aanvragen om humanitaire en om medische redenen sinds 2008 sterk is geëvolueerd, bleef ze de laatste jaren relatief stabiel. In 2015 hadden twee derde van de 5.998 ingediende aanvragen (67%) betrekking tot artikel 9bis, tegenover een derde tot

594 Art. 9 van de vreemdelingenwet.
595 Art. 9*bis* van de vreemdelingenwet.
596 Art. 9*ter* van de vreemdelingenwet. De wetgever heeft daarvoor een aantal criteria vastgelegd, onder andere: de aanwezigheid en de graad van ernst van een ziekte; de mogelijkheid om in het land van herkomst al dan niet een passende medische behandeling te krijgen en de toegang tot die behandeling. Hoewel het verblijf om medische redenen (artikel 9ter van de vreemdelingenwet) als een vorm van internationale bescherming kan worden beschouwd, worden de cijfers hierover in dit onderdeel besproken. De reden daarvoor is dat de registratie van die gegevens niet volledig los kan worden gezien van de regularisaties op grond van artikel 9bis. Voor meer informatie over het verblijf om medische redenen, zie *Jaarverslag Migratie 2013, pp. 85-86.*
597 Zelfs indien het Hof van Justitie van de EU van oordeel is dat deze problematiek niet onder asiel valt (internationale bescherming in strikte zin), bevestigt het toch dat het terugsturen van een ernstig zieke persoon in dergelijke omstandigheden een schending van artikel 3 van het EVRM (verbod van foltering of van andere onmenselijke of vernederende behandelingen) en van artikel 19 § 2 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (non-refoulementbeginsel) betekent. Zie: HvJEU, *Abdida t. CPAS d'Ottignies*, 18 december 2014, C-562/13, § 47-48.

Figuur 51. Evolutie van het aantal regularisatieaanvragen per procedure, 2005-2015 (Bron: DVZ)



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Medische aanvragen (9ter)			1.338	5.426	8.575	6.559	9.675	7.667	4.290	3.078	1.975
Humanitaire aanvragen (9bis)			535	12.959	17.657	30.289	8.096	8.745	8.706	6.789	4.023
Aanvragen oud artikel 9,3	15.927	12.667	12.010	986							
Totaal aantal aanvragen	15.927	12.667	13.883	19.371	26.232	36.848	17.771	16.412	12.996	9.867	5.998

artikel 9ter. In het verleden waren de schommelingen groter. Tussen 2008 en 2010 vertegenwoordigden de aanvragen om medische redenen tussen 18% en 33% van het totaal aantal aanvragen. In 2011 en 2012 hielden beide types aanvragen elkaar meer in evenwicht. Sinds 2013 zijn de verhoudingen opnieuw vergelijkbaar met die van 2009, namelijk een derde aanvragen om medische redenen en twee derden om humanitaire redenen.

Vanaf 2012 daalden de aanvragen om medische redenen aanzienlijk. Toen werd de medische filter ingevoerd[598]. Er zijn meerdere hypothesen om deze ontwikkeling te verklaren. Het geringe percentage positieve beslissingen doet veronderstellen dat een aantal personen hebben besloten om geen aanvraag in te dienen, wel wetende dat er een zeer grote kans bestaat dat ze ongegrond zou worden verklaard. Daarnaast zou het ook kunnen dat de omzetting van de terugkeerrichtlijn in Belgisch recht[599] een ontradend effect heeft gehad op de vreemdelingen in irregulier verblijf die een nieuwe aanvraag wilden indienen. Bij een negatieve beslissing over de verblijfsaanvraag is er sindsdien een strengere opvolging van de tenuitvoerlegging van het bevel om het grondgebied te verlaten dat voortaan ook gepaard kan gaan met een inreisverbod[600].

598 Wet van 8 januari 2012 tot wijziging van de vreemdelingenwet. Een aanvraag kan onontvankelijk worden verklaard indien de geneesheer vaststelt dat de ziekte (die de eigenlijke basis vormt van de aanvraag) kennelijk niet beantwoordt aan een ziekte zoals voorzien door de wet. Zie: *Jaarverslag Migratie* 2012, pp. 86-87 en *Jaarverslag Migratie* 2011, pp. 62-63.

599 In toepassing van de wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

600 Voor meer informatie, zie: Myria, *Een nieuw kader voor het Belgisch terugkeerbeleid?,* juni 2014.

1.3. | Machtigingen tot verblijf om humanitaire en medische redenen in vrije val

Behalve het aantal *aanvragen*, worden ook statistieken over het aantal genomen *beslissingen* per jaar gepubliceerd. In 2015 heeft de DVZ 9.452 beslissingen genomen over regularisatieaanvragen zowel om humanitaire[601] als om medische redenen. Die daling gaat gepaard met de daling van het aantal aanvragen en ligt in het verlengde van de tendens sinds 2011.

Als we de 1.773 beslissingen zonder voorwerp[602] buiten beschouwing laten, werden er in 2015 883 positieve beslissingen genomen (11%) tegenover 6.796 negatieve (89%). Sinds 2010 is het aandeel positieve beslissingen zeer sterk gedaald, hoewel er voor de jaren 2014 en 2015 opnieuw een lichte stijging kan worden vastgesteld.

Sinds 2005 werden nooit minder positieve beslissingen genomen dan in 2015. In de periode 2005-2008 werden jaarlijks 5.000 tot 6.000 positieve beslissingen genomen. In 2010 werd een piek bereikt, met 15.426 positieve beslissingen. Daarna is het aantal altijd blijven dalen tot 883 positieve beslissingen in 2015. Van die 883 positieve beslissingen betroffen er 756 een machtiging tot tijdelijk verblijf (86%) en 127 een machtiging tot definitief verblijf (14%). Met andere woorden: niet alleen het aantal positieve beslissingen is sterk afgenomen, ook het aantal machtigingen tot definitief verblijf ging drastisch omlaag. In 2014 was de verdeling tussen machtigingen tot tijdelijk verblijf (53%) en machtigingen tot definitief verblijf (47%) nochtans meer in evenwicht.

Tabel 20. Aantal positieve en negatieve beslissingen en beslissingen zonder voorwerp voor de procedures 9bis, 9ter en 9,3 samen, 2005-2015 (Bron: DVZ)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Positieve beslissingen	Tijdelijke machtiging				3.173	1.923	1.591	2.442	1.963	819	530	**756**
	Definitieve machtiging				1.822	5.271	13.835	4.560	1.424	517	466	**127**
	Totaal	5.422	5.392	6.256	4.995	7.194	15.426	7.002	3.387	1.336	996	**883**
Negatieve beslissingen of uitsluitingen		5.549	6.024	9.109	14.610	6.195	7.897	20.749	24.157	19.046	10.296	**6.796**
Aanvragen zonder voorwerp		-	1.983	3.592	2.926	1.763	4.893	2.985	2.700	1.917	1.992	**1.773**
Totaal		10.971	13.399	18.957	22.531	15.152	28.216	30.736	30.244	22.299	13.284	**9.452**

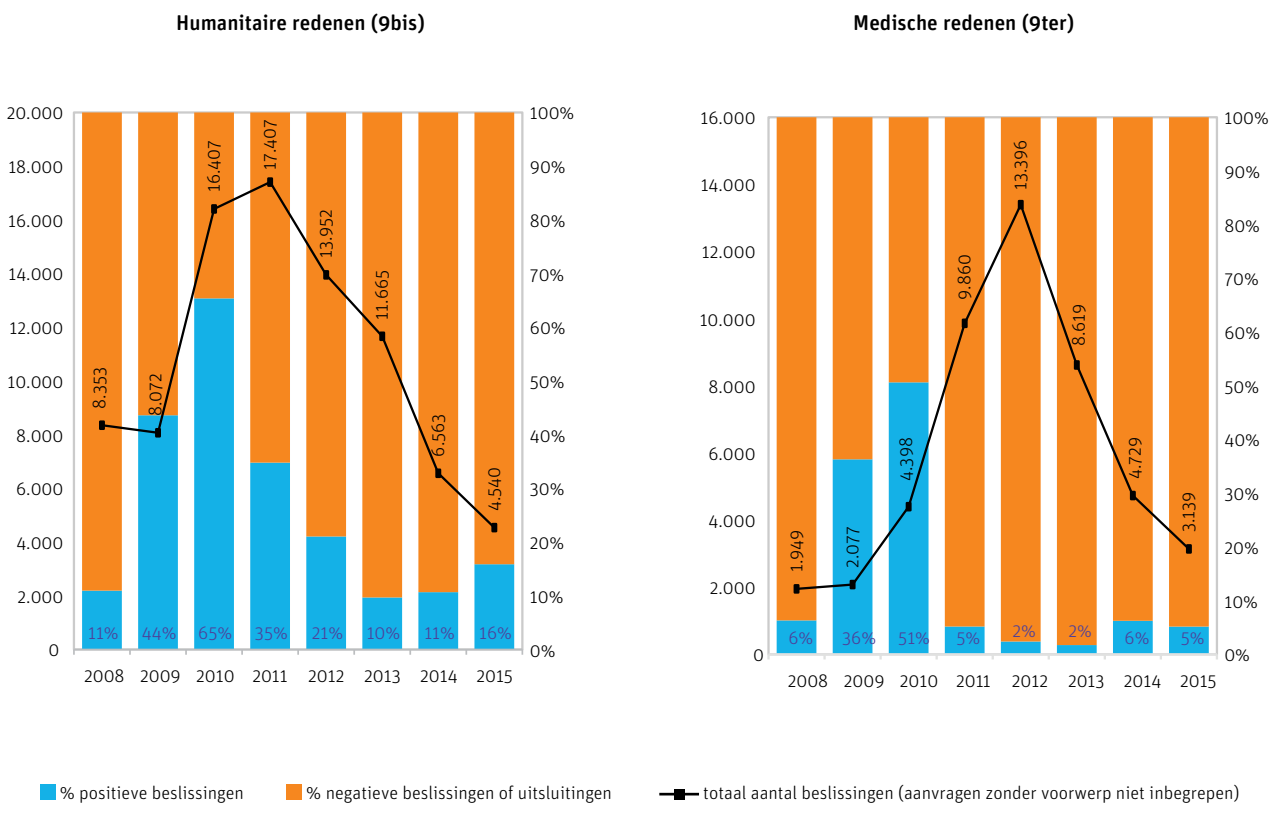
601 Het aantal beslissingen genomen op grond van artikel 9,3 is sinds 2008 onophoudelijk afgenomen en tegenwoordig nagenoeg verwaarloosbaar. Dit kan worden verklaard door het geleidelijk wegwerken van de achterstand bij de behandeling van de dossiers die werden ingediend op grond van artikel 9,3, dat in 2007 werd vervangen door de artikelen 9bis en 9ter. Door het beperkte aantal aanvragen van dat type dat nog in behandeling is, worden ze vanaf 2014 in de gegevens van de DVZ niet meer apart vermeld en opgenomen bij de aanvragen op grond van artikel 9bis. Het is op dit ogenblik dus onmogelijk om te weten hoeveel aanvragen die op grond van dit artikel 9,3 werden ingediend nog in behandeling zijn.

602 De beslissingen zonder voorwerp hebben betrekking op individuen die op een andere wettelijke basis een verblijfsrecht hebben verkregen of op personen die hun aanvraag in de loop van de procedure hebben teruggetrokken.

Het aandeel positieve en negatieve beslissingen heeft in de loop der tijd grote schommelingen gekend, ook wat het regularisatiemotief betreft. Figuur 52 geeft het totale aantal beslissingen per procedure weer, en ook de verhoudingen tussen de positieve en negatieve beslissingen (zonder rekening te houden met de beslissingen zonder voorwerp).

Wat de verhouding tussen de positieve en de negatieve beslissingen per regularisatiemotief betreft, zijn er verschillen. Zo waren in 2015 16% van de regularisatiebeslissingen om humanitaire redenen positief, wat aanleiding gaf tot 721 machtigingen tot verblijf. Dat percentage positieve beslissingen blijft sinds 2013 relatief stabiel, maar ligt duidelijk onder de percentages daarvoor. Voor de regularisaties om medische redenen ligt het percentage positieve beslissingen duidelijk lager en schommelt sinds 2011 tussen 2 en 6%. Gekoppeld aan een gering aantal (positieve en negatieve) beslissingen, leidt dat tot zeer weinig positieve beslissingen: in 2015 werden er 162 positieve beslissingen genomen. Dat is het kleinste aantal sinds 2008, met uitzondering van 2013 toen maar 148 beslissingen positief waren.

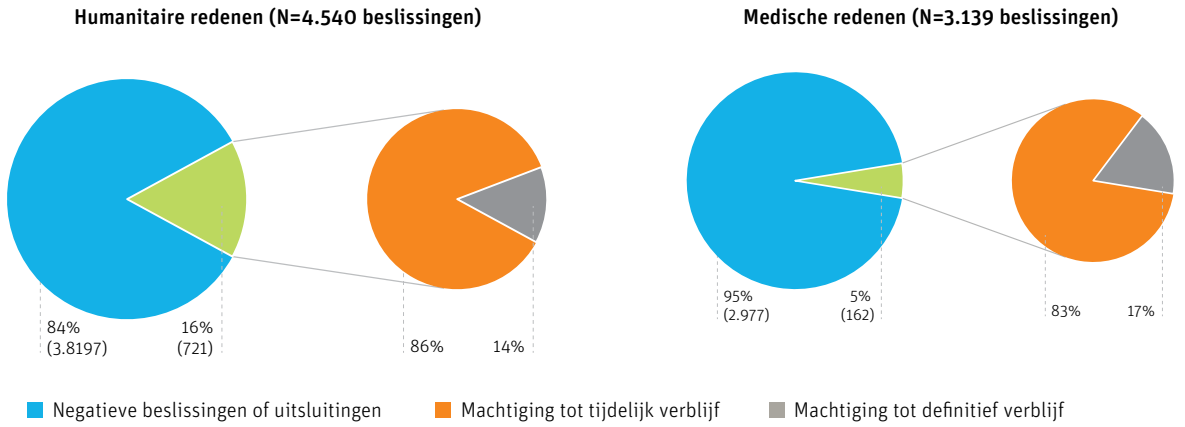
Figuur 52. Evolutie van het totale aantal beslissingen (procedures 9bis en 9ter), 2008-2015
(Bron: DVZ)[603]



De evolutie van de regularisatietendensen is onmiskenbaar: nooit lag het aantal beslissingen zo laag en ook het percentage positieve beslissingen bevindt zich tegenwoordig op een zeer laag niveau. Maar het is vooral zo dat de toegekende regularisaties vaker aanleiding geven tot een machtiging tot tijdelijk verblijf dan tot definitief verblijf. Wat de regularisaties op grond van artikel 9bis betreft, hebben 99 beslissingen tot een machtiging tot definitief verblijf geleid, ofwel 14% van de 721 positieve beslissingen. Voor de regularisaties in het kader van artikel 9ter hebben 28 van de 162 positieve beslissingen, ofwel 17%, tot een machtiging tot definitief verblijf geleid.

603 De percentages in deze figuur houden geen rekening met de aanvragen zonder voorwerp.

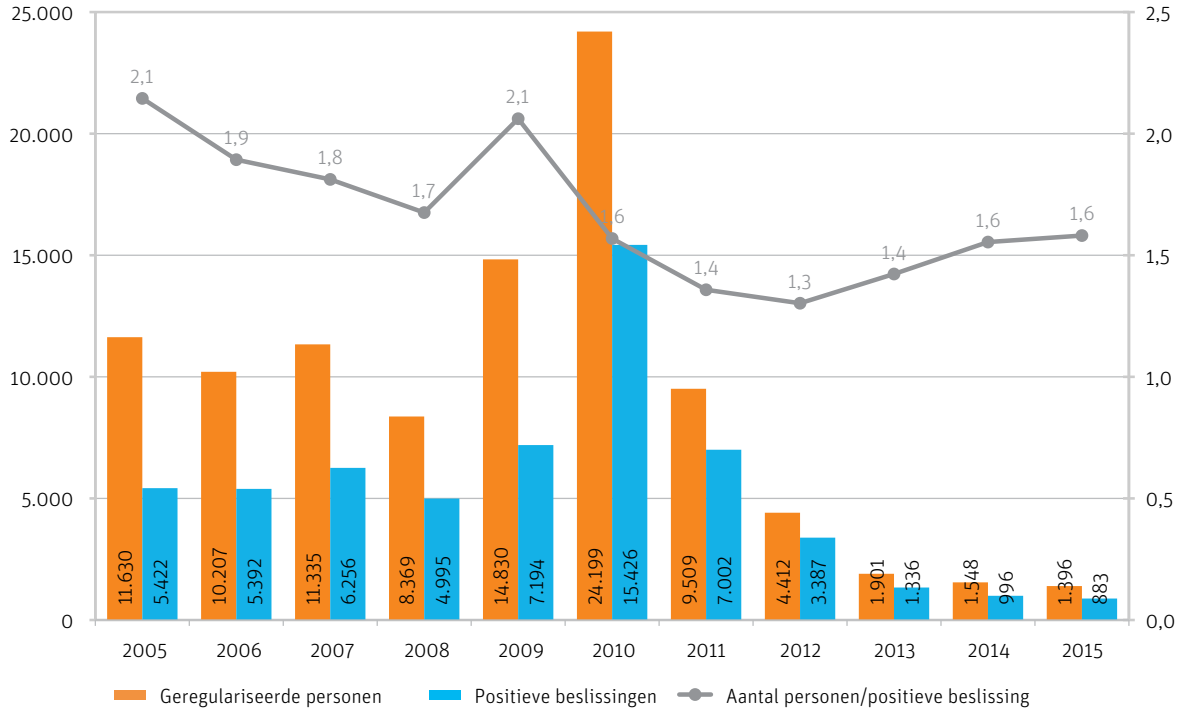
Figuur 53. Verdeling van de negatieve en de positieve beslissingen (met onderscheid tussen de machtigingen tot tijdelijk en tot definitief verblijf) per type procedure, 2015 (Bron: DVZ)



De aanvragen en de beslissingen kunnen betrekking hebben op meerdere individuen. Figuur 54 toont de evolutie van het aantal positieve beslissingen per jaar, en ook het aantal geregulariseerde personen dat daarmee overeenkomt. De curve geeft het gemiddelde aantal personen weer dat elk jaar door een positieve beslissing wordt geregulariseerd. In 2015 leidden de 883 positieve beslissingen tot de regularisatie van 1.396 vreemdelingen, 10% minder dan in 2014. Sinds 2005 werden er op één jaar tijd nooit zo weinig personen geregulariseerd. Toch blijft het gemiddeld aantal personen dat per beslissing wordt geregulariseerd deze laatste jaren vrij stabiel. Het schommelt sinds 2013 rond de 1,5.

Sinds 2005 werden er op één jaar tijd nooit zo weinig personen geregulariseerd.

Figuur 54. Evolutie van het aantal positieve beslissingen en van het aantal geregulariseerde personen (voor alle procedures samen), 2005-2015 (Bron: DVZ)



Van de 1.112 personen die in 2015 in het kader van artikel 9bis werden geregulariseerd, zijn 11% Congolezen, 8% Guineeërs en 6% Marokkanen. De tien sterkst vertegenwoordigde nationaliteiten maken samen meer dan de helft (54%) uit van de personen voor wie een positieve beslissing werd genomen. De verdeling per nationaliteit blijft grotendeels dezelfde voor de personen die werden geregulariseerd in het kader van artikel 9ter. Hier gaat het voornamelijk om Armeniërs, Congolezen en Marokkanen.

Tabel 21. Sterkst vertegenwoordigde nationaliteiten onder de personen voor wie in 2015 een positieve beslissing werd genomen, per type procedure (Bron: DVZ)

	Humanitaire redenen (Art. 9bis)		Medische redenen (Art. 9ter)	
DR Congo	119	10,70%	28	9,9%
Armenië	66	5,94%	30	10,6%
Guinee	83	7,46%	10	3,5%
Marokko	71	6,38%	21	7,4%
Rusland	67	6,03%	18	6,3%
Turkije	44	3,96%	8	2,8%
Kosovo	34	3,06%	10	3,5%
Algerije	40	3,60%	2	0,7%
Onbepaald	41	3,69%	1	0,4%
Rwanda	33	2,97%	8	2,8%
Andere	514	46%	148	52,1%
Totaal	**1.112**	**100%**	**284**	**100%**

2. RECENTE ONTWIKKELINGEN

2.1. | Wie kan nog een humanitaire regularisatie krijgen?

Net als andere eerstelijnsactoren krijgt Myria tijdens zijn permanenties regelmatig te maken met personen die zich afvragen wat de mogelijkheden van regularisatie van verblijf om humanitaire redenen zijn. Wie kan tegenwoordig nog zo'n regularisatie krijgen? Aan welke voorwaarden moet worden voldaan? Bij gebrek aan criteria in de regelgeving rond artikel 9bis kan op die vragen onmogelijk een precies antwoord worden gegeven. Het is dus bijzonder moeilijk om die personen nuttig advies te geven. Myria pleit al heel lang voor duidelijke criteria naast de discretionaire bevoegdheid van de Minister of zijn gemachtigde en kan alleen maar betreuren dat er op dit punt helemaal niets wordt ondernomen. Die status quo is des te betreurenswaardiger aangezien de indiening van een regularisatieaanvraag voortaan ook financiële gevolgen heeft. Sinds maart 2015 moet elke kandidaat voor een humanitaire regularisatie vanaf 18 jaar immers een retributie van 215 euro[604] betalen (een bedrag dat hoger is dan dat voor alle andere verblijfsprocedures) bij de indiening van hun aanvraag. Dat bedrag is niet terugbetaalbaar, wat de uitkomst van de aanvraag ook is.

Ter herinnering: Myria pleit al jarenlang voor de verankering van criteria voor humanitaire regularisatie in de wet of regelgeving (onredelijke duur van een asiel- of verblijfsprocedure, zorgwekkende medische of humanitaire situaties die niet strikt vallen onder de regels voor regularisatie om medische redenen...). Ons jaarverslag 2015 omvat een gedetailleerde analyse van die voorgestelde criteria[605].

2.2. | Een strenge wet voor bijkomende regularisatieaanvragen

Sinds 1 maart 2016 is het zo dat wanneer een vreemdeling een nieuwe regularisatieaanvraag indient (om medische of humanitaire redenen) terwijl een eerdere aanvraag, op grond van dezelfde wettelijke bepaling, nog hangende is bij de DVZ, de DVZ alleen de meest recente aanvraag beoordeelt[606]. De DVZ kan de argumenten en de documenten die werden voorgelegd in de eerdere aanvraag of aanvragen en die niet integraal werden overgenomen in de nieuwe aanvraag gewoonweg negeren. De wet voorziet immers dat "de vreemdeling die een nieuwe aanvraag indient wordt geacht afstand te doen van de eerder ingediende hangende aanvragen"[607] zonder dat daarop uitzonderingen mogelijk zijn. Een vergelijkbare regel wordt ingevoerd op het niveau van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV). Wanneer een beroep tegen een weigering van een (medische of humanitaire) regularisatie wordt ingediend terwijl nog een beroep hangende is tegen een beslissing op basis van dezelfde rechtsgrond[608], vermoedt de wet dat de vreemdeling afstand doet van het beroep of de beroepen die eerder werden ingediend[609]. De RvV zal zich kunnen beperken tot het onderzoek van het meest recente verzoekschrift en zich in een beschikking uitspreken over de afstand van het eerder ingediende beroep. Het is voor de betrokkene echter wel mogelijk om door de rechter te worden gehoord wanneer dit wordt gevraagd binnen een termijn van vijftien dagen na het versturen van de voornoemde beschikking, om aan te tonen dat hij nog een belang heeft bij de behandeling van dit vroeger ingediende beroep door de RvV. Dat zal bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de beslissing tot weigering van een regularisatie gekoppeld is aan een verwijderingsbeslissing waarvan de toepassing een aantasting zou kunnen betekenen van het beginsel van non-refoulement of van het recht op privé- en gezinsleven die respectievelijk door de artikelen 3 en 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens worden beschermd[610].

De vreemdeling die sinds 1 maart 2016 een nieuwe regularisatieaanvraag indient wordt geacht afstand te doen van de eerder ingediende hangende aanvragen zonder dat daarop uitzonderingen mogelijk zijn.

604 Art. 1/1 vreemdelingenwet; art. 1/1 en 1/2 KB van 8 oktober 1981 betreffende vreemdelingen (ingevoegd bij KB van 16 februari 2015). De procedure voor medische regularisatie op grond van art. 9ter blijft gratis.

605 *Jaarverslag Migratie* 2015, pp. 158-150.

606 Wet van 14 december 2015 tot wijziging van de artikelen 9bis en 9ter van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (in werking getreden op 1 maart 2016, art. 5).

607 Art. 9bis § 3 en 9ter §8 van de vreemdelingenwet.

608 De nieuwe regel betreft uitsluitend de indiening van een nieuwe aanvraag of een nieuw beroep tegen een weigering op grond van dezelfde wettelijke bepaling, maar houdt geen beperking in van de gelijktijdige indiening van een aanvraag of een beroep tegen een weigering van humanitaire regularisatie, op grond van artikel 9bis van de vreemdelingenwet, en een andere aanvraag of een ander beroep betreffende een medische regularisatie, op grond van artikel 9ter van dezelfde wet (Kamer van Volksvertegenwoordigers Doc. 54, nr. 1310/001, 10 september 2015, 11).

609 Wet van 2 december 2015 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, voor wat de procedure voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen betreft.

610 Kamer van Volksvertegenwoordigers, Doc. 54, nr. 1310/003,16 oktober 2015, p. 16.

De wens om te vermijden dat het bestuur voor elke aanvraag een afzonderlijke beslissing moet nemen en om de procedure te stroomlijnen, is begrijpelijk. Myria stelt echter vast dat de tekst die werd aangenomen om de indiening van bijkomende aanvragen tegen te gaan, de volledige verantwoordelijkheid bij de vreemdeling en bij de advocaat (of de sociale dienst) die hem bijstaat legt[611]. Laten we het voorbeeld nemen van twee vreemdelingen die aan dezelfde ernstige ziekte lijden en die beiden een aanvraag tot medische regularisatie hebben ingediend na een lange ziekenhuisopname, ondersteund door talrijke verslagen van specialisten. Enkele maanden later wensen zij hun aanvraag aan te vullen door er een getuigschrift van de huisarts aan toe te voegen waarin het belang van de opvolging van de behandeling wordt bevestigd. De advocaat van de eerste persoon stuurt dit nieuwe getuigschrift per aangetekend schrijven naar de DVZ als 'aanvulling bij de aanvraag tot medische regularisatie' die eerder werd ingediend. De tweede vreemdeling heeft wegens een verandering van opvangstructuur een andere advocaat moeten raadplegen, die het nieuwe getuigschrift verstuurt als 'aanvraag tot medische regularisatie'. Voor de eerste vreemdeling zal de DVZ alle elementen moeten onderzoeken, die in geval van weigering allemaal het voorwerp van een beroep kunnen uitmaken. Voor de tweede zal de DVZ enkel maar het medisch getuigschrift van de huisarts moeten onderzoeken, waarbij alle verslagen van de specialisten over de lange ziekenhuisopname onder het tapijt worden geveegd, zonder dat ze door het bestuur nader worden onderzocht en zonder dat bij de RvV beroep kan worden aangetekend op basis van die cruciale documenten die deel uitmaken van alle elementen die het dossier vormen. De wet gaat uit van de vooronderstelling dat een vreemdeling die een nieuwe verblijfsmachtiging om humanitaire of medische redenen aanvraagt terwijl een eerdere aanvraag nog altijd in behandeling is, wil afzien van alle argumenten die in die aanvraag zijn vervat. Myria vindt dat een verkeerde vooronderstelling omdat een vreemdeling ook verkeerdelijk een nieuwe aanvraag zou kunnen indienen terwijl hij eigenlijk gewoon een hangende aanvraag wilde aanvullen. Die vormelijke fout wordt door de nieuwe wet zeer streng bestraft. Men kan zich afvragen of dat 'guillotinemechanisme' de werkelijke misbruiken zal bestraffen of vooral de vreemdelingen die het minst goed begeleid worden.

Het was nochtans eenvoudig om voor een beter afgewogen alternatief te opteren: het volstond om te voorzien dat het bestuur of de RvV eventuele parallelle aanvragen of beroepen kon samenvoegen en slechts één enkele beslissing zou nemen die alle argumenten in aanmerking zou nemen.

611 De staatssecretaris voor Asiel en Migratie heeft aangegeven dat dit wetsontwerp "het resultaat is van langdurig overleg tussen de juridische diensten van de Dienst Vreemdelingenzaken en van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen", waaraan tijdens de parlementaire debatten alleen maar zuiver technische verbeteringen werden aangebracht (Kamer van Volksvertegenwoordigers, Doc 54, nr. 1310/003, 16 oktober 2015, 11).

2.3. | Welke bescherming voor ernstig zieke vreemdelingen?

De medische regularisatieprocedure biedt te weinig waarborgen

Het *Witboek over de machtiging tot verblijf om medische redenen*, dat in september 2015 werd uitgebracht door verenigingen die met deze problematiek te maken krijgen, maakt een kritische analyse van de procedure aan de hand van de getuigenissen van betrokken vreemdelingen[612]. Myria kijkt uit naar het rapport van de Federale Ombudsman over zijn onderzoek naar de aanvragen tot regularisatie van het verblijf om medische redenen, tussen april en september 2015[613].

Myria vindt dat de procedure weinig verplichtingen oplegt aan de administratie terwijl nieuwe procedurele beperkingen worden opgelegd aan de kandidaten voor regularisatie. Zo wordt aan de DVZ bijvoorbeeld geen enkele dwingende termijn opgelegd om een beslissing te nemen en lijkt het onmogelijk om de gemiddelde behandelingstermijn te kennen[614].

Er wordt aan de DVZ geen enkele dwingende termijn opgelegd om een beslissing te nemen.

Wat de medische regularisatie betreft, legt de wet aan de geneesheren van de DVZ geen verplichting op om de patiënt die daarom heeft verzocht ook effectief te onderzoeken alvorens hun advies te geven over gezondheidstoestand van de persoon en de toegang tot de vereiste zorg in het land van herkomst. Myria vindt dat in bepaalde situaties problematisch.

Zo was een ambtenaar-geneesheer van de DVZ van oordeel dat het risico op zelfmoord en doding van haar kinderen bij gebrek aan opvolging, dat was aangehaald door de psychiater van de kliniek waar de patiënte al verscheidene malen was opgenomen en die haar sinds een jaar volgde, "louter speculatief" was, zonder dat hij die patiënte ooit had onderzocht. Terwijl de behandelende psychiater aangaf dat het volgen van een behandeling gedurende minstens

612 *Witboek over de machtiging tot verblijf om medische redenen (9ter). Voor een toepassing van de wet met respect voor de mensenrechten van ernstig zieke vreemdelingen*, september 2015, 96 p., beschikbaar op de website www.medimmigrant.be/ link.asp?id=524&onclick=nl. Het initiatief kan rekenen op de steun van tientallen Franstalige en Nederlandstalige actoren, niet alleen ngo's en spelers uit de sociale sector, maar ook talrijke beroepsbeoefenaars uit de medische wereld (met name uit de sectoren aidsbestrijding en geestelijke gezondheidszorg) en uit gerechtelijke kringen.

613 Zie: www.mediateurfederal.be/nl/content/onderzoek-naar-de-aanvragen-tot-regularisatie-van-verblijf-om-medische-redenen.

614 KAMER, QRVA 54 008, 15 januari 2015, p. 225.

vijf jaar noodzakelijk was wegens een posttraumatische stressstoornis, meende de ambtenaar-geneesheer van de DVZ dat "dergelijke aandoeningen" spontaan in gunstige zin kunnen evolueren zonder geneesmiddelen, ongeacht het land waar de patiënte verblijft. Daarbij trekt hij het attest van de specialist in twijfel wegens de "theatraliteit" die eruit blijkt, zonder dat hij daarvoor ook maar enig wetenschappelijk argument aanhaalt[615].

In een ander dossier wees de geneesheer-specialist van een prematuur en spastisch kind met een mentale achterstand op het risico dat de spasmen zouden verergeren indien de behandeling werd stopgezet. Zonder het kind te onderzoeken noch een beroep te doen op een deskundige, was het oordeel van de ambtenaar-geneesheer het volgende: "deze toestand stelt vooral sociale problemen, maar medisch gesproken staat de geneeskunde daar machteloos tegenover en de vermelde klachten zijn niet beïnvloedbaar door medicamenteuze therapie". Hij meende verder dat de gevolgen van de stopzetting van de behandeling als "louter speculatief" moesten worden beschouwd[616]. Deze twee voorbeelden zijn geen losstaande gevallen[617]. In een ander geval heeft de RvV kritiek op het feit dat de ambtenaar-geneesheer van de DVZ diagnoses van geneesheren-specialisten ter discussie stelt enkel en alleen op basis van "subjectieve indrukken" bij het lezen van het medisch dossier zonder dat hij de patiënt heeft onderzocht[618].

Volgens de ngo's zou er nagenoeg nooit gebruik worden gemaakt van de procedure die voorzien is sinds 2007[619] en waarbij het de ambtenaar-geneesheer van de DVZ toegestaan is een beroep te doen op deskundigen om adviezen in te winnen over bepaalde medische specialismen[620]. Toch zou dat de kwaliteit van de beslissingen aanzienlijk kunnen verbeteren en zou bijgevolg vermeden kunnen worden dat de behandeling van een beroep gebaseerd is op de oppervlakkige beoordeling van de ambtenaar-geneesheer van de DVZ.

België is in gebreke gebleven om een daadwerkelijk rechtsmiddel te voorzien bij weigeringen van medische regularisatie

In december 2014 oordeelde het Hof van Justitie van de Europese Unie in een arrest *Abdida* dat het EU-recht België en de andere lidstaten verplicht om opschortende werking te verzekeren van een beroep tegen een beslissing waarbij een vreemdeling die aan een zware ziekte lijdt het bevel krijgt om het grondgebied te verlaten, wanneer de uitvoering van die beslissing de vreemdeling in kwestie kan blootstellen aan een beduidend gevaar voor een ernstige en onherstelbare verslechtering van zijn gezondheidstoestand[621]. Myria herinnert eraan dat België in 2011 door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens al was veroordeeld wegens een gebrek aan effectiviteit van datzelfde rechtsmiddel[622]. De Belgische overheid is van mening dat de huidige regelgeving van het beroep bij uiterst dringende noodzakelijkheid of de voorlopige maatregelen bij uiterst dringende noodzakelijkheid bij de RvV in overeenstemming zijn met de Europese vereisten[623].

Myria is het niet eens met die vaststelling en herinnert eraan dat zodra tegen een terugkeerbeslissing beroep wordt ingesteld waarbij een risico op vernederende behandeling wordt ingeroepen[624], de overheid de verwijdering moet uitstellen tot de rechter een gemotiveerde beslissing heeft genomen nadat hij dit risico nauwgezet heeft onderzocht[625]. De vreemdeling moet schriftelijk in kennis worden gesteld van dit uitstel van verwijdering[626]. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft dit vonnis gewezen omdat het Arbeidshof van Brussel had vastgesteld dat het beroep bij de RvV tegen een weigering van medische regularisatie door de Dienst Vreemdelingenzaken geen opschortend effect had[627]. Volgens de huidige stand van de wetgeving heeft enkel een schorsingsberoep (of een vordering tot het bevelen van voorlopige maatregelen) ingediend bij uiterst dringende noodzakelijkheid een opschortend effect en, behoudens uiterst zeldzame uitzonderingen, staat de RvV dit soort beroep alleen maar toe in geval van dwangmaatregelen, met andere woorden bij detentie. Zo heeft de RvV geweigerd om een voorlopig verblijfsdocument (bijlage 35) af te geven aan een vreemdeling die daarom had verzocht in afwachting

615 RvV n° 148.275 van 22 juni 2015, punten 4.7 tot 4.10. De rechter vernietigt die beslissing, aangezien hij van oordeel is dat de ambtenaar-geneesheer van de DVZ zich op geen enkel relevant element baseert om de diagnose van de geneesheer-specialist ter discussie te stellen.

616 RvV nr. 158 626 van 15 december 2015, p. 3, www.rvv-cce.be.

617 Voor andere gevallen waarbij de geneesheer van de DVZ meende dat het risico "speculatief" was en inging tegen het advies van de behandelende geneesheer, zie met name RvV nr. 157 186 van 27 november 2015 (depressie), RvV nr. 154 758 van 16 oktober 2015 (depressie en zelfmoordrisico), RvV nr. 149 593 van 13 juli 2015 (posttraumatische stress).

618 RvV nr. 157 196 van 27 november 2015 (posttraumatische stress, depressie en hoge bloeddruk), p. 10.

619 Zie artikelen 2 tot 6 van het koninklijk besluit van 17 mei 2007 tot vaststelling van de uitvoeringsmodaliteiten van de wet van 15 september 2006 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

620 *Witboek over de machtiging tot verblijf om medische redenen (9ter).* pp. 54-55, 60, 70 (in 2012 zou er geen enkele adviesaanvraag aan een deskundige zijn gericht volgens de informatie die op een vergadering van 7 juni 2013 door de DVZ aan de ngo's werd verstrekt).

621 HvJEU (GK), *Abdida t. CPAS d'Ottignies*, C-562/13, 18 december 2014. Zie Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, p. 192.

622 EHRM., *Yoh Ekale Mwanje t. België*, 20 december 2011, § 103-107.

623 KAMER, QRVA 54, nr. 31, 29 juni 2015, pp. 407-410.

624 In dit stadium volstaat het simpele feit dat de uitzetting van de vreemdeling tot een vernederende behandeling zou kunnen leiden, zelfs al blijkt na diepgaand onderzoek dat dit risico niet gegrond was (EHRM, *Yoh Ekale Mwanje t. België* , 20 december 2011, § 103; Marie-Belle HIERNAUX, "Quels droits pour les étrangers gravement malades? Actualités du 9ter", *Revue du droit des étrangers*, nr. 180, 2014, p. 543).

625 HvJEU, voornoemd arrest Abdida, § 44-53.

626 Art. 9 en 14 §2 richtlijn 2008/115, de zogenaamde "terugkeerrichtlijn".

627 HvJEU, voornoemd arrest Abdida, § 29.

van een beslissing over een vordering tot schorsing van de weigering van medische regularisatie[628]. Die handelswijze is in strijd met de Europese rechtspraak, die een "van rechtswege opschortend"[629] beroep eist, onafhankelijk van het imminente karakter van de verwijdering, dus niet alleen wanneer de vreemdeling opgesloten is. Op dit ogenblik is een vreemdeling die zijn recht op een opschortend beroep wil doen gelden gedwongen om een nieuwe procedure in kort geding in te leiden bij een gerechtelijke instantie die de verwijdering kan verbieden, eventueel op straffe van een dwangsom[630] of de overheid kan dwingen om een voorlopig verblijfsdocument (bijlage 35)[631] af te geven in afwachting van het arrest van de RvV over het beroep tegen de weigering van de medische regularisatie. Volgens Myria moet de vreemdelingenwet worden gewijzigd om aan het schorsingsberoep dat wordt ingeleid tegen een negatieve beslissing met betrekking tot een medische regularisatie een van rechtswege opschortend effect te verlenen[632].

De voorziening in de basisbehoeften tijdens de behandeling van het beroep tegen een weigering van medische regularisatie

Het voornoemde arrest Abdida verplicht de lidstaten er eveneens toe om "in de mate van het mogelijke" te "voorzien in de elementaire levensbehoeften" van de vreemdeling, "teneinde te verzekeren dat dringende medische zorg en de essentiële behandeling van ziekte daadwerkelijk worden verstrekt tijdens de periode waarin de betrokken lidstaat verplicht is de verwijdering van die derdelander uit te stellen omdat deze beroep heeft ingesteld tegen een jegens hem uitgevaardigd terugkeerbesluit"[633]. Zoals eerder gezien, is de Belgische vreemdelingenwet op dit ogenblik niet in overeenstemming met het Europees recht, aangezien bij het instellen van een beroep geen enkel document ter bevestiging van het uitstel van de verwijdering wordt afgegeven. Bijgevolg worden de vreemdelingen van wie een beroep hangende is bij de RvV en die hun medische verzorging niet kunnen betalen door de OCMW's als zijnde in irregulier verblijf beschouwd en ontvangen ze geen sociale bijstand (die is beperkt tot dringende medische hulp)[634]. Degenen die hun recht op de "basisbehoeften" willen laten gelden, een ruimer begrip dat met name ook huisvesting en voeding omvat, zijn op dit ogenblik verplicht om beroep aan te tekenen bij de arbeidsrechtbanken[635]. Die onnodige procedures zouden kunnen worden vermeden indien de wet aan de Europese verplichtingen was aangepast.

Een beroep met volle rechtsmacht overwegen met de mogelijkheid van een onafhankelijk medisch deskundigenonderzoek

De nieuwe, hierboven beschreven wet betreffende het onderzoek van de laatste regularisatieaanvraag (zie: *2.2. Een strenge wet voor bijkomende regularisatieaanvragen*) stelt zich tot doel te voorkomen "dat in de toekomst nog beroep zal worden ingesteld met als enige bedoeling de procedure te vertragen"[636]. Hij biedt echter niet de geringste oplossing voor de belangrijke bron van administratieve en juridische overlast die bestaat uit het beperken van het beroep dat bij de RvV wordt ingesteld tot een toezicht op de wettigheid.

Aangezien de RvV immers geen bevoegdheid heeft om zelf een beslissing te nemen over de medische regularisatie, wordt het dossier, wegens de onwettigheid van een eventuele beslissing, teruggestuurd naar de DVZ, die rekening houdend met het arrest van de RvV een nieuwe beslissing moet nemen, die opnieuw een weigering kan zijn, maar anders gemotiveerd, en die dan naar alle waarschijnlijkheid op haar beurt het voorwerp zal uitmaken van een nieuw beroep dat wordt ingesteld bij de RvV. Zo kan een dossier verscheidene malen heen en weer "pendelen" tussen de RvV en de DVZ[637], wat een verspilling van middelen en tijd van talrijke betrokkenen (ambtenaren, rechters, advocaten, ...) met zich meebrengt.

Dit probleem wordt nog versterkt door het formalisme van de procedure, waardoor het mogelijk is dat de DVZ een aanvraag onontvankelijk verklaart zonder de medische

628 RvV, nr. 137 183 van 26 januari 2015. Talrijke andere referenties worden geciteerd door Bob BRIJS, "'9ter Vw. in therapie bij het Hof van Justitie: gevolgen voor de Belgische rechtspraktijk", *Tijdschrift voor vreemdelingenrecht*, 2015/4, p. 256, voetnoot 64.

629 HvJEU, voornoemd arrest Abdida, § 52, met verwijzing naar de arresten van het EHRM, *Gebremedhin t. Frankrijk (France)* van 26 april 2007, § 67, en ook *Hirsi Jamaa en anderen t. Italië* van 23 februari 2012, § 200.

630 Rb. Brussel (kort geding), 10 juni 2015, A.R. nr. 15/47/C, geciteerd door Bob BRIJS, *op. cit.*, p. 256.

631 Rb. Luik (kort geding), 3 maart 2015, A.R. nr. 15/17/C; Rb. Luik (kort geding), 21 april 2015, A.R. nr. 15/55/C. Dit vonnis werd hervormd door het Hof van Beroep van Luik, dat de afgifte van een voorlopige verblijfstitel weigert. Volgens het Hof kan een dergelijke titel niet worden afgegeven omdat de Belgische wet voorschrijft dat het beroep bij de RvV tegen een weigering van regularisatie geen opschortend effect heeft. Dit komt erop neer dat de primauteit van het EU-recht op de nationale wetgeving compleet wordt genegeerd. (Luik, kort geding, 22 juni 2015, A.R. nr. 2015/RF/18, Newsletter juridique du CIRÉ, nr. 58, september 2015).

632 Hetzelfde geldt voor een beroep tegen elke verwijderingsbeslissing die de rechten van de vreemdeling bedreigt, zeker het recht om niet onderworpen te worden aan foltering of een onmenselijke of vernederende behandeling (zie: *Hoofdstuk 7:Detentie, terugkeer en verwijdering*).

633 HvJEU, voornoemd arrest Abdida, § 54-62.

634 Art. 57 §2 van de organieke wet van 7 juli 1976 betreffende de OCMW's.

635 In de regel kennen de rechtbanken steun toe, waardoor ze de rechtstreekse werking van het Europese recht verzekeren. Zie meer bepaald Arbrb. Brussel, 13 februari 2015, Arbeidshof Brussel, 15 april 2015, geciteerd door Kruispunt Migratie – Integratie, "OCMW-steun en bijlage 35 tijdens beroep tegen 9ter-weigering?", 29 april 2015, www.kruispuntmi.be/nieuws/ocmw-steun-en-bijlage-35-tijdens-beroep-tegen-9ter-weigering; Arbeidshof Brussel, 4 maart 2015, A.R. nr. 14/13177/A, Newsletter juridique du CIRE, nr. 57, april 2015.

636 Kamer van Volksvertegenwoordigers, Doc 54, nr. 1310/003,16 oktober 2015, p. 11.

637 Voor een voorbeeld, zie met name RvV nr. 158 626 van 15 december 2015, RvV nr. 157 196 van 27 november 2015.

elementen te onderzoeken. Dat is het geval als de arts niet alle rubrieken van het medisch standaardgetuigschrift goed of volledig invult, ook al bevat dat pertinente informatie over de gezondheidstoestand van de persoon. In een dergelijk geval kan het beroep dat op dat moment bij de RvV wordt aangetekend alleen maar betrekking hebben op die formaliteit en niet op de fundamentele vraag of er een risico bestaat voor de gezondheid van de vreemdeling in geval van een terugkeer naar zijn land (die het voorwerp zal moeten uitmaken van een nieuwe aanvraag bij de DVZ). Die mallemolen is trouwens een bron van stress voor de vreemdelingen die op een beslissing over hun lot wachten, zeker wanneer ze ernstig ziek zijn. De wachttijd kan meerdere maanden of soms zelfs meerdere jaren aanslepen, met name wegens het feit dat er aan het bestuur geen wettelijke termijn wordt opgelegd om een beslissing te nemen en wegens de niet-prioritaire behandeling van die dossiers door de RvV, die prioriteit geeft aan de asieldossiers[638].

Een schorsend beroep met volle rechtsmacht, dat de rechters de gelegenheid biedt om het risico voor de gezondheid in geval van een terugkeer direct te onderzoeken in aangelegenheden van medische regularisatie, zou niet alleen leiden tot een grotere eerbiediging van de grondrechten maar zou tegelijk tijd en middelen besparen voor alle betrokkenen.

Myria is van oordeel dat een schorsend beroep met volle rechtsmacht, dat de rechters de gelegenheid biedt om het risico voor de gezondheid in geval van een terugkeer direct te onderzoeken in aangelegenheden van medische regularisatie, niet alleen zou leiden tot een grotere eerbiediging van de grondrechten maar tegelijk tijd en middelen zou besparen voor alle betrokkenen[639].

Volgens Myria zou dit beroep de mogelijkheid moeten voorzien om een gespecialiseerd en onafhankelijk medisch deskundigenonderzoek te vragen om zowel de ernst van de ziekte als de praktische beschikbaarheid van de medische behandelingen in het land van herkomst te bepalen. Aan de RvV zou dus de mogelijkheid moeten worden geboden om in het kader van de behandeling van een beroep het advies in te winnen van een medisch deskundige, net als bijvoorbeeld het geval is voor betwistingen van de invaliditeitsgraad voor de arbeidsrechtbanken. Wanneer de controlegeneesheer van de werkgever of het ziekenfonds het standpunt van de behandelende geneesheer van de werknemer betwist die meent dat de betrokkene arbeidsongeschikt is, grijpen de rechtbanken terug op het advies van een onafhankelijke medisch deskundige. Indien opnieuw aan het werk gaan voor iemand die meent dat hij arbeidsongeschikt is ernstige gevolgen kan hebben voor die persoon, is het onbetwistbaar dat de terugkeer naar het land van herkomst de dood of onomkeerbare schade voor de gezondheid van een ernstig zieke vreemdeling kan veroorzaken. Waarom zou die procedure worden toegestaan voor alle werknemers en worden geweigerd wanneer de vitale belangen van een vreemde patiënt op het spel staan[640]?

AANBEVELINGEN

Myria herhaalt zijn aanbeveling om duidelijke criteria te verankeren in de regelgeving betreffende de humanitaire regularisatie[641].

Wat de medische regularisatie betreft, beveelt Myria aan:

- om in de regelgeving voor de ambtenaar-geneesheer van de DVZ de verplichting op te nemen om de patiënt te onderzoeken die dat verzoekt alvorens een negatief advies te geven over zijn gezondheidstoestand of de toegankelijkheid van de medische zorg in het land van herkomst;
- om een van rechtswege en met volle rechtsmacht schorsend beroep in te voeren bij de RvV tegen de negatieve beslissingen ten gronde van de DVZ waarbij het verblijf om medische redenen wordt geweigerd evenals de toekenning van een voorlopig document aan de vreemdelingen tijdens de behandeling van dit beroep (bijlage 35);
- om de mogelijkheid te gebruiken om onafhankelijke medische deskundigenonderzoeken te organiseren op het niveau van de RvV.

638 Op 1 januari bedroeg de werklast 2.368 hangende beroepsprocedures betreffende asielgeschillen bij de RvV. Dit aantal bedroeg 23.697 hangende beroepsprocedures wat het migratiecontentieux betreft, waaronder de gevallen waarin beroep werd aangetekend tegen regularisatieweigeringen (Contactvergadering, Myria, februari 2016, §§28 en 31).

639 Myria verdedigt dit standpunt al sinds de oprichting van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (zie Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Jaarverslag Migratie 2007*, p. 113).

640 Volgens het Grondwettelijk Hof "is het redelijkerwijs verantwoord" dat artikel 9ter van de vreemdelingenwet niet in dezelfde procedure voorziet als die van de wet van 13 juni 1999 betreffende de medische controle van de werknemers "gelet op de verschillende doelstellingen van de medische controle" (arrest nr. 82/2012 van 28 juni 2012, punt B.8.2). In het licht van de ernst van de respectieve inzet en van het absolute karakter van het beginsel van non-refoulement waaraan door het Hof van Justitie van de EU wordt herinnerd (in het voornoemd arrest Abdida, § 46-53), lijkt die laconieke redenering niet overtuigend.

641 Zie Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, pp. 148-150.

Hoofdstuk 7
Terugkeer, detentie en verwijdering

Het aantal vreemdelingen die in 2015 het grondgebied hebben verlaten, ligt hoger dan in 2014. De stijging van de begeleide vrijwillige terugkeren en repatriëringen ligt mee aan de basis daarvan. Tegelijk is er ook een stijging van het aantal personen die in gesloten centra worden vastgehouden.

Dit hoofdstuk behandelt het terugkeertraject, de detentie van bepaalde groepen (asielzoekers en minderjarigen), de alternatieven voor detentie, het toezicht op de detentievoorwaarden en de wettigheid ervan. Ook de detentie en verwijdering van personen van wie het gedrag in strijd met de openbare orde wordt beschouwd, komt aan bod.

1. CIJFERS

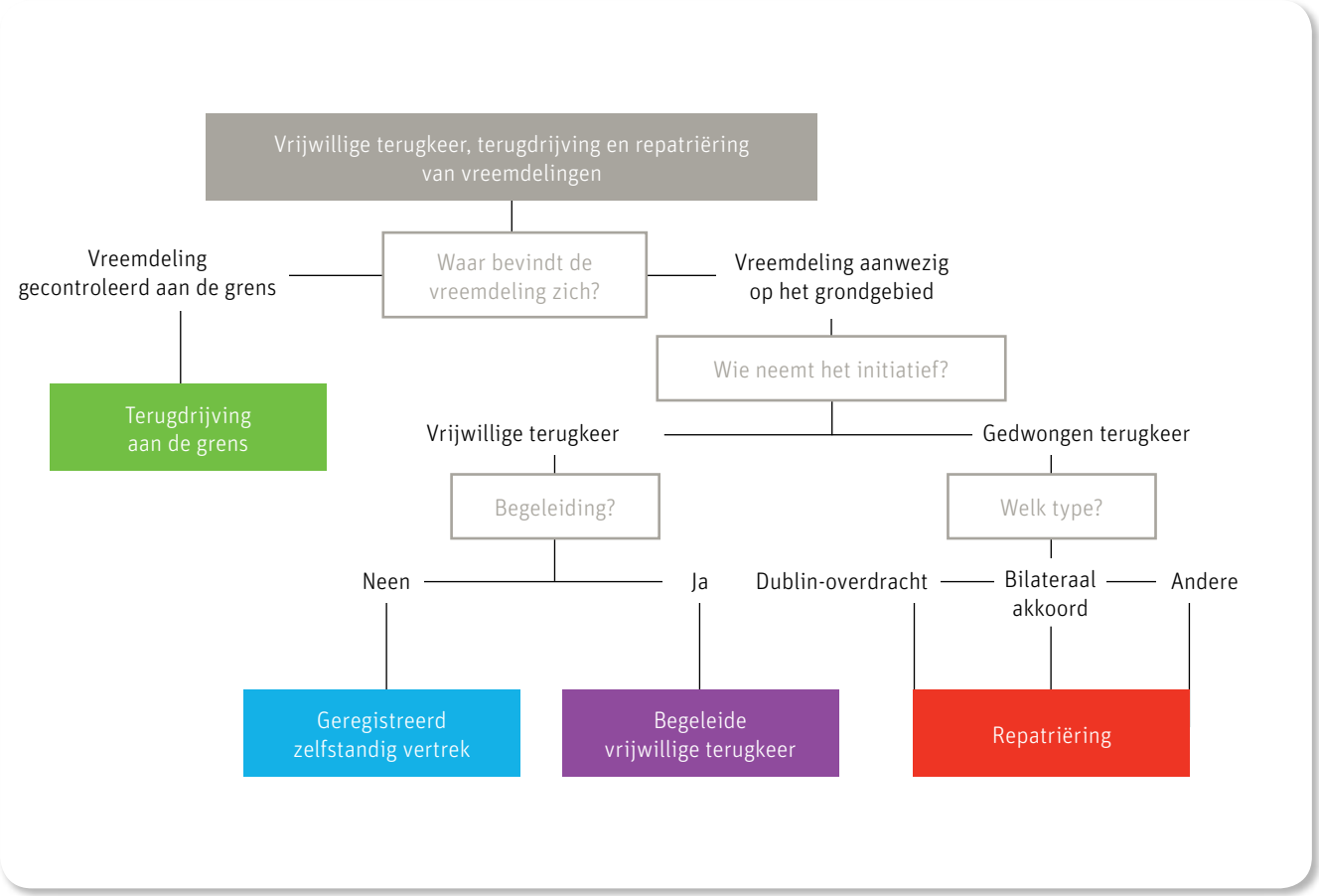
1.1. | Inleiding

De cijfers in dit hoofdstuk hebben in de eerste plaats betrekking op de vreemdelingen die besluiten om uit vrije wil terug te keren naar hun land van herkomst **(terugkeer op vrijwillige basis)**. Hier wordt een onderscheid gemaakt tussen de personen die zelfstandig vertrekken **(geregistreerd zelfstandig vertrek)** en de personen die ondersteuning wensen voor de organisatie van hun terugkeer **(begeleide vrijwillige terugkeer)**.

Daarna zal dieper worden ingegaan op de cijfers over:

- de **administratieve aanhoudingen,** door de politiediensten, van vreemdelingen die op het grondgebied aanwezig zijn en van de administratieve beslissing die door de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) als gevolg daarvan worden genomen;
- de **administratieve detentie**;
- de **repatriëringen,** met andere woorden de gedwongen terugkeer van vreemdelingen. Bij de repatriëringen wordt een onderscheid gemaakt tussen de **Dublin-overdrachten** (naar een andere EU-lidstaat), de repatriëringen naar een andere EU-lidstaat in het kader van **bilaterale akkoorden** en alle andere repatriëringen (naar het herkomstland of het land waar het individu een verblijfsrecht heeft).

Verder zullen eveneens de gegevens worden vermeld met betrekking tot de buitenlanders die proberen om België binnen te komen, maar aan wie de toegang tot het grondgebied aan de grens wordt geweigerd (**terugdrijvingen**).



Tabel 22. Evolutie van het aantal geregistreerde zelfstandige vertrekken, begeleide vrijwillige terugkeren, terugdrijvingen en repatriëringen, 2000-2015 (Bronnen: DVZ, IOM en Fedasil)

Jaar	Geregistreerd zelfstandig vertrek (A)	Begeleide vrijwillige terugkeer				Terugdrijvingen		Repatriëringen				TOTAAL
		Begeleiding door de IOM	Begeleiding door de DVZ	Begeleiding door Fedasil	Totaal aantal vrijwillige terugkeren (B)	Aantal terugdrijvings-beslissingen	Aantal effectieve terug-drijvingen (C)	Dublin-overdrachten (EU)	Bilaterale akkoorden (EU)	Andere repatriëringen	Totaal aantal repatriëringen (D)	Totaal aantal teruggedreven personen en personen die het grondgebied officieel hebben verlaten (A+B+C+D)
2000						5.363					3.301	
2001		3.570	63		3.633	4.849					5.994	
2002		3.221	4		3.225	3.674					7.677	
2003		2.816	6		2.822	2.996					7.951	
2004		3.275	0		3.275	1.662					6.616	
2005		3.741	0		3.741	1.187					7.136	
2006		2.811	1		2.812	1.365					7.381	
2007		2.593	3		2.596	1.112		1.037	110	3.771	4.918	
2008		2.669	0		2.669	1.161		907	112	3.072	4.091	
2009		2.659	9		2.668	1.383		856	279	2.656	3.791	
2010		2.957	131		3.088	1.863		1.092	219	2.275	3.586	
2011		3.358	512		3.870	2.735		1.070	218	2.420	3.708	
2012		4.694	962		5.656	2.403	1.895	970	239	2.638	3.847	
2013	1.346[642]	4.388	319		4.707	1.897	1.539	748	278	3.167	4.193	11.785
2014	1.510	3.495	204	1	3.700	1.989	1.544	673	260	2.586	3.519	10.273
2015	1.113	3.870	317	87	4.274	2.062	1.649	828	310	3.107	4.245	11.281

642 Dit cijfer heeft geen betrekking op het volledige jaar 2013, maar enkel op de zelfstandige vertrekken die werden geregistreerd vanaf het moment dat het mogelijk was om die te tellen, met andere woorden vanaf mei 2013.

1.2. | Meer dan 5.000 vrijwillige terugkeren in 2015

De terugkeerrichtlijn, die betrekking heeft op de situatie van de personen in irregulier verblijf, verplicht de lidstaten ertoe om voorrang te geven aan de vrijwillige terugkeer veeleer dan aan de gedwongen terugkeer. Zo zijn er al meerdere jaren maatregelen van kracht om, in principe, aan elke vreemdeling die geen machtiging tot verblijf krijgt de kans te bieden om vrijwillig te vertrekken. De vreemdeling heeft de mogelijkheid om het Belgische grondgebied uit vrije wil en zonder begeleiding te verlaten (zie verder: geregistreerd zelfstandig vertrek). Indien hij dit wenst, kan hij ook ondersteuning krijgen bij de vrijwillige terugkeer naar zijn land van herkomst (begeleide vrijwillige terugkeer).

De begeleide vrijwillige terugkeer is niet uitsluitend voorbehouden aan vreemdelingen in irregulier verblijf. Sinds 2012 werd er een terugkeertraject ingevoerd voor asielzoekers om hen tijdens hun procedure te informeren over de terugkeermogelijkheden en hen te begeleiden bij de organisatie van hun terugkeer indien hun aanvraag wordt afgewezen[643].

De gegevens over de begeleide vrijwillige terugkeer zijn zowel afkomstig van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) als Fedasil. In theorie staat Fedasil, de instantie die verantwoordelijk is voor de begeleide vrijwillige terugkeer, in voor de coördinatie van de terugkeerprogramma's. De praktische organisatie van de reis naar het land van herkomst wordt toevertrouwd aan de IOM, die daarvoor met diverse partners samenwerkt (ngo's, CAW,). In sommige gevallen[644] organiseert de DVZ echter ook terugkeeroperaties, net als Fedasil, dat sinds 2014, in ondergeschikte orde, eveneens begeleide vrijwillige terugkeeroperaties organiseert wanneer de IOM daartoe niet in staat is. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de terugkeer naar landen waarmee de IOM geen akkoord heeft ondertekend (bijvoorbeeld Libië[645]).

Sinds 2007 was het aantal gevallen van **begeleide vrijwillige terugkeer** onophoudelijk gestegen tot een recordaantal van 5.656 begeleide vrijwillige terugkeren in 2012 (Tabel 22 en Figuur 25). Sindsdien ligt het aantal gevallen van begeleide vrijwillige terugkeer lager. Tijdens het jaar 2015 werden 4.274 begeleide vrijwillige terugkeren uitgevoerd met ondersteuning van de IOM, de DVZ of Fedasil, tegenover 3.700 in 2014 (ofwel +16% tussen 2014 en 2015). In 2015 had de begeleide vrijwillige terugkeer voornamelijk betrekking op drie nationaliteiten, namelijk Irakezen[646], Oekraïners en Roemenen[647].

De **geregistreerde zelfstandige vertrekken** hebben betrekking op de situatie van vreemdelingen die uit eigen wil beslissen om vrijwillig terug te keren, zonder bijstand van eender welke organisatie en die dit aan de autoriteiten laten weten. Hierover bestaat er geen nauwkeurige databank, want het is onmogelijk om al die zelfstandige vertrekken te registreren. Toch proberen de autoriteiten al sinds enkele jaren om een systeem op te zetten waardoor een deel van die vertrekken zou kunnen worden geregistreerd. Sinds mei 2013 heeft de overheid een campagne gelanceerd om de personen aan te moedigen zich in de Belgische luchthavens te melden wanneer ze vrijwillig vertrekken.

In 2015 hebben de overheden het zelfstandig vertrek van 1.113 personen geregistreerd, ofwel ongeveer 26% minder dan in 2014.

Aan de hand van die gegevens kunnen echter de personen niet worden achterhaald die het grondgebied op een andere manier hebben verlaten nadat ze een bevel hadden gekregen om het grondgebied te verlaten (BGV), bijvoorbeeld met de auto, de trein de bus of via een buitenlandse luchthaven. In de informatiebrochure die via de gemeenten wordt overhandigd op het ogenblik van de betekening van een BGV[648] staat nochtans duidelijk vermeld dat de vreemdeling die het grondgebied heeft verlaten hiervan het bewijs moet leveren. Daartoe kan hij kiezen uit verscheidene mogelijkheden, zoals een fotokopie van zijn paspoort met uitreisstempel bezorgen aan het bureau Sefor van de DVZ of zich melden bij de Belgische diplomatieke overheden in zijn land van herkomst. Dankzij die melding zouden vreemdelingen bijvoorbeeld moeten kunnen bewijzen dat ze op een correcte manier gevolg hebben gegeven aan het BGV dat aan hen werd afgegeven en daardoor vermijden dat aan hen een inreisverbod wordt opgelegd[649].

643 Zie verder in dit hoofdstuk voor nadere preciseringen over het terugkeertraject en de recente ontwikkelingen in dit verband.

644 De DVZ staat in voor de begeleiding van de vrijwillige terugkeer wanneer de personen die het grondgebied wensen te verlaten, niet over de nodige middelen beschikken om reisdocumenten te bekomen, of om een vliegtuigticket te kopen.

645 FEDASIL, Nieuwsbrief "Vrijwillige terugkeer", maart 2015.

646 De massale terugkeer van Irakezen in 2015 wordt behandeld in deel *7.2. Recente ontwikkelingen* van dit hoofdstuk.

647 Op het ogenblik van afsluiting van dit jaarverslag, en omdat wij met gegevens afkomstig uit drie verschillende bronnen hebben gewerkt, was het voor ons onmogelijk om de tendens per nationaliteit aan te geven voor alle gevallen van begeleide vrijwillige terugkeer, aangezien er verschillen bestaan tussen de aangehaalde bronnen. Toch heeft Fedasil een nota voorgesteld die de vertrekken groepeert waarbij bijstand werd verleend door dit agentschap zelf, de DVZ en de IOM en daarbij kwam dezelfde top drie van nationaliteiten uit de bus.

648 Dienst Vreemdelingenzaken, *U kreeg het bevel om het grondgebied te verlaten,* beschikbaar op www.sefor.be.

649 Het inreisverbod is een maatregel die in juli 2012 na de omzetting van de terugkeerrichtlijn in Belgisch recht van kracht is geworden. Aan de vreemdelingen tegen wie dit verbod wordt uitgevaardigd, worden de toegang tot en het verblijf op het volledige grondgebied van alle lidstaten geweigerd voor een onbepaalde duur, die kan schommelen naargelang van de aangevoerde reden (zie verder).

1.3. | De administratieve aanhoudingen van vreemdelingen op het grondgebied: de personen in irregulier verblijf krijgen het vaakst een BGV (zonder opsluiting)

Wanneer de politiediensten een vreemdeling aanhouden om administratieve redenen[650], nemen ze contact op met de DVZ, die dan een of meer administratieve beslissingen kan nemen ten aanzien van de betrokkene (afhankelijk van zijn verblijfssituatie).

Indien de DVZ beslist een of meerdere administratieve beslissingen te betekenen aan de betrokkene in onwettig verblijf, kan dit gaan om:

- een **BGV**;
- een **BGV** gekoppeld aan een **inreisverbod** (IV);
- een **BGV** (dat in dit geval doorgaans gepaard gaat met een **inreisverbod**) gekoppeld aan een **beslissing tot opsluiting** in een gesloten centrum met het oog op een repatriëring.

De DVZ kan ook beslissen om geen administratieve beslissing af te geven aan de vreemdeling die door de politiediensten op het grondgebied werd aangehouden en hem te laten beschikken **(ontslag van rechtsvervolging)**. Hij zal dit bijvoorbeeld moeten doen indien de vreemdeling wettig in België verblijft, indien hij in het bezit is van een BGV dat nog niet verlopen is, of indien een schorsend beroep tegen een weigering van verblijf hangende is.

Merk op dat de gegevens over de gevolgen van een administratieve aanhouding zich als volgt kunnen onderscheiden:

- Ofwel een nieuw BGV (afgeleverd omdat de aangehouden persoon nog geen of niet langer een BGV in handen heeft, of indien de persoon al een BGV in handen kreeg kunnen nieuwe elementen de afgifte van een nieuw BGV verantwoorden). Indien de aangehouden vreemdeling een beslissing tot vasthouding ontvangt, zal deze steeds vergezeld zijn van een nieuw BGV[651];
- Ofwel de bevestiging van een BGV (indien de persoon een niet uitgevoerd BGV in zijn bezit heeft en waarvan de termijn om het grondgebied te verlaten is verlopen). Deze bevestiging gebeurt via de afgifte van een brief die de vreemdeling herinnert aan het BGV in zijn bezit. Voor de DVZ gaat het hier noch om een BGV, noch om een administratieve beslissing.

De gegevens van de DVZ maken verder ook een onderscheid tussen twee types van situaties indien tegen de betrokken persoon een beslissing tot opsluiting (vasthouding) werd genomen met het oog op zijn repatriëring:

- de opsluiting[652] van een persoon die niet over de vereiste identiteits- of reisdocumenten beschikt om naar zijn herkomstland of naar een derde land terug te keren (**opsluiting zonder documenten**);
- de opsluiting van een persoon die wel over de vereiste documenten beschikt om naar zijn herkomstland of naar een derde land terug te keren (**opsluiting met documenten**);

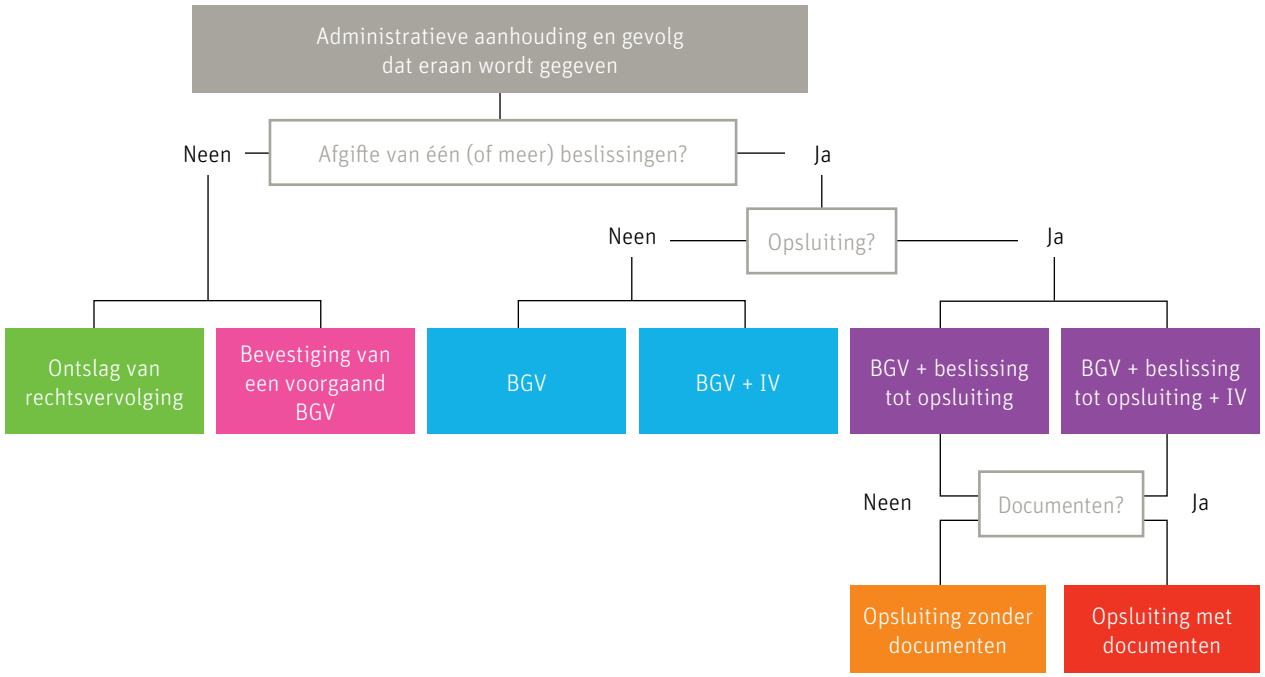
De keuze om een vreemdeling op te sluiten, heeft met een combinatie van verschillende factoren te maken: de toepassing van de wettelijke criteria die de opsluiting van een vreemdeling toestaan[653], de beschikbaarheid van een plaats in een gesloten centrum (met name een plaats die aangepast is aan het type betrokkene of aan zijn profiel), de nationaliteit (in verband met de reële vooruitzichten dat hij zal kunnen worden verwijderd, op grond van de situatie in het land van herkomst of van akkoorden die met het land werden gesloten, een evenwicht tussen de verschillende nationaliteiten in de gesloten centra, strategische prioriteiten, bijvoorbeeld wanneer een beveiligde vlucht wordt ingelegd naar een bepaald land etc.), het bezit van identiteits- of reisdocumenten etc.

650 Het betreft hier een administratieve aanhouding zoals voorzien door de wet op het politieambt (art.21): *"De politiediensten zien toe op de naleving van de wettelijke bepalingen met betrekking tot de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Zij vatten de vreemdelingen die geen houder zijn van de identiteitsstukken of van de documenten vereist door de reglementering op de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en nemen te hunnen opzichte de maatregelen voorgeschreven door de wet of de bevoegde overheid"*. De vreemdelingenwet (Art. 74/7) bepaalt: *"De politiediensten kunnen een vreemdeling die geen houder is van de bij wet vereiste identiteitsstukken of documenten vatten en hem onderwerpen aan een maatregel van bestuurlijke aanhouding, in afwachting van een beslissing van de Minister of zijn gemachtigde. De vrijheidsbeneming mag niet meer dan vierentwintig uur duren."*

651 Het is in dit geval nochtans niet mogelijk na te gaan of de persoon die in detentie wordt geplaatst voorheen al een BGV ontving.

652 Men spreekt ook over "detentie" of "vasthouding".

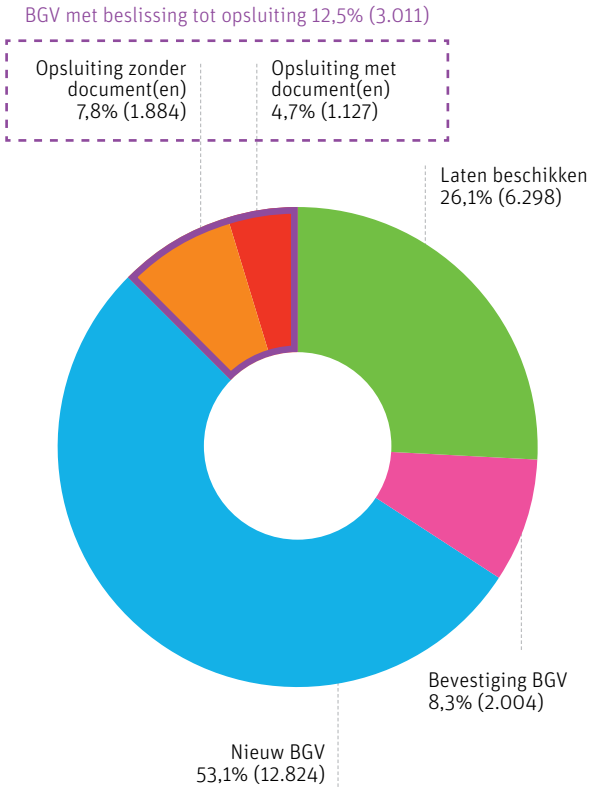
653 Sinds de omzetting van de terugkeerrichtlijn in Belgisch recht wordt opsluiting nog slechts in laatste instantie gebruikt en werden in plaats daarvan alternatieven voorzien.



In 2015 werden er 24.137 administratieve aanhoudingen verricht. Hieronder, leiden een aantal tot een beslissing (nieuw BGV, BGV met beslissing tot opsluiting), terwijl anderen niet leiden tot een beslissing (laten beschikken of bevestiging van een al afgeleverd BGV). In 2015 waren er 6.298 beslissingen van laten beschikken en 2.004 BGV's werden bevestigd, ofwel meer dan 34% van de gevolgen na een administratieve aanhouding. Tegelijkertijd werden 15.835 nieuwe BGV's afgeleverd[654]. Hieronder, werden er 12.824 afgeleverd zonder een beslissing tot vasthouding. Dit BGV vertegenwoordigt dus het grootste aandeel aan mogelijke gevolgen (53%) na een administratieve aanhouding in 2015. Daarentegen, waren 3.011 nieuwe BGV's (of 12% van alle administratieve aanhoudingen) wel gekoppeld aan een beslissing tot opsluiting. Daarvan waren er 1.127 opsluitingen met documenten en 1.884 opsluitingen zonder documenten. Die laatste twee situaties vertegenwoordigden respectievelijk 5% en 8% van de administratieve aanhoudingen in 2015 (Figuur 55).

Figuur 55. Aantal administratieve aanhoudingen van vreemdelingen en de gevolgen die eraan werden gegeven, 2015

(Bron: DVZ)



654 Opgelet, dit aantal slaat enkel op de BGV's die afgeleverd worden na een administratieve aanhouding. Dit gaat dus niet over het totaal aantal afgeleverde BGV's in 2015. Het totale aantal omvat ook de BGV's die afgeleverd worden na een negatieve verblijfsbeslissing.

Kader 21.

De inreisverboden

In 2015 werd in 4.215 gevallen een inreisverbod[655] opgelegd aan vreemdelingen aan wie een BGV werd afgegeven, al dan niet na een administratieve aanhouding. De termijn van het inreisverbod kan variëren. In principe is het maximum 3 jaar geldig wanneer de vreemdeling een vroeger BGV niet heeft nageleefd of wanneer hem geen termijn wordt toegestaan voor een vrijwillige terugkeer. In 2015 was dit het geval voor 3.406 van de 4.215 afgegeven inreisverboden, ofwel 81%. De geldigheidsduur van een inreisverbod kan maximum vijf jaar bedragen wanneer de vreemdeling fraude heeft gepleegd om tot een verblijf te worden toegelaten of om zijn verblijfsrecht te behouden. In 2015 werden 711 inreisverboden (17%) afgegeven voor een duur van 4 of 5 jaar. Wanneer een vreemdeling tot slot een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid, kan hem een inreisverbod van meer dan vijf jaar worden opgelegd. In 2015 was dit het geval voor 98 inreisverboden, geldig voor een duur tussen 6 en 8 jaar, ofwel voor iets meer dan 2% van de 4.215 afgegeven inreisverboden.

De verdeling van de administratieve aanhoudingen en de administratieve beslissingen die door de DVZ in 2015 werden afgegeven, verschilt zeer sterk naargelang van de nationaliteit van de aangehouden vreemdelingen (Figuur 56). Bij wijze van voorbeeld worden hieronder enkele nationaliteiten voorgesteld. Sommige daarvan behoren tot de top van de sterkst vertegenwoordigde nationaliteiten wat de administratieve aanhoudingen betreft. Andere maken daar geen deel van uit, maar vertonen een atypische verdeling van de gevolgen die aan de administratieve aanhoudingen worden voorbehouden.

In 2015 mochten de meeste van de 1.801 aangehouden Roemenen (78%) beschikken. Opgelet, de aanhoudingen van EU-burgers zullen steeds leiden tot een beschikking, uitgezonderd indien het dossier van de vreemdeling elementen van openbare orde bevat.

Voor de andere nationaliteiten die in Figuur 56 worden vermeld, bedraagt het aandeel personen dat mocht beschikken echter minder dan 40%.

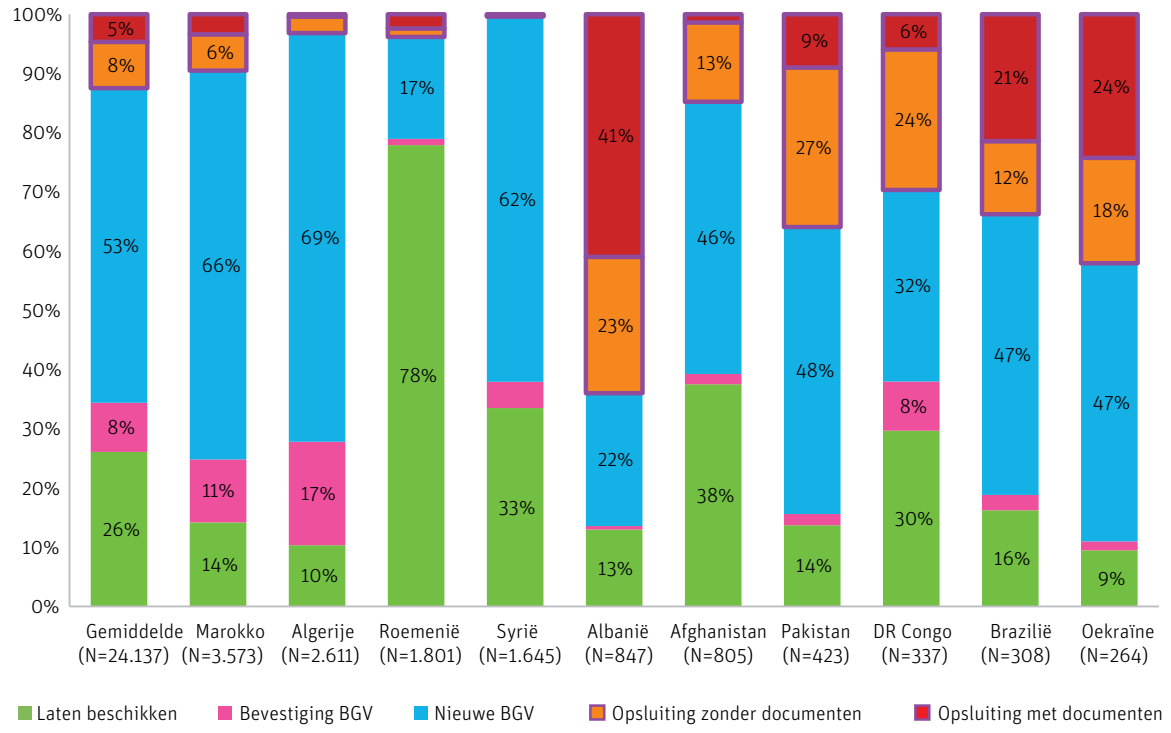
De administratieve aanhoudingen van Algerijnen en Marokkanen monden dan weer zeer vaak uit in de afgifte van een nieuw BGV of een bevestiging van een BGV zonder opsluiting (respectievelijk in 86% en 76% van de gevallen). Voor de Algerijnen is het vooral het ontbreken van een stabiele samenwerking tussen de DVZ en de Algerijnse autoriteiten die de identificatie van de betrokken personen bemoeilijkt met het oog op hun repatriëring. De identificatieprocedure is immers lang en levert vaak geen resultaten op. Die oververtegenwoordiging van BGV's zonder opsluiting wordt eveneens vastgesteld voor de Syriërs (66%), maar ook voor de Libiërs (88%), de Palestijnen (89%), de Iraniërs (84%) en de Irakezen (80%) die wegens de toestand in hun herkomstlanden slechts moeilijk kunnen worden verwijderd.

Voor andere nationaliteiten is de afgifte van een BGV gekoppeld aan een beslissing tot opsluiting met het oog op een repatriëring daarentegen frequenter. Dat is met name het geval voor de Albanezen (64%) maar ook, hoewel in mindere mate, voor de Oekraïners (42%), de Pakistanen (36%) en de Brazilianen (34%). Bij de Albanezen en de Brazilianen gaat het vaker om een opsluiting met documenten, terwijl de beslissing tot opsluiting bij de Pakistanen vaker een opsluiting zonder documenten betreft. Dit kan onder andere worden verklaard door het feit dat de onderdanen van Albanië en Brazilië niet aan de visumplicht zijn onderworpen om het Belgische grondgebied te betreden[656] (op voorwaarde dat ze in het bezit zijn van een biometrisch paspoort). Het is dus waarschijnlijker dat zij reisdocumenten bij zich hebben of door de autoriteiten kunnen worden geïdentificeerd.

655 Voor meer informatie over het inreisverbod, zie: *Jaarverslag Migratie 2012, C. Een uitdaging onder de loep: het inreisverbod.*

656 Voor de volledige en bijgewerkte lijst van derde landen waarvan de onderdanen vrijgesteld zijn van de visumplicht voor België (en de voorwaarden daarvoor), zie: https://sif-gid.ibz.be/NL/default.aspx?pg=d30317ea-e08c-419b-a8c7-e54f0bf9d801.

Figuur 56. Verdeling van de gevolgen die aan administratieve aanhoudingen worden gegeven voor enkele nationaliteiten,[657] 2015 (Bron:DVZ)



Tabel 23. Aantal administratieve aanhoudingen voor de top vijftien van de belangrijkste nationaliteiten, 2015 (Bron: DVZ)

	Nationaliteit	Aantal	Aandeel
1	**Marokko**	3.573	15%
2	**Algerije**	2.611	11%
3	**Roemenië**	1.801	7%
4	**Syrië**	1.645	7%
5	**Irak**	1.253	5%
6	**Iran**	948	4%
7	**Tunesië**	862	4%
8	**Albanië**	847	4%
9	**Afghanistan**	805	3%
10	**Servië**	595	2%
11	**Polen**	471	2%
12	**Pakistan**	423	2%
13	**India**	384	2%
14	**DR Congo**	337	1%
15	**Brazilië**	308	1%
	Overige landen	7.274	30%
	Totaal	24.137	100%

Sinds 2011 zijn er grote schommelingen geweest in het aantal BGV's dat werd afgegeven na een administratieve aanhouding. Die schommelingen kunnen door verschillende factoren worden verklaard, onder andere: belangrijke methodologische wijzigingen betreffende de meervoudige notificaties van BGV's[658]; de evolutie van de administratieve logica en praktijken; een schommeling van het aantal vreemdelingen in irregulier verblijf op het grondgebied; perioden waarin de politiediensten hun controles opdrijven of verminderen.

657 Die cijfers tonen alleen welke nationaliteiten worden verondersteld te zijn aangehouden door de bevoegde diensten en hangen dus af van het kader waarbinnen de controles door de politiediensten werden uitgevoerd. Het betreft de nationaliteit die door de vreemdeling werd opgegeven op het ogenblik van de aanhouding, Deze nationaliteit is echter niet altijd zijn echte nationaliteit.

658 Sinds 2011 heeft de DVZ de meervoudige notificaties van BGV's effectief anders geregistreerd. Tussen 2011 en midden 2013 werd elke notificatie van een BGV apart geregistreerd, waardoor het aantal in 2012 afgegeven BGV's significant steeg terwijl ze in werkelijkheid dezelfde personen kunnen betreffen. Sinds halfweg 2013 wordt er echter een andere praktijk toegepast: als men aan eenzelfde persoon meedeelt dat hij of zij het voorwerp uitmaakt van een BGV, dan gaat het eerder om een herbevestiging van een BGV, die onder 'laten beschikken' wordt geboekt en niet langer als een nieuw BGV. Die nieuwe wijziging verklaart ten dele de vermindering van het aantal BGV's die sindsdien wordt vastgesteld, in het bijzonder in 2013 en 2014. In 2015 maken de beschikbare cijfers een onderscheid tussen een nieuwe BGV's, een bevestiging van een BGV en laten beschikken (zonder afgifte of bevestiging van een BGV). Die cijfers worden hieronder uitputtend weergegeven.

Tabel 24. Evolutie van het aantal afgegeven BGV's (met of zonder beslissing tot opsluiting) na administratieve aanhoudingen van vreemdelingen, 2011-2015[659] (Bron: DVZ)

	BGV zonder beslissing tot opsluiting		BGV met beslissing tot opsluiting	
	Nieuw BGV	Bevestiging van een BGV	Opsluitingen zonder documenten	Opsluitingen met documenten
2011	15.373		2.150	1.458
2012	17.163		1.928	1.655
2013	14.284[660]		1.884	1.594
2014	13.034	niet beschikbaar	1.880	1.127
2015	12.824	2.004	1.884	1.127

Bij wijze van indicatie wordt in Tabel 24 de evolutie weergegeven van het aantal BGV's met of zonder beslissing tot opsluiting die werden afgegeven na administratieve aanhoudingen van vreemdelingen. Gezien de belangrijke methodologische veranderingen tussen de verschillende jaren in de manier waarop die beslissingen werden berekend, zijn de in deze tabel vermelde gegevens niet vergelijkbaar onder elkaar. Niettemin tonen ze aan dat de BGV's zonder opsluiting, ondanks de methodologische veranderingen, het meest voorkomende gevolg zijn dat sinds 2011 aan de administratieve aanhoudingen wordt voorbehouden.

1.4. | Het aantal opgesloten vreemdelingen: stijging in de gesloten centra en daling in de terugkeerwoningen

Een vreemdeling wordt in drie gevallen (wegens zijn verblijfssituatie) in administratieve detentie geplaatst:

- ofwel nadat hij op het grondgebied werd aangehouden (doorgaans nadat aan hem een BGV met een beslissing tot opsluiting werd afgegeven)[661],
- ofwel indien hem aan de grens de toegang tot het grondgebied werd geweigerd (terugdrijvingsbeslissing, zie verder),
- ofwel wanneer een vreemdeling in irregulier verblijf reeds vastgehouden wordt in de gevangenis en het voorwerp uitmaakt van een verwijderingsprocedure[662] .

Die detentie kan in principe gebeuren in een gesloten centrum, een INAD-centrum (*Inadmissible Passengers*) in een van de regionale luchthavens[663], een terugkeerwoning (wanneer het een gezin met minderjarige kinderen betreft) of een gevangenis (voor een bepaalde termijn in afwachting van zijn verwijdering of overdracht naar een gesloten centrum, indien de vreemdeling al in de gevangenis verbleef toen de beslissing tot opsluiting werd afgegeven).

659 Deze figuur vermeldt enkel de administratieve aanhoudingen, zonder de te laten beschikken. De totalen en aandelen van 2015 verschillen dus van die in de andere figuren.

660 Gezien de methodologische wijzigingen die in de loop van het jaar 2013 werden aangebracht, worden onder het aantal BGV's zonder opsluiting verschillende situaties samengebracht. Tot in mei 2013 omvat dit cijfer zowel de nieuwe BGV's als de bevestigingen van een BGV, terwijl de bevestigingen van een BGV vanaf juni 2013 onder de laten beschikken worden geboekt (die in deze tabel niet zijn opgenomen en niet onder de BGV's zonder opsluiting.

661 Er zijn echter uitzonderingen, zoals de indieners van meervoudige asielaanvragen bijvoorbeeld, of ook de asielzoekers die ter beschikking zijn gesteld van de regering, die in detentie kunnen worden geplaatst gedurende het onderzoek van hun asielaanvraag zonder dat ze het voorwerp hebben uitgemaakt van een BGV.

662 Zie verder in dit hoofdstuk: 6.2.B) Evoluties terugkeer, detentie asielzoekers.

663 Opgelet, in de praktijk worden de INAD-centra van de regionale luchthavens niet langer gebruikt. De terug te drijven personen worden door de DVZ overgebracht naar een gesloten centrum of een terugkeerwoning.

	Gesloten centra	Terugkeerwoningen	INAD-centra
Voor wie?	Administratieve detentie van meerderjarige vreemdelingen met het oog op een repatriëring, een terugdrijving of tijdens de asielprocedure[664]	Administratieve detentie van gezinnen met minderjarige kinderen met het oog op een repatriëring of een terugdrijving	Administratieve detentie met het oog op een terugdrijving, wanneer de toegang tot het grondgebied aan de grens van een regionale luchthaven wordt geweigerd
Waar?	- Transitcentrum Caricole in Steenokkerzeel - Repatriëringscentrum 127bis in Steenokkerzeel - Centrum voor illegalen in Vottem - Centrum voor illegalen in Merksplas - Centrum voor illegalen in Brugge	Gevestigd in 5 gemeenten: - Bevekom - Sint-Gillis-Waas - Tielt - Tubeke - Zulte	Gevestigd in de luchthavens van: - Gosselies - Bierset - Deurne - Oostende - Wevelgem
Aantal beschikbare plaatsen in 2015	452 plaatsen	27 terugkeerwoningen met in totaal 169 bedden	Niet gebruikt[665]

In 2015 werden 6.229 personen vastgehouden in **gesloten centra**. Dit cijfer komt overeen met het aantal eerste inschrijvingen in een gesloten centrum, de overdrachten van het ene gesloten centrum naar het andere worden hier dus niet in meegerekend. De in de gesloten centra vastgehouden personen die vrijgelaten worden, daarna opnieuw aangehouden en opgesloten worden echter wel meegerekend, elke keer zij opnieuw in een gesloten centrum terecht komen na hun vrijlating[666].
Van de 6.229 personen die in 2015 werden gedetineerd, werden er 4.800 verwijderd (repatriëring, bilaterale overname, effectieve terugdrijving of begeleide terugkeer met het IOM), 1.083 in vrijheid gesteld en 27 zijn ontsnapt.

Terwijl het aantal personen dat in een gesloten centrum werd opgesloten sinds 2011 elk jaar verminderde, wordt in 2015 een toename van de populatie in vergelijking met 2014 (+11%) vastgesteld. De piek in de afgelopen tien jaar was het jaar 2006, met 8.742 gedetineerde personen. Tussen de verschillende jaren worden beduidende schommelingen vastgesteld. In 2014 werd het laagste aantal gedetineerde personen opgetekend, namelijk 5.602, of -36% tegenover 2006. Die schommelingen doorheen de tijd kunnen door verschillende factoren worden verklaard, zoals veranderingen in de infrastructuren[667] of in het personeelsaantal, of wijzigingen van de wetgeving of de administratieve praktijken (met name betreffende de mogelijkheden om personen vast te houden[668] of de termijn van hun opsluiting).

In 2015 werden 342 (minderjarige en meerderjarige) personen in **terugkeerwoningen** geplaatst. De terugkeerwoningen, die bedoeld zijn voor gezinnen met minderjarige kinderen, werden ingevoerd in oktober 2008, meer bepaald nadat België door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens was veroordeeld wegens de detentie van kinderen in gesloten centra[669]. Naarmate er meer dergelijke woningen werden opgericht[670], nam ook het aantal bewoners steeds meer toe, met een piek in het jaar 2014, toen er 754 personen (kinderen en volwassenen) verbleven. De daling van het aantal personen dat in 2015 werd vastgehouden in terugkeerwoningen kan worden verklaard door het feit dat sinds de zomer van 2015 en de sluiting van het terugkeercentrum van Holsbeek een

664 Zie verder in dit hoofdstuk: 6.2.B) *Ontwikkelingen in verband met terugkeer, De detentie van asielzoekers*.

665 In 2013 waren er: 22 bedden te Gosselies, 12 bedden te Bierset, 4 bedden te Deurne, 0 bedden te Wevelgem en 1 mannenkamer te Oostende, in totaal 38 bedden. Zie Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, De regionale INAD-centra en de grondrechten van vreemdelingen, juni 2013, beschikbaar op: www.myria.be.

666 Voor een vreemdeling kan er tijdens zijn detentie een verandering optreden van de tegen hem genomen beslissing tot opsluiting en van de reden van zijn opsluiting (bijvoorbeeld indien hij een asielaanvraag indient nadat hij in detentie is geplaatst).

667 Voor het jaar 2013 bijvoorbeeld, wordt in het jaarverslag van de DVZ melding gemaakt van wijzigingen die de maximale opvangcapaciteit in gesloten centra beïnvloeden (tijdelijke sluiting van vleugels wegens personeelsgebrek, renovatiewerkzaamheden etc.). Voor meer informatie, zie: Dienst Vreemdelingenzaken, *Activiteitenverslag 2013*, p. 173, beschikbaar op: https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Pages/home.aspx.

668 Sinds de omzetting van de terugkeerrichtlijn in Belgisch recht wordt opsluiting nog slechts in laatste instantie gebruikt en werden alternatieven voorzien.

669 Meer bepaald: EHRM, *Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga t. België*, 12 oktober 2006, nr. 13178/03.

670 De sites van Zulte en Tubeke openden hun deuren in 2008, gevolgd door die van Sint-Gillis-Waas in 2010 en die van Tielt in 2011. In 2012 werden uitbreidingen toegevoegd op de sites van Zulte en Tubeke. Tot slot werd in 2013 de site van Bevekom opgericht.

deel van de terugkeerwoningen nu wordt bestemd voor de opvang van gezinnen in irregulier verblijf met minderjarige kinderen aan wie opvangrecht werd toegestaan[671].

In 2015 werd geen enkele persoon vastgehouden in een INAD-centrum in een regionale luchthaven. Voor hetzelfde jaar bevonden 1.434 personen zich in administratieve detentie in een gevangenis[672].

Tabel 25. Aantal personen opgesloten in gesloten centra en terugkeerwoningen, 2004-2015 (Bron: DVZ)

Jaar	Aantal personen opgesloten in gesloten centra	Aantal personen opgesloten in terugkeerwoningen
2004	7.622	niet beschikbaar
2005	8.191	niet beschikbaar
2006	8.742	niet beschikbaar
2007	7.506	niet beschikbaar
2008	6.902	28
2009	6.439	206
2010	6.553	221
2011	7.034	463
2012	6.797	485
2013	6.285	590
2014	5.602	754
2015	6.229	580

1.5. | Het grootste aantal repatriëringen sinds 2007

Onder repatriëringen wordt de gedwongen terugkeer verstaan van vreemdelingen die zich op het grondgebied bevinden. Ze worden uitgevoerd door de Belgische administratieve autoriteiten (met of zonder begeleiding) vanuit gesloten centra, INAD-centra, terugkeerwoningen of gevangenissen. De gegevens over repatriëringen van de DVZ maken een onderscheid tussen:

- de overdrachten van asielzoekers naar een andere EU-lidstaat in toepassing van de Dublin-verordening *(Dublin-overdrachten)*;
- de repatriëringen van vreemdelingen in irregulier verblijf in het kader van *bilaterale terugnameakkoorden* met andere lidstaten van de EU;
- alle andere repatriëringen van vreemdelingen in irregulier verblijf, naar hun herkomstland of een ander land waar zij verblijfsrecht hebben (Tabel 26).

In 2015 vonden in totaal 4.245 repatriëringen plaats, ofwel een toename van +21% in vergelijking met 2014. Daardoor is 2015 het jaar met de meeste repatriëringen sinds 2007. Van die 4.245 repatriëringen hadden er 828 (of 20%) betrekking op Dublin-overdrachten, terwijl er 310 (of 7%) repatriëringen waren in het kader van bilaterale terugnameakkoorden met andere lidstaten van de EU. Onder de nationaliteiten in de top tien van alle repatriëringen in 2015, nemen de burgers van landen van het Europese continent een belangrijke plaats in met 13% Albanezen, 10% Roemenen, 4% Kosovaren, 3% Serviërs en 3% Oekraïners. Op de derde plaats staan de Marokkanen, die 10% van alle uitgevoerde repatriëringen vertegenwoordigen. Ook de Afghanen (4%) en de Pakistanen (3%) behoren tot de voornaamste nationaliteiten.

Tabel 26. Top tien van de repatriëringen per nationaliteit, 2015 (Bron: DVZ)

	Nationaliteit	Aantal repatriëringen	% repatriëringen van het totaal
1	**Albanië**	572	13%
2	**Roemenië**	435	10%
3	**Marokko**	409	10%
4	**Kosovo**	154	4%
5	**Afghanistan**	148	3%
6	**Servië**	148	3%
7	**Pakistan**	140	3%
8	**Oekraïne**	127	3%
9	**Brazilië**	107	3%
10	**Algerije**	102	2%
	Overige landen	1.903	45%
	Totaal	4.245	100%

671 In overeenstemming met het koninklijk besluit van 24 juni 2004 tot bepaling van de voorwaarden en de modaliteiten voor het verlenen van materiële hulp aan een minderjarige vreemdeling die met zijn ouders illegaal in het Rijk verblijft. Zie hierover ook: 7.2. *Recente ontwikkelingen* in dit hoofdstuk.

672 Informatie per mail bekomen van de DVZ op 27 mei 2016. Voor meer informatie over de detentie in de gevangenis, zie verder in dit hoofdstuk (Kader: Openbare orde, detentie en verwijdering). Betreffende de INAD-centra, zie Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, De regionale INAD-centra en de grondrechten van vreemdelingen, juni 2013.

1.6. | De terugdrijvingen: ongeveer 2.000 betekende beslissingen en 1.649 effectieve terugdrijvingen

De gegevens over de terugdrijvingsbeslissingen geven ons informatie over de beslissingen om vreemdelingen de toegang tot het Belgisch grondgebied te weigeren aan een Belgische grens omdat ze niet aan de voorwaarden voldoen om toegang te krijgen tot het grondgebied[673].

Na de piek van 5.363 terugdrijvingsbeslissingen in het jaar 2000 zijn er grote schommelingen opgetreden. Sindsdien was 2007 het jaar met de minste terugdrijvingsbeslissingen (1.112 beslissingen). In 2015 werden in totaal 2.062 terugdrijvingsbeslissingen genomen (Tabel 12). Die hadden vooral betrekking op enkele nationaliteiten, namelijk Albanezen (17%), Syriërs (7%), Marokkanen (6%) en Congolezen (van de DRC) (5%).

Naast het aantal afgegeven terugdrijvingsbeslissingen, deelt de DVZ sinds 2012 ook de jaarlijkse gegevens over het aantal effectief uitgevoerde terugdrijvingen mee (het terugsturen naar het land waar het vliegtuig vandaan kwam waarin de betrokken persoon zich bevond)[674] (Tabel 12). Toch moet worden opgemerkt dat de effectieve terugdrijvingen van een bepaald jaar soms het gevolg kunnen zijn van terugdrijvingsbeslissingen die in de loop van het voorgaande jaar werden genomen. Daarnaast kunnen sommige vreemdelingen aan wie een terugdrijvingsbeslissing werd afgegeven later toch toestemming krijgen om het grondgebied te betreden (de terugdrijvingsbeslissing wordt dan ingetrokken). Dat is bijvoorbeeld het geval voor personen die aan de grens asiel hebben aangevraagd en aan wie internationale bescherming (en dus ook een verblijfsrecht) wordt toegestaan. Indien die personen nadat ze het grondgebied zijn binnengekomen, later toch het voorwerp uitmaken van een gedwongen terugkeer, dan zal het in hun geval om een repatriëring gaan (en niet om een terugdrijving). Verder is de effectieve terugdrijving van een persoon naar een land waar hij het risico loopt op een onmenselijke of vernederende behandeling krachtens het beginsel van *non-refoulement* verboden. Zelfs indien aan de betrokkene een terugdrijvingsbeslissing werd afgegeven, zal die in dit geval in principe niet mogen worden uitgevoerd.

Voor 2015 kan worden vastgesteld dat 1.649 terugdrijvingen effectief werden uitgevoerd voor 2.062 afgegeven terugdrijvingsbeslissingen. Dit komt neer op ongeveer 8 effectieve terugdrijvingen per 10 afgegeven beslissingen (met inachtneming van de hierboven vermelde opmerking).

In 2015 is het verschil tussen het aantal effectieve terugdrijvingen en het aantal terugdrijvingsbeslissingen voor enkele nationaliteiten bijzonder groot, onder andere voor de Syriërs (139 beslissingen tegenover 45 effectieve terugdrijvingen), de Palestijnen (60 beslissingen tegenover slechts 2 effectieve terugdrijvingen) en de Irakezen (62 beslissingen tegenover 25 effectieve terugdrijvingen). Die vaststelling kan worden verklaard door het feit dat die nationaliteiten zeer sterk vertegenwoordigd zijn onder de asielzoekers die bescherming krijgen. Het gaat dus vermoedelijk om personen die aan de grens asiel hebben aangevraagd, aan wie bescherming werd verleend waardoor de terugdrijvingsbeslissing werd ingetrokken en die uiteindelijk tot het grondgebied werden toegelaten.

1.7. | Wat is er tot slot geweten over de vreemdelingen die het grondgebied in 2015 officieel hebben verlaten?

Door het aantal geregistreerde zelfstandige vertrekkers, gevallen van begeleide vrijwillige terugkeer, effectieve terugdrijvingen en repatriëringen samen te tellen, kan een raming worden gemaakt van het aantal vreemdelingen dat officieel het Belgisch grondgebied heeft verlaten (of werd teruggedreven net voor hun binnenkomst op het grondgebied).

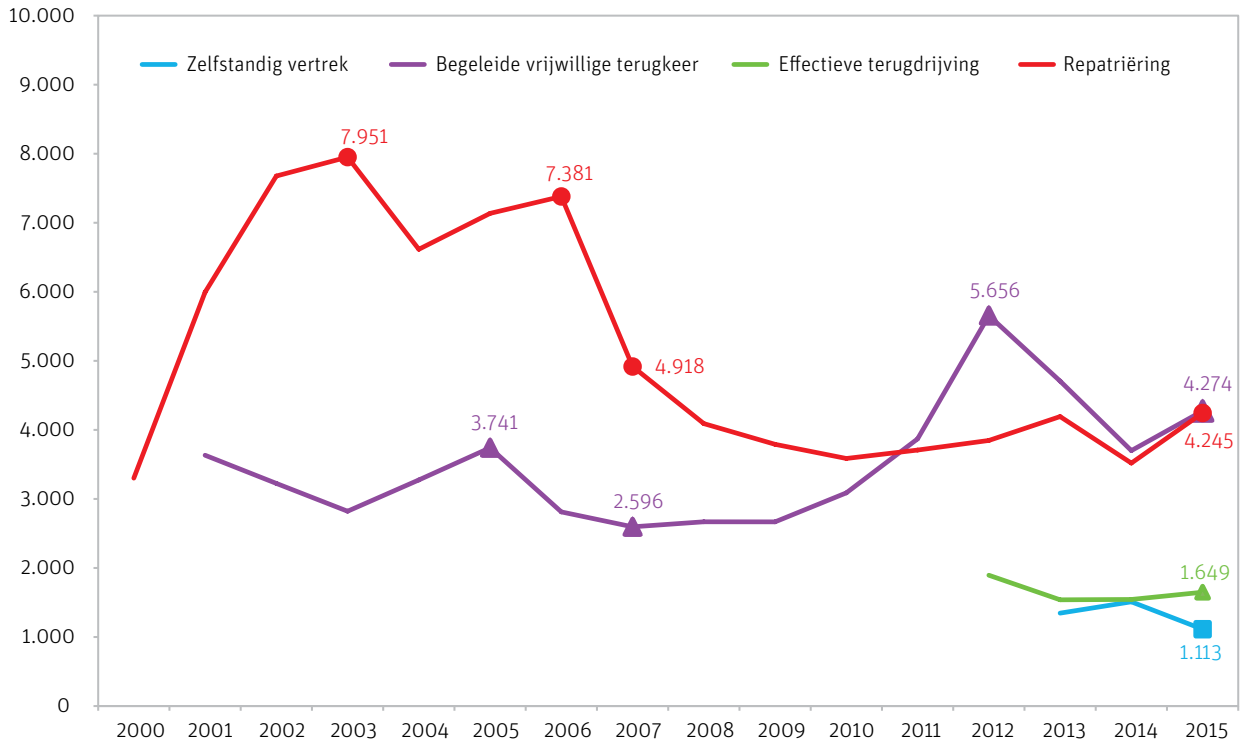
Zo verlieten in 2015 in totaal 11.281 personen – uit vrije wil of gedwongen – het grondgebied. Van die 11.281 personen werden er 1.649 aan de grens onderschept en effectief teruggedreven, ofwel 15% van alle terugkeren in 2015. Daarnaast werden 1.113 personen die vrijwillig het grondgebied hebben verlaten geregistreerd door de

673 Hierbij dient te worden opgemerkt dat een vreemdeling zelfs een terugdrijvingsbeslissing kan krijgen, indien hij in het bezit is van de vereiste reisdocumenten. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de vreemdeling zijn reismotief niet voldoende kan rechtvaardigen of het bewijs niet kan leveren dat hij over voldoende financiële middelen beschikt voor de duur van zijn verblijf.

674 Volgens de regels die zijn vastgelegd in het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (Verdrag van Chicago) van 1944.

autoriteiten. Zij vertegenwoordigen 9% van alle terugkeren in 2015. Tegelijkertijd werd de begeleide vrijwillige terugkeer uitgevoerd voor 4.274 personen, of 38% van het totaal. Tot slot werden 4.245 personen gerepatrieerd, wat eveneens 38% van het totale aantal terugkeren in 2015 vertegenwoordigt.

Figuur 57. Evolutie van het totaal aantal geregistreerde zelfstandige vertrekken[675], gevallen van begeleide vrijwillige terugkeer, effectieve terugdrijvingen en repatriëringen van vreemdelingen, 2000-2015 (Bronnen: DVZ en IOM)



675 Hierbij dient te worden opgemerkt dat de geregistreerde zelfstandige vertrekken pas vanaf mei 2013 worden bijgehouden.

2. RECENTE ONTWIKKELINGEN

2.1. | Op Europees niveau

2.1.1. | De acties van de Europese Commissie op het gebied van terugkeer

In 2015 heeft de Europese Commissie verschillende maatregelen aangenomen op het gebied van de terugkeer van migranten in irregulier verblijf. Eerst en vooral heeft ze in september 2015 een mededeling gepubliceerd met als titel "EU-actieplan inzake terugkeer"[676]. Dat actieplan volgt op de aanneming van een Europese Migratieagenda[677] en heeft tot doel om de doeltreffendheid van het Europese terugkeersysteem te verhogen. Het gaat uit van de premisse dat een van de oorzaken van irreguliere migratie het onvoldoende doeltreffende terugkeersysteem is (in 2014 hebben minder dan 40% van de migranten in irregulier verblijf tegen wie een beslissing tot verwijdering werd genomen, de EU ook effectief verlaten). Het Actieplan stelt een reeks maatregelen voor (onmiddellijk en op middellange termijn) om het hele terugkeersysteem van de EU te versterken. Die maatregelen omvatten een strengere toepassing van de terugkeerrichtlijn (en van de EU-regels) door de lidstaten (zo nodig met de mogelijkheid om inbreukprocedures in te leiden), een versterking van de rol van Frontex in de terugkeerprocedures (en van zijn financiële middelen) en een nauwere samenwerking met derde herkomst- of doorreislanden voor de overname van hun onderdanen.

In dezelfde optiek heeft de Europese Commissie in oktober 2015 een aanbeveling tot vaststelling van een "terugkeerhandboek"[678] uitgebracht. Die gemeenschappelijke praktische gids is een instrument dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten zouden moeten gebruiken voor taken die gerelateerd zijn aan terugkeer.

Tot slot heeft de Europese Commissie in december 2015 beslist om een "Europese grens- en kustwacht op te richten"[679]. Die zal bestaan uit een Agentschap voor de Europese grenswacht (het huidige Agentschap Frontex met uitgebreide opdrachten) en uit de instanties van de lidstaten die met het grensbeheer zijn belast. Het zal worden ingezet aan de buitengrenzen van Europa om een "krachtig gezamenlijk beheer" van die grenzen te verzekeren. Een van zijn opdrachten zal betrekking hebben op de terugkeer van derdelanders in irregulier verblijf. Daartoe zal binnen het nieuwe agentschap een "Europees terugkeerbureau" worden opgericht dat Europese interventieteams met begeleiders, toezichthouders en terugkeerspecialisten kan inzetten. Het project voorziet ook de invoering van een Europees standaardreisdocument om de repatriëring naar derde landen te vergemakkelijken.

2.1.2. | Rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie over de terugkeerrichtlijn

Sinds begin 2015 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) zich viermaal over de terugkeerrichtlijn gebogen.

In een eerste arrest *Zaizoune*[680] oordeelde het dat een nationale wetgeving die het irregulier verblijf bestraft met een geldboete of een verwijdering in strijd is met het EU-recht. Volgens het Hof brengt de financiële sanctie de doelstelling in het gedrang die door de richtlijn wordt nagestreefd, namelijk de effectieve terugkeer garanderen van buitenlanders die irregulier op het grondgebied verblijven[681].

In zijn arrest *Celaj*[682] is het Hof van oordeel dat het daarentegen niet in strijd is met de richtlijn om een gevangenisstraf op te leggen aan een derdelander op wie de terugkeerprocedure werd toegepast en die ondanks een inreisverbod terugkeert naar het grondgebied van een lidstaat[683]. Het herinnert er op grond van zijn eerdere

676 COM(2015) 453 final, EUROPESE COMMISSIE, *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, EU-actieplan inzake terugkeer*, 9 september 2015.

677 COM(2015) 240 final, EUROPESE COMMISSIE, *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees economisch en sociaal Comité en het Comité van de regio's, Een Europese migratieagenda*, 13 mei 2015. Zie hierover eveneens *Focus: Europa in (asiel)crisis.*

678 COM(2015) 6250, EUROPESE COMMISSIE, Aanbeveling van de *Commissie tot vaststelling van een gemeenschappelijk "terugkeerhandboek" voor gebruik door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten bij het uitvoeren van terugkeergerelateerde taken,* 1 oktober 2015.

679 Europese Commissie, *Een Europese grens- en kustwacht voor de bescherming van de Europese buitengrenzen*, Persbericht, 15 december 2015.

680 HvJEU, *Subdelegación del Gobierno en Gipuzkoa – Extranjeria t. Samir Zaizoune*, 23 april 2015, C-38/14.

681 Het opleggen van een boete en de overeenstemming van die sanctie met de terugkeerrichtlijn werd door het HvJEU al onderzocht in andere arresten. Voor meer informatie, zie *Jaarverslag Migratie 2013*, hfst. IV.

682 HvJEU, *Skerdjan Celaj*, 1 oktober 2015, C-290/14.

683 Daarmee wijkt het Hof af van de conclusies van de advocaat-generaal, zie: Conclusies van de advocaat-generaal, in de zaak *Skerdjan Celaj*, C-290/14, 28 april 2015.

rechtspraak[684] aan dat een gevangenisstraf wegens irregulier verblijf:

- niet mag worden opgelegd vóór de goedkeuring of de uitvoering van de terugkeerprocedure;
- mag worden opgelegd wanneer de vreemdeling na afloop van de terugkeerprocedure irregulier op het grondgebied verblijft;
- mag worden opgelegd aan een vreemdeling die, nadat hij werd teruggestuurd naar zijn land van herkomst, ondanks een inreisverbod terugkeert op het grondgebied.

Het Belgisch recht is niet in overeenstemming met die rechtspraak, aangezien het een bepaling[685] bevat die een strafrechtelijke gevangenisstraf kan opleggen aan een derdelander in irregulier verblijf, ongeacht of die al dan niet in een terugkeerprocedure heeft gezeten.

In een derde arrest, *Z.Zh*[686], heeft het Hof zich over de interpretatie gebogen die aan het begrip 'gevaar voor de openbare orde' moet worden gegeven. Het feit dat een vreemdeling wordt verdacht van of strafrechtelijk werd veroordeeld voor het plegen van een naar nationaal recht als misdrijf strafbaar gesteld feit is volgens het Hof weliswaar een element waarmee rekening mag worden gehouden om het gevaar voor de openbare orde in te schatten, maar volstaat echter niet op zich. De autoriteiten moeten geval per geval nagaan of de persoonlijke gedragingen van de vreemdeling een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormen die een fundamenteel belang van de samenleving aantasten. Daartoe moeten alle elementen in aanmerking worden genomen: de aard en de ernst van het feit, het tijdsverloop sinds het plegen van dat feit, de omstandigheid dat de betrokken vreemdeling het grondgebied aan het verlaten was en de gegrondheid van de verdenking van het aan de betrokken derdelander verweten misdrijf. Het begrip 'gevaar voor de openbare orde' (waardoor de termijn voor vrijwillig vertrek kan worden verkort) mag dus niet automatisch worden ingeroepen, maar moet geval per geval worden bekeken in het licht van de grondrechten van de betrokken vreemdeling.

In zijn arrest *JN*[687] buigt het Hof zich tot slot over een bepaling van de opvangrichtlijn[688] die het mogelijk maakt om een asielzoeker in bewaring te houden "wanneer de bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde dat vereisen". Het is van oordeel dat dat in overeenstemming is met artikel 6 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie dat iedereen het recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon waarborgt[689]. Het bepaalt ook dat het begrip "openbare orde" op dezelfde manier moet worden geïnterpreteerd als in de terugkeerrichtlijn *(zie* arrest *Z.Zh* hierboven*)*. Bovendien oordeelde het Hof dat een terugkeerprocedure die werd onderbroken als gevolg van de indiening van een verzoek om internationale bescherming, moet worden hervat in het stadium waarin zij is onderbroken zodra dit verzoek om bescherming in eerste aanleg is afgewezen. Zo niet zou dit de doelstelling van de terugkeerrichtlijn, namelijk de invoering van een doeltreffend verwijderings- en terugkeerbeleid van derdelanders in irregulier verblijf, in gevaar brengen.

2.2. | Op Belgisch niveau

2.2.1. | Ontwikkelingen op het gebied van terugkeer

Operatie Medusa

Op 22 september 2015 werd op initiatief van de minister van Binnenlandse Zaken, in samenwerking met de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, het actieplan Medusa opgestart. Dat wil met specifieke en gerichte politiecontroles de aandacht vestigen op de transitmigratie in België. De controles worden uitgevoerd in de onmiddellijke omgeving van autosnelwegen, internationale treinen, havens en luchthavens. Tussen 22 september en 29 november 2015 werden ongeveer 950 migranten in irregulier verblijf onderschept, van wie de meesten bij controles in treinen (418) en in voertuigen (385). Het ging overwegend om Syriërs (360), Irakezen (177), Afghanen (130) en Iraniërs (56)[690].

Na de ontmanteling van een deel van de jungle van Calais in februari 2016 werden, ook in het kader van de Medusa-

684 HvJEU, *Hassen El Dridi*, 28 april 2011, C-61/11 en *Alexandre Achughbabian t. Préfet du Val-de-Marne*, 6 december 2011, C-329/11, geanalyseerd in het *Jaarverslag Migratie 2011*, hfst. 6.
685 Art. 75, lid 1 vreemdelingenwet.
686 HvJEU, *Z.Zh. t. Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie en Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie t. I.O.*, 11 juni 2015, C-544/13.
687 HvJEU, *J.N. t. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 15 februari 2016, C-601/15.
688 Art. 8 § 3 van de opvangrichtlijn.
689 Het Hof buigt zich eveneens over de overeenstemming met artikel 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Dit heeft recent namelijk de draagwijdte van artikel 5 van het EVRM nader bepaald voor wat de detentie van asielzoekers betreft. Zie verder.
690 KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Integraal Verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken, Commissie voor de binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt*, CRIV 54 COM 290, 9 december 2015, p. 72.

actie, systematische politiecontroles uitgevoerd aan de Frans-Belgische grens. Die controles vonden plaats in toepassing van een tijdelijke afwijking die is voorzien in de Schengengrenscode[691].

De terugkeerbeslissingen en het inreisverbod: ontwikkelingen in de rechtspraak

De Raad van State (RvS) heeft verscheidene zaken behandeld die verband hielden met het recht om gehoord te worden[692]. De Raad is van oordeel dat de administratie een positieve plicht heeft om de vreemdeling de kans te bieden zijn standpunt kenbaar te maken waarom het onmogelijk is tegen hem een beslissing tot verwijdering te nemen[693]. Hij is van mening dat dit beginsel ook van toepassing is op het uitvaardigen van een inreisverbod. Dat verbod heeft immers een eigen juridische draagwijdte, ook al gaat het om een bijkomende maatregel bij een bevel om het grondgebied te verlaten (BGV)[694].

De Raad van State heeft zich ook uitgesproken over de afgifte van BGV's in geval van een weigering om internationale bescherming toe te kennen[695]. Hij heeft geoordeeld dat de administratieve overheden moeten toezien dat de grondrechten van de vreemdeling worden geëerbiedigd vóór ze een BGV uitvaardigen en niet pas op het ogenblik van de uitvoering ervan[696]. De autoriteiten zijn dus niet verplicht om een dergelijke beslissing te nemen, zelfs niet na afloop van de procedure met het oog op het verkrijgen van internationale bescherming. Wanneer een vreemdeling om een verblijfsvergunning heeft verzocht, moeten de administratieve overheden ook dat verzoek behandelen vóór ze een BGV kunnen uitvaardigen.

Tot slot is er nog de kwestie van de doeltreffendheid van het beroep tegen een BGV, met name met betrekking tot het arrest *V.M.*[697] dat in 2015 door het EHRM werd gewezen[698]. Het gaat hier om een problematiek die niet nieuw is en die reeds tot meerdere veroordelingen van België heeft geleid[699]. In 2014 werd een nieuwe wijziging van de procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid ingevoerd bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV)[700]. In juni 2015 heeft het Grondwettelijk Hof een beroep verworpen dat werd ingediend tegen de wet van 2014 betreffende de procedure uiterst dringende noodzakelijkheid voor de RVV[701]. Het Hof stelde dat in het voorliggend geval, bij een afgeleverd BGV, de DVZ "niet dient te beoordelen of de tenuitvoerlegging van het bevel om het grondgebied te verlaten de artikelen 3 en 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens in acht neemt". Het lijkt erop dat het Hof meent dat die controle enkel moet gebeuren op het moment van de effectieve uitvoering van het BGV. In dat stadium, oordeelde het Hof, voldoet de versoepeling van de notie moeilijk te herstellen ernstig nadeel, wanneer de artikelen 3 en 8 EVRM in het gedrang zouden kunnen zijn, voldoende aan de in het beroep geformuleerde kritieken.

Nochtans beantwoorden de aangebrachte wijzigingen door de wet van 2014 volgens Myria onvoldoende aan de eisen van het EHRM. Ze regelen het fundamentele probleem niet: de vreemdeling die dringend een risico inroept op onmenselijke en vernederende behandeling of op schending van zijn grondrechten in geval van een terugkeer moet de waarborg krijgen dat hij niet zal worden verwijderd voordat een rechter zijn argumenten tegen de beslissing tot verwijdering grondig heeft onderzocht. De schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid, die vereist dat de tenuitvoerlegging van de verwijdering "imminent" is, is in de praktijk alleen mogelijk wanneer de vreemdeling opgesloten is, ook al sluit de wet niet uit dat die procedure in andere gevallen wordt opgestart. Indien niet kan worden aangetoond waarom "de schorsing van de uitvoering van dit BGV volgens de gewone schorsingsprocedure te laat zal komen en niet effectief zal zijn"[702], zal de procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden afgewezen. Zo

691 Art. 23 en 24 verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode).

692 Zie over deze kwestie ook: *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, hfst. 10, Focus: Het recht om gehoord te worden. Daarin beveelt Myria aan dat de DVZ op het moment dat ze een BGV of een inreisverbod uitvaardigt, de migrant nog de gelegenheid geeft om zijn situatie uiteen te zetten (familiale situatie, belang van het kind, gezondheid…). Myria beveelt in het algemeen aan dat de overheid het recht om gehoord te worden garandeert aan iedere vreemdeling die een BGV ontvangt maar nog geen procedure heeft opgestart, of die over nieuwe elementen beschikt sinds het einde van een asiel- of verblijfsprocedure.

693 RvS, 19 februari 2015, nr. 230.257.

694 RvS, 15 december 2015, nr. 233.257.

695 RvS, 4 juni 2015, nr. 231.443.

696 In dezelfde zin, betreffende de aflevering van een BGV voor vreemdelingen in irregulier verblijf, zie: RvS, 19 februari 2015, nr. 230.251; RvS, 26 juni 2015, nr. 231.762.

697 EHRM, *V.M. en anderen t. België*, 7 juli 2015.

698 Voor meer informatie over dit arrest, zie Hfst.3 Internationale bescherming en staatloosheid.

699 Zie met name: EHRM, *Ćonka t. Belgique*, 5 februari 2002; *M.S.S. t. België en Griekenland*, 31 januari 2011; *Yoh-Ekale Mwanje t. België*, 20 december 2011; *Singh en anderen t. België*, 2 oktober 2012; *S.J. t. België*, 27 februari 2014. Voor een samenvatting in het Frans van sommige van die arresten, zie S. DATOUSSAID, H. GRIBOMONT, S. SAROLEA, *La réception du droit européen de l'asile en droit belge: la directive procédure*, Louvain-la-Neuve, december 2014, pp. 128-141.

700 Wet van 10 april 2014 houdende diverse bepalingen met betrekking tot de procedure voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en voor de Raad van State. Voor meer details over deze wet, zie: *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, hfst. 10, 2.2.

701 GwH, 11 juni 2015, nr. 89/2015.

702 RvS, 25 mei 2015, nr. 146 105.

heeft de RvS geoordeeld dat er geen sprake was van uiterst dringende noodzakelijkheid voor een gezin dat in een open terugkeercentrum was geplaatst vanwaar het naar een gesloten unit kon worden overgebracht[703] of voor een zieke vreemdeling die geen beroep kon doen op sociale bijstand omdat zijn verblijfsvergunning was ingetrokken en die bedreigd was met uitzetting uit zijn woning[704].

Voor vreemdelingen die niet opgesloten zijn op het ogenblik dat ze een BGV krijgen, geldt dus nog altijd de procedure die door het EHRM al is veroordeeld wegens haar uitermate grote complexiteit[705]. Om de rechtspraak van het EHRM uit te voeren, beveelt Myria aan om de beroepsprocedure tegen verwijderingsbeslissingen te herbekijken zodat een beroep in volle rechtsmacht wordt voorzien en een automatisch opschortend effect wordt toegekend aan de gewone schorsing als de verwijderingsbeslissing de grondrechten van de vreemdeling dreigt te schaden, in het bijzonder bij een risico op foltering of op onmenselijke of vernederende behandeling.

Het terugkeertraject

In 2015 werd het terugkeertraject op bepaalde punten aangepast. De individuele terugkeerbegeleiding werd in 2012 ingevoerd en heeft tot doel asielzoekers tijdens hun procedure te informeren over de vrijwillige terugkeer en hen te begeleiden bij de organisatie van hun terugkeer als hun asielaanvraag wordt afgewezen. Die begeleiding vindt eerst plaats in de opvangstructuur en daarna, in geval van afwijzing van de asielaanvraag, in een terugkeerplaats tijdens de termijn van het BGV. Werkt de betrokkene niet mee aan zijn vrijwillige terugkeer, dan wordt een gedwongen terugkeer georganiseerd[706].

In oktober 2015 heeft Fedasil nieuwe instructies opgesteld met praktische regelingen van de terugkeerbegeleiding[707]. De nieuwigheden hebben voornamelijk betrekking op wijzigingen van de begeleidings- en opvolgingsprocedure, nieuwe voorwaarden om niet aan terugkeerplaatsen te worden toegewezen (medische contra-indicaties, zwangere vrouwen) en een nieuw doelpubliek (in sommige gevallen gezinnen in irregulier verblijf met minderjarige kinderen, zie verder).

In 2014 werden 4.364 personen aan een open terugkeerplaats toegewezen, van wie er 692 (16%) ook effectief daar naartoe zijn gegaan. Uiteindelijk zijn 85 (12%) van hen vrijwillig teruggekeerd, hebben 381 (55%) uit eigen wil de open terugkeerplaats verlaten, werden 160 (23%) naar een andere opvangstructuur overgebracht en hebben 52 (8%) een oproeping gekregen van de politie om hun gedwongen verwijdering te organiseren. In hetzelfde jaar hebben ook 460 mensen een terugkeerplaats toegewezen gekregen nadat ze een aanvraag tot vrijwillige terugkeer hadden ingediend bij een terugkeerloket. Bijna 427 (93%) van hen zijn ook effectief naar die terugkeerplaats gegaan. Van hen zijn 336 personen (79%) vrijwillig teruggekeerd en 72 (17%) hebben op eigen initiatief de terugkeerplaats verlaten.

Tussen januari en juni 2015 hebben in totaal 1.490 personen een toewijzing gekregen voor een open terugkeerplaats, van wie 157 via een terugkeerloket. Van die laatsten zijn er 136 personen (87%) naar die terugkeerplaats gegaan en zijn er 97 (71%) daarna vrijwillig teruggekeerd. Voor het overige, hebben op de 1.333 personen zich 178 (13%) aangemeld op de toegewezen terugkeerplaats, van wie 109 personen (61%) die terugkeerplaats verlaten hebben op eigen initiatief, 50 (28%) overgebracht zijn naar een andere structuur en 11 (6%) vrijwillig zijn teruggekeerd[708].

De opvang van gezinnen met minderjarige kinderen in irregulier verblijf

Gezinnen in irregulier verblijf met minderjarige kinderen die opvang genieten[709] worden sinds de zomer van 2015 ondergebracht in een terugkeerwoning (onder het opvangregime en niet onder het detentieregime). Wanneer er geen plaats is in een terugkeerwoning, worden die gezinnen – volgens de nieuwe instructies van Fedasil (zie hierboven) – ondergebracht in een open terugkeerplaats.

703 RvS, 9 december 2014, nr. 134 835: De RvS oordeelt dat de mogelijkheid om voorlopige maatregelen te nemen bij uiterst dringende noodzakelijkheid na de eventuele overbrenging naar een woonunit in een gesloten unit volstaat om het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel te eerbiedigen, een uitspraak die tien maanden eerder nochtans door het EHRM was verworpen (EHRM, *S.J. t. België*, 27 februari 2014, §§100-104).

704 RvS, 25 mei 2015, nr. 146 105.

705 EHRM, *S.J. t. België*, 27 februari 2014, nr. 70055/10, §§100-104; *V.M. en anderen t. België*, 7 juli 2015, nr. 60125/11, § 216.

706 Zie in dit verband: *Jaarverslag Migratie 2012, 2.1. Het terugkeertraject,* pp. 154-155.

707 Fedasil, *Instructie betreffende het terugkeertraject en de toewijzing aan een open terugkeerplaats*, 20 oktober 2015 (in werking getreden op 9 november 2015). Die instructies annuleren en vervangen alle voorgaande instructies met betrekking tot het terugkeertraject.

708 Informatie via e-mail gekregen van Fedasil op 28 april 2016. Bij de redactie van dit verslag waren de cijfers van juli tot december 2015 nog niet beschikbaar.

709 Op grond van het koninklijk besluit van 24 juni 2004 tot bepaling van de voorwaarden en modaliteiten voor het verlenen van materiële hulp aan een minderjarige vreemdeling die met zijn ouders illegaal in het Rijk verblijft. Ter herinnering, die aanvraag voor materiële hulp moet door de minderjarige zelf (of door een van zijn ouders) worden ingediend bij het OCMW van zijn gewoonlijke verblijfplaats. Het OCMW gaat na of alle wettelijke voorwaarden voor toekenning van de materiële hulp vervuld zijn. Indien dit het geval is, deelt het OCMW het gezin mee dat het materiële hulp kan bekomen in een opvangcentrum. Het is dan Fedasil dat instaat voor de toewijzing van het opvangcentrum.

Die wijzigingen volgen op de sluiting in juni 2015 van het open terugkeercentrum van Holsbeek, dat dit publiek sinds 2013 opving. Volgens de staatssecretaris voor Asiel en Migratie was die sluiting enerzijds ingegeven door de lage bezettingsgraagd in de maanden voorafgaand aan de sluiting (gemiddeld een dertigtal personen per dag voor een totale capaciteit van 100 opvangplaatsen, met een daling van 561 personen in 2013 naar 23 gezinnen gedurende de eerste zes maanden van 2015) en anderzijds door de politieke wil om bijkomende middelen toe te wijzen voor de versterking van het personeel en de toename van de capaciteit van de gesloten centra[710], die een strategische prioriteit vormen.

De Raad van State heeft zich in april 2015[711] uitgesproken over de overeenkomst die werd gesloten tussen de DVZ en Fedasil betreffende de opvang van de gezinnen in irregulier verblijf in het open terugkeercentrum van Holsbeek[712]. In zijn arrest stelt de RvS het feit niet ter discussie dat de gezinnen in irregulier verblijf aan wie materiële hulp wordt toegekend in een open terugkeercentrum zijn ondergebracht, noch het feit dat ze het voorwerp zullen uitmaken van een gedwongen terugkeer als ze weigeren mee te werken aan een vrijwillige terugkeer en indien aan hen geen verblijfstitel kan worden afgeleverd. Het annuleert wel de bepaling van de overeenkomst die deze opvang beperkt tot de duur van het BGV (30 dagen).

De opvang van de gezinnen, zowel in terugkeerwoningen (onder het opvangregime) als in terugkeerplaatsen mag niet worden beperkt tot de uitvoeringstermijn van het BGV, noch aan andere voorwaarden worden onderworpen (bijvoorbeeld de ondertekening van een vrijwillige terugkeerverklaring). Ook de rechtspraak van de arbeidshoven en –rechtbanken over het centrum van Holsbeek blijft geldig: elke beslissing met betrekking tot de toewijzing van een opvangplaats door Fedasil moet rekening houden met de specifieke noden van het gezin (de continuïteit van het recht op onderwijs, de medische noden, ...)[713].

Het gebruik van terugkeerwoningen als opvangstructuur roept vragen op, voornamelijk ten aanzien van de begeleiding die er geboden wordt aan de families. Deze wordt immers gegeven door de coaches van de DVZ die normaal gezien verantwoordelijk zijn voor de begeleiding van de families die gedetineerd zijn.

Tussen juli en december 2015 hebben in totaal 21 gezinnen (83 personen van wie 49 minderjarigen) in irregulier verblijf met minderjarige kinderen opvang gekregen in een terugkeerwoning[714].

De Dublin-plaatsen

Sinds oktober 2015[715], werd door een instructie van Fedasil een nieuw concept van opvangplaatsen in het leven geroepen ter voorbereiding van de terugkeer: de zogenaamde **Dublin-plaatsen**[716]. Hun werking is vergelijkbaar met die van de terugkeerplaatsen, maar ze zijn bestemd voor asielzoekers aan wie een BGV werd afgeleverd in het kader van een Dublin-procedure (bijlage 26quater), met uitzondering van de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV). Voortaan wordt aan de personen die opvang genieten en tegen wie een dergelijke beslissing wordt genomen een Dublin-plaats toegewezen in een bijzonder opvangcentrum om hun overdracht voor te bereiden naar de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van hun asielaanvraag. De persoon in kwestie moet zich binnen de 5 dagen daarnaartoe begeven. Doet hij dat niet, dan verliest hij zijn recht op opvang (toekenning van een code 207 *no show*). Een afwijking kan alleen worden gevraagd in geval van medische contra-indicatie (behoorlijk gemotiveerd), een zwangerschap of een recente geboorte (vanaf twee maanden voor en tot twee maanden na de bevalling).

De sociale begeleiding tijdens die opvang is beperkt tot het aanbieden door de sociale assistent van twee opties: ofwel zich op eigen krachten naar de lidstaat in kwestie begeven binnen de termijn van het BGV, ofwel zich voor de organisatie van zijn overdracht laten ondersteunen door een verbindingsambtenaar van de DVZ. Als de persoon niet ingaat op één van beide opties, dan wordt de overdracht door de DVZ gedwongen uitgevoerd. De DVZ kan dan "op elk moment beslissen om over te gaan tot de verwijdering van een bewoner"[717]. Indien het BGV als gevolg van het aantekenen van beroep ondertussen door de RvV wordt geannuleerd, voorzien de instructies dat de

710 Kamer van volksvertegenwoordigers, Integraal verslag, Commissie van Binnenlandse Zaken, Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, CRIV 54 COM 195, 17 juni 2015.
711 RvS, 23 april 2015, nr. 230.947.
712 *Overeenkomst tussen Fedasil en de Dienst Vreemdelingenzaken betreffende de materiële hulp aan de minderjarige vreemdeling die met zijn ouders illegaal in het Rijk verblijft en die opgevangen wordt overeenkomstig het KB van 24 juni 2004, 29 maart 2013* (niet gepubliceerd). Zie hierover eveneens: *Jaarverslag Migratie 2013*, pp. 189-190.
713 Zie eveneens: *Migratie in cijfers en in rechten 2015, p. 162.*
714 Informatie per mail van de DVZ, 27 mei 2016.
715 Bij de redactie van dit jaarverslag beschikte Fedasil nog niet over de cijfers over de Dublin-plaatsen voor 2015.
716 Fedasil, *Instructie betreffende de wijziging van de verplichte plaats van inschrijving van asielzoekers die een weigeringsbeslissing ontvingen in het kader van een Dublin-overname,* 20 oktober 2015.
717 Fedasil, *Instructie betreffende de wijziging van de verplichte plaats van inschrijving van asielzoekers die een weigeringsbeslissing ontvingen in het kader van een Dublin-overname,* 20 oktober 2015, p. 3.

betrokken persoon van de opvang kan blijven genieten, in hetzelfde centrum of in een andere structuur.

De inrichting van die plaatsen heeft tot doel om de praktijk in overeenstemming te brengen met de rechtspraak van het HvJEU[718] betreffende de verplichting om opvang te bieden aan de betrokken personen tot het ogenblik van hun effectieve overdracht naar de verantwoordelijke lidstaat.

Die instructies doen minstens op twee vlakken vragen rijzen.

Ten eerste, de overdracht van de personen vindt plaats van zodra ze een BGV hebben ontvangen, onafhankelijk van het feit of ze daartegen al dan niet beroep aantekenen (in tegenstelling tot wat het geval is voor het terugkeertraject van afgewezen asielzoekers). Dit houdt verband met het feit dat het beroep tegen een dergelijke beslissing – nog altijd – geen schorsend effect heeft (in tegenstelling tot wat wordt bepaald door artikel 27 van de Dublin III-Verordening). Daaruit vloeit dus feitelijk voort dat de betrokken personen zich al in een (eventueel zelfs gedwongen) overdrachtsprocedure bevinden nog vóór de RvV zich uitspreekt over de vordering tot schorsing of nietigverklaring van die beslissing. Een dergelijk beroep zou enkel schorsend zijn indien de uitvoering van de overdracht nakend is, wat in de praktijk dus betekent dat de persoon die een beroep in uiterst dringende noodzakelijkheid indient al in detentie zit. Myria heeft al herhaaldelijk gewezen op de ondoeltreffendheid van dit beroep[719].

Ten tweede is het verontrustend dat de DVZ een gedwongen verwijdering op elk moment en zonder een voorafgaande verwittiging van het precieze tijdstip kan uitvoeren. Dat kan ertoe leiden dat de betrokken personen in een toestand van permanente stress leven en in situaties die bijzonder traumatiserend zijn, zeker in het geval van gezinnen met minderjarige kinderen. Keert een afgewezen asielzoeker in het kader van het terugkeertraject (zie hierboven) niet vrijwillig terug na afloop van zijn terugkeertraject, dan kan de DVZ aan de politie vragen om een oproeping te sturen om de gedwongen verwijdering te organiseren. Die moet worden verstuurd twee dagen voor het einde van de uitvoeringstermijn van het BGV en het onderwerp ervan moet duidelijk zijn aangegeven. Het is pas wanneer de betrokkene weigert om de terugkeerplaats te verlaten dat de DVZ de lokale politie kan opdragen om die persoon in het opvangcentrum aan te houden.

718 HvJEU, *Cimade en Gisti,* 27 september 2012, C-179/11. Zie hierover ook: *Jaarverslag Migratie 2012,* p. 65.
719 Zie met name: *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, p. 192.

De vrijwillige terugkeer

Op 1 februari 2016 heeft Fedasil in samenwerking met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) een chartervlucht met bestemming Bagdad ingelegd om de vrijwillige terugkeer van 106 personen uit te voeren naar Irak. Het was de allereerste keer dat dit gebeurde, niet alleen in België maar ook op Europees niveau. De reden voor dit initiatief van Fedasil was de aanzienlijke toename van het aantal personen dat naar die regio wenste terug te keren. In 2015 zijn 1.023 van de 4.053 personen die via het terugkeer- of re-integratieprogramma vrijwillig zijn teruggekeerd, teruggegaan naar Irak[720]. De meeste terugkeeroperaties naar Irak hebben plaatsgevonden tussen september en december 2015 (met meer dan 200 terugkeeroperaties per maand[721]) en hadden voornamelijk betrekking op asielzoekers van wie de asielprocedure liep. In totaal zijn in 2015 bijna 3.000 personen vrijwillig teruggegaan naar Irak vanuit 14 Europese landen, van wie ongeveer een derde vanuit België[722].

In 2015 zijn het de Irakezen die het meeste vrijwillig terugkeren. Velen onderbreken daarvoor hun asielaanvraag.

Onder die personen is een opvallend groot aantal asielzoekers aanwezig van wie de asielprocedure lopende was en die hadden besloten om hun procedure stop te zetten. Liggen de moeilijke opvangomstandigheden, de trage procedure of de ontradende informatiebrieven van de staatsecretaris voor Asiel en Migratie[723] aan de basis van die beslissingen? IOM is een studie aan het uitvoeren over de analyse van de terugkeer van asielzoekers naar Irak in 2015 op Europees niveau[724]. Tot op heden kan nochtans geen enkele diepgaande studie een echte verklaring bieden voor het plotse vertrek van zo'n groot aantal personen van die welbepaalde groep, die oorspronkelijk op zoek waren naar internationale bescherming, naar een land in oorlog.

In het algemeen hebben de autoriteiten diverse initiatieven opgezet die kaderen in een actieplan ter bevordering van de vrijwillige terugkeer. Die initiatieven proberen enerzijds om "beter in te spelen op (de noden van) het veranderde publiek" van wie "de meeste personen een hogere gemiddelde beschermingsgraad (hebben) dan

720 FEDASIL, Vrijwillige terugkeer in 2015, beschikbaar op: www.fedasil.be. Omwille van een verschillende methodologie tussen DVZ en Fedasil verschillen deze cijfers licht met de cijfers in het cijferdeel van dit hoofdstuk.
721 FEDASIL, *Informatiebrief vrijwillige terugkeer*, april 2016.
722 Internationale Organisatie voor Migratie, *IOM Surveys Iraqi Migrants to Europe,* persbericht, 15 maart 2016.
723 Zie hierover hfst. internationale bescherming en staatloosheid.
724 Myria, *Contactvergadering internationale bescherming*, februari 2016.

voorheen"[725] en anderzijds om de personen in irregulier verblijf te bereiken die niet in het opvangnetwerk verblijven en die geen contact meer hebben met de autoriteiten[726]. Tot die initiatieven behoren onder andere de uitwerking van informatieprojecten die zich richten tot bepaalde doelgroepen (personen afkomstig uit de Balkan), gemeenten, middenveldorganisaties, voogden alsook ambassades en consulaten; de organisatie van terugkeerpermanenties in de nieuwe terugkeerloketten van Luik en Antwerpen (die beide hun deuren openden in het najaar van 2015) en een nauwere samenwerking met de lokale besturen[727].

De toegangsvoorwaarden tot het vrijwillige terugkeer- en re-integratieprogramma werden onlangs versoepeld. Er werden twee belangrijke wijzigingen aangebracht. Ten eerste kunnen personen van wie de asielaanvraag (of eender welke andere procedure) werd afgewezen en aan wie al een BGV werd afgeleverd voortaan ook toegang krijgen tot het volledige vrijwillige terugkeerprogramma (hulp bij de terugkeer en de re-integratie) zonder dat aan andere voorwaarden moet worden voldaan. Voorheen was de toegang tot dit programma voorbehouden aan de personen die daartoe een aanvraag hadden ingediend binnen de twaalf maanden na de kennisgeving van hun BGV. Ten tweede werd de hulp bij de re-integratie die is voorzien voor kwetsbare groepen uitgebreid om ook hulp te kunnen bieden in uitzonderlijke situaties die specifiek zijn voor een individueel geval (bijvoorbeeld de toestand in het land van herkomst, een bijzondere gezinssituatie, personen die hun land al lang geleden hebben verlaten, een interessant re-integratieproject). Fedasil heeft de samenvattende tabel bijgewerkt waarin alle toegangsvoorwaarden voor de verschillende vormen van steun bij vrijwillige terugkeer worden opgesomd[728].

725 KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Algemene beleidsnota Asiel en Migratie, Administratieve vereenvoudiging*, 3 november 2015, DOC 54 1428/019, p. 17.

726 Dit laatste punt vormt eveneens het onderwerp van een recent syntheseverslag van het EMN waarin de verschillende benaderingen worden geanalyseerd en vergeleken die de lidstaten in verband met deze kwestie hanteren: EMN, *Disseminatie van informatie betreffende vrijwillige terugkeer: hoe irreguliere migranten te bereiken die niet in contact staan met de autoriteiten?*, oktober 2015, beschikbaar op: www.emnbelgium.be.

727 KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Algemene beleidsnota Asiel en Migratie, Administratieve vereenvoudiging*, 3 november 2015, DOC 54 1428/019, p. 17; FEDASIL, *Informatiebrief "Vrijwillige terugkeer"*, januari 2015; FEDASIL, *Informatiebrief "Vrijwillige terugkeer"*, juni 2015; FEDASIL, *Informatiebrief "Vrijwillige terugkeer"*, december 2015.

728 FEDASIL, *Terugkeer- en re-integratieprogramma (2015)*, juni 2015, beschikbaar op: www.kruispuntmi.be /sites/default/files/bestanden/documenten/terugkeer- en reintegratieprogramma tabel 2015 fedasil.pdf.

2.2.2. | Ontwikkelingen op het gebied van detentie

In zijn algemene beleidsnota[729] heeft de staatssecretaris voor Asiel en Migratie zijn voornemen bevestigd om de capaciteit van de gesloten centra uit te breiden door extra plaatsen te creëren in 2016 (van 452 naar 605 plaatsen). Zo werd in het gesloten centrum van Merksplas een nieuwe vleugel geopend die plaats zal bieden aan 75 bijkomende gedetineerden. Na de heropening van een vleugel die werd verbouwd, werd de capaciteit van het gesloten centrum van Merksplas verhoogd tot 142 plaatsen. In december 2015 werd er ook een vleugel met een capaciteit van 40 plaatsen geopend in het terugkeercentrum 127bis, wat de capaciteit op 120 plaatsen brengt. De beleidsnota bevat echter geen projecten met betrekking tot de invoering van alternatieven voor detentie, ondanks het feit dat de internationale context zich steeds meer op de ontwikkeling van dergelijke alternatieven richt.

Alternatieven voor detentie

Verscheidene studies en mededelingen die in 2015 werden gepubliceerd, benadrukken de redenen waarom alternatieven voor detentie moeten worden overwogen[730]: de ondoeltreffendheid van het detentiebeleid met het oog op een vermindering van de irreguliere immigratiestromen, de hoge kosten[731], de nadelige gevolgen voor de gezondheid, de negatieve impact op toekomstige integratie als een verblijfsrecht wordt verkregen en, tot slot, de grote doeltreffendheid van de alternatieven, zeker als ze een individuele begeleiding en juridische ondersteuning omvatten.

Ze wijzen er nogmaals op dat het juridisch kader het aanbieden van alternatieven aanmoedigt[732]. De opvangrichtlijn, die in juli 2015 had moeten zijn omgezet in Belgisch recht, vermeldt uitdrukkelijk dat de lidstaten alternatieve maatregelen moeten voorzien voor de detentie van asielzoekers, zoals "het zich regelmatig

729 KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Algemene beleidsnota Asiel en Migratie*, 3 november 2015, DOC 54 1428/019.

730 INTERNATIONAL DETENTION COALITION, *There are alternatives*, Australia, IDC, 2015, pp.1-6; ODYSSEUS-NETWERK, *Alternatives to immigration and asylum detention in the EU*, januari 2015, pp. 21-27.

731 Om een idee te hebben van de kosten van detentie kan worden verwezen naar het forfaitaire bedrag dat is vastgesteld in art. 17/7, § 2 K.B. van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, waarvan de geïndexeerde waarde voor 2016 overeenkomt met 188 EUR per persoon per dag (Bericht van de Dienst Vreemdelingenzaken van 1 februari 2016, *B.S.* 5 februari 2016).

732 FRA, *Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures*, oktober 2015.

melden bij de overheid, het stellen van een borgsom of een verplichting om op een bepaalde plaats te blijven"[733]. De terugkeerrichtlijn bepaalt dat detentie een maatregel is die pas in laatste instantie mag worden gebruikt[734] maar legt als dusdanig geen verplichting op om alternatieven uit te werken. Toch bepaalt het *Terugkeerhandboek*, dat in 2015 door de Europese Commissie werd opgesteld, dat die bepaling impliceert dat elke lidstaat alternatieven voor detentie moet voorzien in zijn nationale wetgeving[735]. Die alternatieven kunnen uiteraard alleen maar aan de vreemdeling in irregulier verblijf worden opgelegd wanneer de termijn voor vrijwillig vertrek verstreken is.

België beschikt momenteel niet over alternatieven voor detentie in gesloten centra voor volwassenen. Er zou echter wel inspiratie kunnen worden gehaald uit de maatregelen die in de wetgeving werden opgenomen als preventieve maatregelen om het risico op onderduiken te vermijden[736] (regelmatige aanmelding bij de gemeentelijke overheid, overhandiging van een kopie van een identiteitsdocument, financiële waarborgen)[737], waar trouwens nog altijd onvoldoende gebruik wordt van gemaakt[738]. Overal ter wereld bestaan er andere alternatieve maatregelen, zoals de aanduiding van een borgsteller, de keuze van een woonplaats, de aanduiding van een woning, het wonen in een gemeenschap of huisarrest[739].

Er werd daarentegen wel een systeem van alternatieven uitgewerkt voor gezinnen met minderjarige kinderen.

De gezinnen in irregulier verblijf, die in hun levensonderhoud kunnen voorzien, mogen **in de eigen woning verblijven (thuisverblijf)** als alternatief voor detentie, als ze zich aan bepaalde voorwaarden houden, waarbij sancties kunnen worden opgelegd als die niet worden nageleefd[740].

De Raad van State heeft zich in april 2016 uitgesproken[741] over het koninklijk besluit[742] dat de inhoud bepaalt van de overeenkomst tussen de DVZ en het gezin. Die overeenkomst moet ondertekend worden door het gezin om thuis te mogen verblijven als alternatief voor zijn detentie (en omvat de sancties die van toepassing zijn bij niet-naleving van de bepalingen van de overeenkomst). Ter herinnering, dit waren de voorziene sancties[743]:

1. De vasthouding van het gezin in een terugkeerwoning;
2. De opsluiting van een volwassen gezinslid in een gesloten centrum;
3. De detentie van heel het gezin in een gesloten centrum.

In haar arrest verduidelijkt de Raad van State dat de 'sancties' in kwestie administratieve politiemaatregelen en geen administratieve sancties zijn. Die hebben "noch tot voorwerp, noch tot doel het bestraffen van de gezinnen". Een beroep tegen die politiemaatregelen kan bij de rechtbanken van de rechterlijke orde ingediend worden. De Raad van State annuleert trouwens twee van de drie voorziene "sancties": enerzijds de sanctie die de detentie voorziet van een volwassen gezinslid in een gesloten centrum. Ze vindt dat "dergelijke maatregel een disproportionele inmenging in het recht op gezinsleven lijkt" en dat zij "disproportioneel lijkt in verhouding met het beoogde doel". Anderzijds annuleert de Raad van State ook de sanctie die eruit bestaat om heel het gezin in een gesloten centrum vast te houden in die mate dat het aangevochten koninklijk besluit de vereiste niet formuleert dat het gesloten centrum aangepast moet zijn aan de noden van het gezin (wat nochtans een wettelijke verplichting is). De raad verduidelijkt ten slotte dat de term 'gezin' ruim kan opgevat worden (en niet beperkt is tot alleen de vaders en de moeders).

Na de aanname van dit koninklijk besluit uitte Myria zijn bezorgdheid over die sancties, zoals over de scheiding van de gezinsleden (en het in overweging nemen van het hoger belang van het kind) en over het gebrek aan gradatie tussen de sancties en de voorafgaande waarschuwing[744].

733 Art. 8 opvangrichtlijn. Zie verder voor de detentie van asielzoekers.

734 Zie art. 15 van de terugkeerrichtlijn voor de vreemdelingen in illegaal verblijf; art. 8 opvangrichtlijn voor de asielzoekers; art. 28 Dublin III -Verordening.

735 Terugkeerhandboek, p. 86. Voor meer informatie over het Handboek, zie: *2.2.1 De acties van de Europese Commissie op het gebied van terugkeer* in dit hoofdstuk.

736 Het betreft maatregelen die worden toegepast tijdens de termijn voor vrijwillig vertrek en dus tijdens de periode die voorafgaat aan de detentie of de alternatieven daarvoor, en die tot doel hebben om het risico op onderduiken te vermijden.

737 De Speciale Rapporteur voor de mensenrechten van migranten van de Verenigde Naties heeft erop gewezen dat een dergelijke maatregel tot discriminaties zou kunnen leiden. Zie: Speciale Rapporteur voor de mensenrechten van migranten, A/HRC/20/24, 2 april 2012, §59. Niettemin rapporteert de International Detention Coalition dat ngo's in sommige landen fondsen hebben opgericht die toegankelijk zijn voor personen die niet over voldoende middelen beschikken om een beroep te kunnen doen op dit alternatief voor detentie. INTERNATIONAL DETENTION COALITION, *There are alternatives,* Australia, IDC, 2015, p.71.

738 Voor meer informatie over die maatregelen, zie: Federaal Migratiecentrum, *Een nieuw kader voor het Belgisch terugkeerbeleid,* juni 2014.

739 Voor een analyse van de situatie in de landen van de Europese Unie, zie: Europees Migratienetwerk, "The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies", Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2014, november 2014, pp. 34-37. Zie ook: UNHCR, *Alternatives à la détention, EC/66/SC/CRP.12,* 3 juni 2015.

740 Voor meer informatie, zie: *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, pp. 162-163.

741 RvS, 28 april 2016, nr. 234.577.

742 K.B. van 17 september 2014 tot bepaling van de inhoud van de overeenkomst die wordt gesloten en de sancties die kunnen worden opgelegd krachtens artikel 74/9, § 3, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

743 Art. 3, 1° -3° van het KB van 17 september 2014.

744 *Migratie in cijfers en in rechten 2015,* p. 164.

De invoering van dit systeem van alternatieven voor detentie van gezinnen lijdt onder een gebrek aan financiële middelen, waardoor geen enkel bijkomend personeelslid kan worden aangeworven. Het wordt op dit moment dus op beperkte schaal uitgevoerd. In april 2015 werd een evaluatie uitgevoerd door de DVZ, die niet publiek werd gemaakt[745].

In 2015 werden in dit kader 230 gezinnen uitgenodigd voor een onderhoud met de DVZ, waarbij 67 van hen een overeenkomst hebben ondertekend voor hun begeleiding. Onder hen:

- hebben 4 gezinnen getekend voor een vrijwillige terugkeer (tijdens hun thuisverblijf);
- werden 11 gezinnen overgebracht naar een terugkeerwoning;
- werd 1 gezin verwijderd;
- zijn 8 gezinnen uit hun woning verdwenen.
- werden 2 gezinnen vrijgelaten[746].

De gezinnen die worden vastgehouden aan de grens, nadat hen de toegang tot het grondgebied werd ontzegd, en de gezinnen in irregulier verblijf die het voorwerp uitmaken van een gedwongen verwijdering, worden ondergebracht in **terugkeerwoningen**[747]. In 2015 kregen 161 gezinnen daar een onderkomen als alternatief voor detentie. Dat vertegenwoordigt in totaal 580 personen, van wie 328 minderjarige kinderen. Daaronder bevonden zich:

- 78 gezinnen die aan de grens werden teruggedreven, waarvan 36 in asielprocedure;
- 11 gezinnen in afwachting van een Dublin-overdracht;
- 31 gezinnen die werden vastgehouden als gevolg van een SEFOR-procedure;
- 10 gezinnen hadden een meervoudige asielaanvraag ingediend;
- 8 gezinnen werden eerder opgevangen in terugkeerwoningen (zie hierboven);
- 2 gezinnen die werden overgebracht vanuit een open terugkeerplaats;
- 6 gezinnen die werden overgebracht vanuit een opvangcentrum;
- 4 gezinnen die werden aangehouden naar aanleiding van een politiecontrole;
- 11 gezinnen werden overgebracht na thuisverblijf als alternatief aan hun detentie (zie hierboven).

Van de 149 gezinnen die de terugkeerwoningen verlieten in 2015:

- hebben 21 gezinnen een verblijfstitel verkregen als vluchteling of als begunstigde van subsidiaire bescherming;
- zijn 3 gezinnen vrijwillig teruggekeerd;
- werden 9 gezinnen gerepatrieerd, waarvan 4 onder begeleiding en 2 met een *special flight*;
- werden 27 gezinnen teruggedreven;
- hebben 2 gezinnen het voorwerp uitgemaakt van een Dublin-overdracht;
- werden 29 gezinnen in vrijheid gesteld;
- zijn 58 gezinnen verdwenen[748].

Het opzetten van terugkeerwoningen als alternatief voor detentie voor gezinnen met minderjarige kinderen is een positieve ontwikkeling[749]. Niettemin heeft Myria toch al een aantal problematische punten aangehaald die zich bij de concrete uitvoering van dit project voordoen (tekort aan materiaal voor de kinderen, beperkte toegang tot onderwijs, scheiding van de gezinnen, beperkte sociale begeleiding,...)[750]. Die elementen blijken ook uit de studie die in 2015 door het platform Kinderen op de Vlucht werd uitgevoerd over de detentie van kinderen in gezinnen in België[751]. Ook hier wordt nadrukkelijk gewezen op de problemen in verband met transparantie (ontbreken van de publicatie van de jaarcijfers en van evaluatieverslagen) en met monitoring. Het platform besluit dat zelfs indien die tekortkomingen een negatieve uitwerking hebben op de situatie van de kinderen, die alternatieve terugkeerwoningen toch "een must zijn voor België indien men een humaan migratiebeleid wil voeren dat de internationale verplichtingen respecteert".

Detentie van specifieke groepen

De detentie van gezinnen met minderjarige kinderen in gesloten centra

De Belgische wet staat de detentie van minderjarigen in een gezin in gesloten centra toe voor een zo kort mogelijke periode, op voorwaarde dat de plaats is

745 KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Schriftelijke vraag en antwoord nr. 94*, 19 maart 2015, DOC 2014201502218.
746 Informatie per mail van de DVZ, 27 mei 2016.
747 Daarnaast verblijft er nu ook een nieuw publiek in de terugkeerwoningen: gezinnen met minderjarige kinderen in irregulier verblijf die materiële hulp hebben gekregen, zie eerder in dit hoofdstuk: *De opvang van gezinnen met minderjarige kinderen in irregulier verblijf.*
748 Informatie per mail van de DVZ, 27 mei 2016.
749 Die onder andere positief wordt onthaald door de Raad van Europa: RAAD VAN EUROPA, Résolution 2020 (2014): *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants*, 3 oktober 2014. Zie ook: RAAD VAN EUROPA, *Recommandation 2056 (2014: Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants*, 3 oktober 2014.
750 *Migratie in cijfers en in rechten 2015, Hoofdstuk 9, Focus: De belangen van het kind in de terugkeerprocedures.*
751 Platform kinderen op de vlucht, *Detentie van kinderen in gezinnen in België: analyse van de theorie en de praktijk,* december 2015, beschikbaar op www.kinderenopdevlucht.be.

De huidige detentiepraktijk van asielzoekers roept vragen op inzake haar wettigheid en het toekomstige project voor de detentie van kinderen in gesloten centra is bijzonder zorgwekkend.

aangepast aan de noden van gezinnen[752], een begrip dat niet nader werd bepaald. België werd door het EHRM al herhaaldelijk veroordeeld voor de opsluiting van minderjarigen in gesloten centra[753] die als onaangepast werden beoordeeld.

Op dit ogenblik worden gezinnen met kinderen soms nog voor een korte periode[754] vastgehouden in een gesloten centrum, ofwel bij hun aankomst aan de grens in een luchthaven – met het oog op een terugdrijving, of voor de overdracht naar een terugkeerwoning – ofwel vóór hun gedwongen verwijdering[755]. Zo werden in 2015 25 gezinnen met 34 minderjarigen vastgehouden enkel en alleen in het Centrum Caricole voor hun terugdrijving en 54 gezinnen met 86 minderjarigen die zowel in het Centrum Caricole werden vastgehouden alsook in een terugkeerwoning.

Het project voor de bouw van nieuwe woonunits voor gezinnen in het gesloten centrum 127bis heeft tot doel om een aangepaste structuur in te richten voor de detentie van gezinnen met minderjarige kinderen. Myria heeft al zijn bezorgdheid geuit over dit bijzonder verontrustende project[756].

Bij de redactie van dit jaarverslag is het niet mogelijk om te weten wanneer die woonunits voor gezinnen operationeel zullen zijn. In november 2015 werd een nieuwe aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning ingediend, nadat een akkoord werd bereikt met de exploitant van de luchthaven[757]. Het is het uitdrukkelijke doel om die units uitsluitend als ultiem middel te gebruiken. De gezinnen zouden in eerste instantie de mogelijkheid krijgen om vrijwillig te vertrekken, vervolgens zouden ze worden ondergebracht in een terugkeerwoning en pas daarna, als sanctie, in die woonunits voor gezinnen in het gesloten centrum 127bis met het oog op hun gedwongen verwijdering. Er zouden opvoeders, leerkrachten en coaches aanwezig zijn[758]. Myria blijft de verdere uitvoering van dit project aandachtig opvolgen, net zoals de waarborgen dat de rechten van het kind gerespecteerd worden.

752 Art.74/9 vreemdelingenwet.
753 EHRM, *Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga t. België*, 12 oktober 2006, nr. 13178/03; EHRM, *Muskhadzhiyeva en anderen t. België*, 19 januari 2010, 41442/07; EHRM, *Kanagaratnam en anderen t. België*, 13 december 2011, 15297/09.
754 De DVZ informeerde Myria dat deze detentie normaal gezien slechts voor een nacht gebeurt.
755 Zie: *Migratie in cijfers en in rechten 2015,* p.176 en *Jaarverslag Migratie 2013,* p. 189.
756 *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, p. 164.
757 BELGA, *De bouwvergunning voor gesloten woonunits voor gezinnen is aangevraagd,* 5 november 2015.
758 KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Schriftelijke vragen en antwoorden nr. 0095*, 27 april 2015, QRVA 54 022.

We herinneren eraan dat België zich door de ratificatie van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) ertoe heeft verbonden om van de belangen van het kind de eerste overweging te maken bij alle maatregelen betreffende kinderen[759], een beginsel dat trouwens ook in de Belgische Grondwet is verankerd[760]. Talrijke specialisten zijn het er echter over eens dat detentie "verwoestende gevolgen heeft voor kinderen"[761] en dat detentie "zelfs van zeer korte duur en onder relatief humane omstandigheden" op korte of lange termijn ernstige en traumatiserende gevolgen kan hebben "op de lichamelijke en geestelijke gezondheid van de kinderen"[762].

In 2012 werd de campagne *End immigration detention of children* gelanceerd, met de steun van talrijke internationale organisaties[763]. Verscheidene nationale[764] en internationale instanties hebben zich uitgesproken voor een beëindiging van de administratieve detentie van migrantenkinderen en vinden dat detentie nooit in overeenstemming is met hun belangen[765]. De Raad van Europa[766] en het Comité voor de Rechten van het Kind van de Verenigde Naties[767] herbevestigen dit principe en bevelen aan om wetten uit te vaardigen die de aan immigratie gerelateerde detentie van kinderen verbieden. De Speciale Rapporteur over de mensenrechten van migranten van de Verenigde Naties[768] is van oordeel dat de detentie van migrantenkinderen eveneens een schending kan betekenen van hun recht om niet te worden bestraft op grond van de activiteiten van hun ouders[769]. In zijn rapport van 2015, verklaart de Speciale Rapporteur over foltering van de Verenigde Naties dat de detentie van kinderen op grond van het verblijfsstatuut

759 Art. 3 § 1 van het IVRK.
760 Art. 22 Grondwet.
761 UNICEF BELGIË, *De opsluiting van migrantenkinderen in gesloten centra*, juli 2012, p.10.
762 RAAD VAN EUROPA, *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants, Résolution 2020 (2014)*, 3 oktober 2014.
763 Waaronder het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties, het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties, Unicef en de Raad van Europa. Voor meer informatie, zie de website van de internationale campagne: http://endchilddetention.org/ en die van de Raad van Europa, die zich in 2015 bij de campagne heeft aangesloten: http://website-pace.net/fr/web/apce/children-in-detention.
764 DE FEDERALE OMBUDSMAN, *Onderzoeksrapport 2009/2 naar de werking van de gesloten centra beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, Algemene Aanbevelingen, nr. 191*; NATIONALE COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN HET KIND – ADVIESORGAAN, *Advies over de situatie van kinderen in migratie*, 2015.
765 UNICEF BELGIË, *De opsluiting van migrantenkinderen in gesloten centra*, juli 2012; COMITÉ VOOR DE RECHTEN VAN HET KIND, *Report of the 2012 day of general discussion on the rights of all children in the context of international migration*, september 2012, §78.
766 RAAD VAN EUROPA, *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants*, Résolution 2020 (2014), 3 oktober 2014.
767 COMITÉ VOOR DE RECHTEN VAN HET KIND, *General Comment (Algemene Commentaar) nr. 14 (2013), CRC/C/GC/14,* 29 mei 2013.
768 FRANÇOIS CRÉPEAU, SPECIALE RAPPORTEUR OVER DE MENSENRECHTEN VAN MIGRANTEN, A/HRC/20/24, 2 april 2012.
769 Zoals gewaarborgd in artikel 2.2 van het IVRK.

van hun ouders nooit in het belang van het kind is en een onmenselijke en vernederende behandeling kan vormen. Wanneer de belangen van het kind het behoud van de eenheid van het gezin vereisen, moet het gebod om een kind niet van zijn vrijheid te beroven dus worden uitgebreid tot zijn ouders en houdt dit in dat de overheid alternatieve maatregelen moet nemen voor het hele gezin[770].

De Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa heeft, naar aanleiding van zijn bezoek aan België in september 2015, de Belgische regering aangespoord "om niet opnieuw aan te knopen met de praktijk om gezinnen met kinderen op te sluiten". Hij heeft zich ervoor uitgesproken om in de wet een verbod op de administratieve detentie van kinderen op te nemen[771].

Myria beveelt dus aan om het verbod op de detentie van kinderen in gesloten centra in de wet vast te leggen, aangezien die praktijk in strijd wordt geacht met de belangen van het kind. De middelen die worden toegekend aan de alternatieven voor detentie moeten bijgevolg worden versterkt en er moet een regelmatige en transparante evaluatie van die alternatieven worden uitgevoerd om eventuele verbeteringen mogelijk te maken. In alle administratieve beslissingen die betrekking hebben op minderjarige vreemdelingen, moeten de eenheid van het gezin en de belangen van het kind worden gewaarborgd.

Tot slot herinneren we eraan dat de wet weliswaar de detentie van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV's) verbiedt, maar dat er een uitzondering op dit principe is voorzien voor personen die zich aan de grens aanbieden en voor wie er twijfel bestaat over hun leeftijd[772]. Die bepaling gaat in tegen de normen die worden voorgeschreven door het Comité voor de Preventie van Foltering[773] en ook door de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa[774]. Myria herhaalt zijn aanbeveling: wanneer er twijfel bestaat over de minderjarigheid, moet een NBMV tot bewijs van het tegendeel als een minderjarige worden behandeld[775].

De detentie van asielzoekers

In 2015 heeft het Hoog Commissariaat voor de vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR) in het kader van zijn wereldwijde strategie *Beyond Detention* 2014-2019[776] zijn standpunt over de detentie van asielzoekers herhaald. Het is van mening dat volgens de internationale normen met betrekking tot het recht van vluchtelingen en de mensenrechten, "de detentie van asielzoekers in principe zou moeten worden vermeden of slechts in laatste instantie worden toegepast, rekening houdende met het leed dat dit veroorzaakt"[777].

Het EU-recht bevat bepalingen over de detentie van asielzoekers. De procedurerichtlijn bepaalt dat een persoon niet in detentie mag worden gehouden enkel en alleen omdat hij een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend[778]. De opvangrichtlijn voorziet dat detentie alleen mogelijk is als dat noodzakelijk is, dat dat moet gebeuren op grond van een individuele beoordeling en dat de maatregel pas in laatste instantie mag worden genomen, namelijk "wanneer andere, minder dwingende maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast"[779]. Bij de redactie van dit jaarverslag was de omzetting van die richtlijnen, die tegen juli 2015 moest zijn uitgevoerd, nog niet gebeurd[780] en waren de principes van noodzakelijkheid, individuele beoordeling en evenredigheid dus nog altijd niet in de Belgische wet opgenomen.

De opvangrichtlijn geeft eveneens een limitatieve opsomming van de omstandigheden waaronder asielzoekers in detentie mogen worden gehouden[781]. Sommige organisaties vragen zich af of al die hypothesen wel in overeenstemming zijn met de internationale

770 JUAN E. MENDEZ, SPECIALE RAPPORTEUR VAN DE VERENIGDE NATIES OVER FOLTERING, A/HRC/28/68, 5 maart 2015.

771 NILS MUIZNIEKS, COMMISSARIS VOOR DE MENSENRECHTEN, *Rapport naar aanleiding van zijn bezoek aan België van 14 tot 18 september 2015,* nr. 48, p.12.

772 Art. 41 Opvangwet.

773 Normen van het CPT, Uittreksel van het 7de algemeen verslag, p. 97: Wanneer er onzekerheid bestaat over de minderjarigheid van een vreemdeling in een irreguliere situatie, met andere woorden over het feit of hij minder dan 18 jaar oud is, moet de betrokkene tot bewijs van het tegendeel worden behandeld alsof hij minderjarig is.

774 RAAD VAN EUROPA, *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants*, Résolution 2020 (2014), 3 oktober 2014.

775 Deze aanbeveling werd door Myria al geformuleerd in het kader van zijn rapport over *De regionale INAD-centra en de grondrechten van vreemdelingen,* gepubliceerd in juni 2013, beschikbaar op: www.myria.be.

776 UNHCR, *Beyond Detention 2014-2019: Een wereldwijde strategie ter ondersteuning van regeringen om een einde te maken aan de detentie van asielzoekers en vluchtelingen*, mei 2014.

777 UNHCR, EC/66/SC/CRP.12, *Alternatives à la détention*, 3 juni 2015. Zie in dezelfde zin UNHCR, *lignes directrices concernant les critères et normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et aux alternatives à la détention*, 2012; PARLEMENTAIRE VERGADERING VAN DE RAAD VAN EUROPA, Resolutie 1707 (2010), *Rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe.*

778 Art. 26 richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juin 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming.

779 Art. 8.2 richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming.

780 Zie in dat verband: Focus *De omzetting in Belgisch recht van Europees recht inzake asiel en migratie.*

781 Art. 8.3 opvangrichtlijn.

normen betreffende de detentie van asielzoekers[782]. Het HvJEU heeft geoordeeld dat dit wel degelijk het geval was wanneer die maatregel door de bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde wordt vereist[783]. Het is nog maar de vraag of het Hof tot dezelfde conclusie zou komen voor alle andere hypothesen die door de opvangrichtlijn worden toegestaan, zeker gezien de recente rechtspraak van het EHRM[784].

Asielzoekers op het grondgebied

De vreemdelingenwet somt de voorwaarden op waaronder asielzoekers die zich op het grondgebied bevinden, kunnen worden vastgehouden[785]. Na de inwerkingtreding van de opvangrichtlijn is het belangrijk dat die situaties in overeenstemming zijn met die welke door deze richtlijn limitatief worden opgesomd en aanvaard.

Er kunnen dus vragen worden gesteld bij de overeenstemming met het Europees recht van sommige van de gevallen waarin de mogelijkheid tot detentie bestaat die opgenomen zijn in het Belgisch recht[786] en die zouden moeten worden herzien.

Bovendien werd Myria in 2015 in kennis gesteld van situaties waarin vreemdelingen een asielaanvraag indienen wanneer ze zich reeds in een gesloten centrum bevinden. Sommigen van hen kregen niet onmiddellijk een nieuwe detentietitel[787] op het ogenblik van de registratie van hun asielaanvraag. Logischerwijs moeten de detentieprocedure en -termijnen die van toepassing zijn op personen die om internationale bescherming verzoeken op hen worden toegepast zolang hun aanvraag in behandeling is. Het feit dat de afgifte van hun nieuwe detentietitel eventueel wordt vertraagd, kan ertoe leiden dat de detentieduur die is toegestaan voor asielzoekers wordt overschreden.

Asielzoekers aan de grens

De Commissaris voor mensenrechten van de Raad van Europa heeft in 2015 een bezoek gebracht aan België en zich over de detentie van asielzoekers gebogen die aan de grens in luchthavens worden aangehouden. Hoewel dit volgens het Europees recht[788] mogelijk is, moet er toch nogmaals worden op gewezen dat de quasi systematische detentie van die groep van personen vragen doet rijzen[789]. De autoriteiten menen dat die detentie aan de grens noodzakelijk is omwille van de weigering om asielzoekers toegang te verlenen tot het grondgebied. Zo kan een asielzoeker in geval van een negatieve beslissing over zijn verzoek om internationale bescherming op grond van het Verdrag van Chicago worden teruggedreven naar het land waar hij op het vliegtuig is gestapt en dit op kosten van de luchtvaartmaatschappij. De Commissaris is van oordeel dat "het feit dat asielzoekers aan de grens worden vastgehouden zodat zij het voorwerp kunnen zijn van een verwijdering problematisch is, omdat deze personen niet kunnen worden teruggestuurd voordat de instanties hun asielaanvraag hebben onderzocht". Hij herinnert eraan dat detentie van asielzoekers slechts kan in geval van naleving van het principe van het noodzakelijkheidscriterium, van de maatregel die pas in laatste instantie mag worden genomen en de vereiste om een individuele beoordeling van de situatie uit te voeren[790].

Bovendien roept de detentieduur van die asielzoekers aan de grens een aantal vragen op. Zo heeft het Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV) gewezen op een nieuwe praktijk die door de DVZ wordt gehanteerd. Die praktijk bestaat erin om aan de asielzoeker die aan de grens wordt vastgehouden een nieuwe detentietitel af te leveren (die normaal voorzien is voor vreemdelingen die irregulier op het grondgebied verblijven) indien door het CGVS binnen de vier weken na de indiening van de aanvraag geen enkele beslissing werd genomen. Dit is een manier om de procedurerichtlijn te omzeilen die de lidstaat ertoe verplicht om aan de asielzoeker het recht op toegang tot het grondgebied van de lidstaat te verlenen indien er binnen de vier weken geen beslissing werd genomen[791]. Bovendien kan een asielzoeker van wie de procedure loopt niet met een vreemdeling in irregulier verblijf worden gelijkgesteld[792]. Die handelswijze werd met name bestraft

782 ECRE, *Information note on Directive 2013/33/EU,* juli 2015.
783 Zie hierboven: HvJEU, *J.N. t. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.*
784 Zie met name EHRM, *Nabil en anderen t. Hongarije*, 22 september 2015, nr. 62116/12. In dit arrest wijst het Hof er nogmaals op dat detentie slechts mogelijk is zolang de verwijderingsprocedure loopt. Dit zou nog altijd het geval kunnen zijn ondanks het bestaan van een hangende asielaanvraag, indien een afwijzing van de asielaanvraag tot een verwijdering kan leiden.
785 Art. 74/6 § 1 bis, 1°-15° Vreemdelingenwet.
786 Bijvoorbeeld: wanneer de asielzoekers zijn aanvraag doet na het verstrijken van de termijn voorzien in de wet (art. 74/6 § 1er bis, 5° vreemdelingenwet), wanneer de asielzoeker al eens asiel heeft aangevraagd (Ibid, 9°) of wanneer de asielzoeker al meer dan drie maanden in een derde land verbleef (Ibid, 2°). Voor meer informatie, zie: S. SAROLEA; E. TSOURDI; J.-Y. Carlier, *La réception du droit européen de l'asile en droit belge : la directive accueil*, p. 84.
787 Bijlage 39*bis* K.B. van 08 oktober 1981.
788 Art. 8 van de opvangrichtlijn voorziet immers dat detentie toegestaan is "om in het kader van een procedure een beslissing te nemen over het recht van de verzoeker om het grondgebied te betreden".
789 Het Comité inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie van de Verenigde Naties (CERD) zegde eveneens bezorgd te zijn over de detentie van asielzoekers aan de grens en had aanbevolen om hun detentie slechts in laatste instantie te overwegen. Het had aan België gesuggereerd om andere alternatieven in overweging te nemen. Zie CERD, *Observations finales concernant les seizième à dix-neuvième rapports périodiques de la Belgique,* 14 maart 2014, nr. 20.
790 Rapport van Nils Muiznieks, mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa naar aanleiding van zijn bezoek aan België van 14 tot 18 september 2015, p.8.
791 Art. 43 procedurerichtlijn.
792 BCHV-CBAR, *Detentie aan de grens o.b.v. artikel 7 Vreemdelingenwet: juridische argumenten invrijheidstelling*, oktober 2015, beschikbaar op: www.cbar-bchv.be.

door de Kamer van Inbeschuldigingstelling van Brussel[793].

Dublin-asielzoekers

België heeft nog altijd zijn wetgeving niet gewijzigd om die in overeenstemming te brengen met artikel 28 van de Dublin III-verordening[794], die van kracht is sinds januari 2014. Het Comité tegen Foltering[795] was in 2014 al van oordeel dat de vrij systematische detentie van die categorie van asielzoekers en de duur van hun detentie problematisch was. Bijgevolg had het de Belgische staat aangemoedigd alternatieve maatregelen te nemen om te verzekeren dat pas in laatste instantie tot detentie zou worden overgegaan.

De Belgische wet staat vasthouding of opsluiting van asielzoekers toe alvorens een beslissing tot Dublin-overdracht wordt genomen "voor de tijd die hiervoor strikt noodzakelijk is, zonder dat de duur van de vasthouding of opsluiting een maand te boven mag gaan", met de mogelijkheid om die termijn met een periode van één maand te verlengen "wanneer wordt aangetoond dat de behandeling van een verzoek tot overname of terugname van een asielzoeker buitengewoon complex is." Na de beslissing tot overdracht, is vasthouding of opsluiting toegestaan wanneer de DVZ "het voor het waarborgen van de effectieve overdracht nodig acht", "voor de tijd die strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de overdracht", met een maximum van één maand. Die maximale duur van één maand houdt geen rekening met de eventuele vasthouding of opsluiting voorafgaand aan de beslissing tot overdracht (die één maand kan bedragen en maximum eenmaal mag worden verlengd)[796].

De wet vermeldt nergens de voorwaarden "significant risico op onderduiken (…), op basis van een individuele beoordeling" en "evenredigheid", wat inhoudt dat detentie "enkel" mogelijk is "wanneer andere, minder dwingende alternatieve maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast"[797].

In het najaar van 2015 werd Myria ervan in kennis gesteld dat meerdere asielzoekers van hun vrijheid waren beroofd en in gesloten centra geplaatst in het kader van een Dublin-procedure omdat ze in hun interview hadden gezegd dat ze door andere lidstaten waren gereisd alvorens in België aan te komen. Het lijkt erop dat die personen van hun vrijheid werden beroofd enkel en alleen omdat ze het voorwerp uitmaakten van een Dublin-procedure. Zelfs al werden die personen daarna in vrijheid gesteld, toch vormen de leemten in de Belgische wetgeving, die dit soort detentie in Belgisch recht mogelijk maken, voor Myria een schending van de Dublin III-verordening en van artikel 6 van het Handvest van de Europese Unie[798].

Myria beveelt aan om de Belgische wetgeving in overeenstemming te brengen met de Dublin III verordening wat betreft de mogelijkheden tot detentie van asielzoekers in de Dublin-procedure (maatregelen te nemen in laatste instantie en inachtneming van de termijnen).

De detentievoorwaarden

Toezicht op de voorwaarden van de strafrechtelijke detentie

Het EHRM heeft recent twee arresten gewezen tegen België in verband met strafrechtelijke detentie[799]. Aangezien het klachtensysteem bij de Toezichtscommissies van de gevangenissen nooit in werking werd gesteld[800], zijn de enige rechtsmiddelen tegen de strafrechtelijke detentie-voorwaarden dus die welke voor de gewone rechtbanken en voor de Raad van State worden gebracht. In die twee arresten heeft het Hof zich over de effectiviteit van sommige van die procedures gebogen. Zijn ze "van die aard dat ze een direct en passend herstel mogelijk maken van de voorwaarden die door de verzoeker worden aangeklaagd"?

De mogelijkheden om in beroep te gaan tegen de detentievoorwaarden zijn nog altijd ontoereikend.

De vordering in kort geding kan voor de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg aanhangig worden gemaakt door elke gedetineerde die meent dat zijn subjectieve rechten zijn geschaad[801]. De rechter doet voorlopig uitspraak en neemt alle maatregelen die noodzakelijk zijn om de rechten van de betrokkene te vrijwaren. Het Hof is van oordeel dat het kort geding een passende procedure is om een individuele maatregel te nemen die een einde stelt aan de schending van de subjectieve rechten van de

793 Brussel (Kamer van Inbeschuldigingstelling), 15 maart 2016, niet gepubliceerd.
794 Art. 28 verordening (EU) nr. 604/2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend.
795 COMITÉ TEGEN FOLTERING, *Observations finales concernant le troisième rapport périodique de la Belgique*, 3 januari 2014.
796 Art. 51/5 §1, § 3 vreemdelingenwet.
797 Op basis van de analyse van een gerechtelijke beslissing, lijkt het dat die lacunes in de Belgische wet niet worden rechtgezet door de rechter, die terughoudend is om een nationale bepaling niet toe te passen en primauteit te verlenen aan het recht van de Unie (Zie: E. NERAUDAU, S.SAROLEA, "*La réception du droit européen de l'asile en droit belge: le Règlement Dublin*", Louvain-la-Neuve, UCL-EDEM, 2014, pp. 207-208).
798 Voor een analyse van die kwestie, zie ook: BCHV-CBAR, *Detentie asielzoekers Dublin III-verordening*, oktober 2015, beschikbaar op: www.cbar-bchv.be.
799 EHRM, *Vasilescu t. België*, 25 november 2014, nr. 64682/12; EHRM, *Bamouhammad t. België*, 17 november 2015, nr. 47687/13.
800 De bepalingen van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden zijn nog niet in voege bij gebrek aan een uitvoeringsbesluit.
801 Art. 584 van het Gerechtelijk Wetboek.

persoon (bijvoorbeeld in geval van disciplinaire sancties, overplaatsingsmaatregel, fouillering, specifieke noden). Dit type rechtsmiddel is echter niet effectief om de algemene detentievoorwaarden te betwisten, die veeleer op een structureel probleem wijzen.

De rechtsvordering wegens burgerlijke aansprakelijkheid tegen de staat voor schending van een subjectief recht kan worden ingeleid om schadevergoeding te verkrijgen[802] . Het Hof is van mening dat het in dat geval niet om een effectief rechtsmiddel gaat, aangezien het enkel mogelijk is om een financiële vergoeding te verkrijgen, maar niet om de concrete detentievoorwaarden te wijzigen.

Bij aantijgingen van onmenselijke of vernederende behandelingen kan de gedetineerde ook een strafrechtelijke klacht met burgerlijke partijstelling indienen voor de onderzoeksrechter.

De procedure voor de Raad van State kan worden ingeleid tegen administratieve handelingen, met name een disciplinaire maatregel. In dat geval[803] werd die maatregel opgeschort op grond van het feit dat hij de grondrechten van de verzoeker aantastte en ernstige en moeilijk te herstellen schade berokkende. In dit opzicht was het rechtsmiddel dus effectief. De Raad van State verklaarde zich echter onbevoegd om een uitspraak te doen over de plaatsing onder een bijzonder individueel regime, aangezien het hierbij om een ordemaatregel en niet om een administratieve handeling gaat.

Er bestaat dus geen procedure waarbij in elk geval een beroep kan worden gedaan op een effectief rechtsmiddel tegen de detentievoorwaarden in strafzaken. Toch zijn de vaststellingen interessant want er zou kunnen overwogen worden om diezelfde procedures aan te wenden in geval van tekortkomingen die te maken hebben met de voorwaarden van de administratieve detentie (in een gesloten centrum bijvoorbeeld).

Bovendien heeft het Hof ook geoordeeld dat het systeem van de Commissies van Toezicht voor het gevangeniswezen ondoeltreffend was, aangezien ze "over geen enkele bevoegdheid beschikken om individuele maatregelen te nemen teneinde de detentievoorwaarden van een individuele persoon te laten wijzigen". Zou het Hof niet tot een vergelijkbare vaststelling komen over het klachtensysteem in gesloten centra gezien de procedure die tegenwoordig wordt gehanteerd (streng ontvankelijkheidscriterium, lange behandelingstermijn en bijgevolg geen effect op de situatie van de betrokkene etc.)?

Tot slot herinnert het Hof eraan welke criteria in aanmerking worden genomen om te beoordelen of de detentie van een zieke persoon in overeenstemming is met artikel 3 van het Verdrag: "de gezondheidstoestand van de betrokkene en het effect van de uitvoeringsmodaliteiten van zijn opsluiting op zijn ontwikkeling (…), het al dan niet aangepaste karakter van de medische zorgen en behandelingen die tijdens de opsluiting worden verstrekt, (…) en de voortzetting van de detentie rekening houdende met de gezondheidstoestand van de betrokkene"[804].

Klachtensysteem in gesloten centra

In zijn vorige jaarverslag heeft Myria zijn vaststellingen en aanbevelingen met betrekking tot de Klachtencommissie na tien jaar werking voorgesteld. Daarbij benadrukte het de noodzaak om het systeem grondig te hervormen. In de loop van verleden jaar werden door de gedetineerden van gesloten centra 28 klachten ingediend, waarvan er acht onontvankelijk werden verklaard, vijf met een minnelijke schikking werden afgesloten, veertien ongegrond werden verklaard en één, over het vervoer, gedeeltelijk gegrond werd verklaard[805]. De klachten hebben voor het grootste deel betrekking op de personeelsdienst (9), de medische dienst (8) en het vervoer (3)[806]. Ze gingen voornamelijk uit van personen die waren opgesloten in de gesloten centra 127 bis (9), Merksplas (7) en Vottem (5).

Sinds 2014 bestaat er ook een procedure waarbij rechtstreeks klacht kan worden ingediend bij de directeur[807]. Gegevens over het aantal klachten in het kader van deze procedure in 2015 zijn niet beschikbaar.

Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering

De toestand van de mensenrechten in België werd in januari 2016 onder de loep genomen door de Raad voor de Mensenrechten in het kader van het Universeel Periodiek Onderzoek (UPR, Universal Periodic Review)[808]. Tijdens dat onderzoek hebben zestien landen België aanbevolen om het Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (OPCAT) te ratificeren dat het in 2005 heeft ondertekend. Dat protocol heeft tot doel

802 Op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, op voorwaarde dat het bestaan van een fout en van een oorzakelijk verband tussen die fout en de schade kan worden bewezen.
803 EHRM, *Bamouhammad t. België*, 17 november 2015.
804 EHRM, *Bamouhammad t. België*, 17 november 2015, §§ 121-123.
805 Informatie per e-mail ontvangen van het Permanent Secretariaat van de Klachtencommissie op 25 april 2016.
806 Myria beschikt niet over preciezere informatie over de inhoud van deze klachten maar de DVZ stelt dat deze die betrekking hebben op het personeel voornamelijk gaan over klachten over de behandeling door het veiligheidspersoneel.
807 Zie *Migratie in cijfers en in rechten 2015,* hfst. 9.
808 Raad voor de Mensenrechten, Ontwerprapport van de werkgroep belast met het Universeel Periodiek Onderzoek, februari 2016.

om foltering te voorkomen door middel van regelmatige controles op de plaatsen van vrijheidsberoving. Die controles worden uitgevoerd door een of meer nationale preventiemechanismen die daartoe worden opgericht en ook door een internationaal orgaan, het Subcomité tegen foltering. België heeft aangeduid dat de procedures voor de ratificatie van het OPCAT en de invoering van een nationaal preventiemechanisme bezig waren.

Myria beveelt aan dat het OPCAT geratificeerd wordt en dat een nationaal preventiemechanisme wordt geïmplementeerd. Het is belangrijk dat het ingevoerde systeem, waarbij in principe een of meer instellingen zouden kunnen zijn betrokken, aan de vereiste criteria van onafhankelijkheid en professionalisme beantwoordt. Het zal ook een controle moeten verzekeren van alle plaatsen van vrijheidsberoving, met inbegrip van alle plaatsen waar vreemdelingen in administratieve detentie worden gehouden (gesloten centra, INAD-centra, havens, politiekantoren, gevangenissen, procedure van gedwongen verwijdering …)[809]. De normen op het gebied van monitoring van de detentieplaatsen zullen uiteraard als basis moeten dienen voor deze controle[810].

De fouillering in gesloten centra

Op het moment dat dit jaarverslag werd opgesteld, had de Kamer een wetsontwerp goedgekeurd dat de mogelijkheden van fouillering verruimt[811]. Tot op heden was fouillering slechts mogelijk op drie momenten: bij de aankomst in het centrum, na een bezoek en voorafgaand aan een overbrenging[812]**.** De doelstelling van dat amendement bestaat erin dat ook op andere momenten mag worden gefouilleerd, wanneer dat noodzakelijk lijkt om de orde of de veiligheid te bewaren. Het wetsontwerp bepaalt dat deze fouillering niet systematisch mag gebeuren en geen tergend karakter mag hebben. Biedt deze formulering wel voldoende waarborgen om toe te zien op het niet-systematische karakter of de gegrondheid ervan? Is het voorziene rechtsmiddel, namelijk dat een klacht kan worden ingediend bij de directeur van het gesloten centrum, wel voldoende effectief en onafhankelijk? Die analyse zal moeten gebeuren in het licht van de rechtspraak van het EHRM, die met name betrekking heeft op het verbod van systematische fouillering[813]. Het Grondwettelijk Hof heeft die kwestie ook onderzocht voor wat de strafrechtelijke detentie betreft en geoordeeld dat naaktfouillering – zonder rekening te houden met het individuele gedrag van de gedetineerde – een inbreuk vormde op het verbod van onmenselijke en vernederende behandelingen[814].

Beroep tegen detentie

Bijdrage van Myria over de opstelling van normen op internationaal niveau

In 2015 heeft Myria een nieuwe commentaar geschreven (die betrekking heeft op het automatische toezicht op de detentie, het schorsend beroep, de juridische bijstand, de procedurele hinderpalen en de duur van de detentie) bestemd voor de Werkgroep over willekeurige detentie opgericht door de vroegere mensenrechtencommissie van de Verenigde Naties[815]. Die werkgroep heeft vervolgens zijn eindrapport opgesteld waarin fundamentele beginselen en richtlijnen worden vastgesteld betreffende het recht om de wettelijkheid van de detentie voor een rechtbank te betwisten[816]. Het Comité voor de mensenrechten van de Verenigde Naties heeft ook zijn algemene commentaar[817] betreffende artikel 9 (recht op vrijheid en veiligheid van de persoon) van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten gepubliceerd, waarvoor Myria in 2014 een bijdrage had geschreven[818].

Ontwikkelingen van de rechtspraak van de rechtbanken van de rechterlijke orde

De uitspraken die de onderzoeksrechtbanken met betrekking tot het gerechtelijk toezicht op de detentie in 2015 hebben gedaan, zijn niet van die aard dat de onzekerheden over de omvang van hun bevoegdheden en de overeenstemming van hun interpretatie van die kwestie

809 APT - *NPMs: Monitoring the forced deportation flights of migrants*, maart 2012.

810 Zie met name een publicatie die over dit onderwerp onlangs werd uitgebracht: DEI, *Monitoring des lieux où des enfants sont privés de liberté*, februari 2016.

811 Wetsontwerp houdende diverse bepalingen inzake asiel en migratie en tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen end e wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen, DOC 54 1696/006.

812 Door het KB van 8 juni 2009 werden fouilleringen ook mogelijk gemaakt op andere momenten. Maar in het arrest nr. 208.281 van 20 oktober 2010 heeft de RvS de bepaling van het KB geannuleerd die dit bepaalt omdat de mogelijkheid niet voorzien was in een wet.

813 Zie met name: EHRM, *Valašinas t. Litouwen*, 24 juli 2001, nr. 44558/98; EHRM, *Van der Ven t. Nederland*, 4 februari 2003, nr. 50901/99; EHRM, *Lorsé t. Nederland,* 4 februari 2003, nr. 52750/99; EHRM, *Frérot t. Frankrijk*, 12 juni 2007, nr. 70204/01.

814 GwH, 30 oktober 2013, nr. 143/2013.

815 FEDERAAL MIGRATIECENTRUM, *Commentaar bij het project om beginselen en richtlijnen vast te stellen betreffende het recht om de wettelijkheid van de detentie voor een rechtbank te betwisten*, maart 2015, beschikbaar op www.myria.be.

816 RAAD VOOR DE MENSENRECHTEN, *Rapport van de Werkgroep over willekeurige detentie, Fundamentele beginselen en richtlijnen van de Verenigde Naties betreffende de rechtsmiddelen en de rechtsprocedures van elke persoon die van zijn vrijheid is beroofd om beroep aan te tekenen voor een rechtbank*, A/HRC/30/37, 6 juli 2015.

817 COMITÉ VOOR DE MENSENRECHTEN, *Algemene Commentaar nr. 35*, CCPR/C/GC/35, 16 december 2014.

818 Zie: *Migratie in cijfers en in rechten 2015,* hfst. 9, 2.2.

met de terugkeerrichtlijn kunnen worden opgelost[819].

Zo heeft het Hof van Cassatie in een arrest van juni 2015[820] zijn restrictieve rechtspraak over de vraag van de omvang van het toezicht van de onderzoeksrechtbanken op het gebied van administratieve detentie bevestigd. Die rechtbanken moeten nagaan of de beslissing in overeenstemming is met de wet (wat inhoudt dat de afwezigheid van kennelijke beoordelingsfouten of feitelijke dwalingen moet worden geverifieerd), maar ze mogen zich niet uitspreken over de gepastheid van de opsluiting. Het is van oordeel dat de onderzoeksrechtbanken geen bevoegdheid hebben om de detentiemaatregel te "censureren vanuit het oogpunt van zijn verdiensten, van zijn relevantie of van zijn doeltreffendheid"[821]. Het Hof had dezelfde bewoordingen gebruikt in een arrest[822] eind 2014, hoewel de oplossing van toen zich onderscheidt van die in juni 2015. In dat laatste arrest heeft het geoordeeld dat de controle van de wettelijkheid een beoordeling van het risico op onderduiken omvat "rekening houdend met de huidige situatie van de verweerder en de omstandigheden van zijn controle", wat dichter aanleunt bij een controle van de gepastheid.

Het Hof van Cassatie velde nieuwe arresten over het toezicht op detentie. Die nemen de twijfels over de reikwijdte van zijn bevoegdheden niet weg.

Het Hof van Cassatie[823] boog zich eveneens over het verband tussen het gebrek aan schorsend effect van een annulatieberoep tegen een BGV na een weigering van verblijf om medische redenen[824] en de wettelijkheid van de detentie. Met een verwijzing naar de conclusies van het arrest *Abdida*[825] van het HvJEU, oordeelde het dat het Hof van Beroep, door na te laten om te onderzoeken of de verwijderingsmaatregel een ernstig en onomkeerbaar risico voor de gezondheidstoestand van de vreemdeling kon inhouden, niet kon besluiten dat het ontbreken van een schorsend effect van het beroep geen gevolgen had voor de wettelijkheid van de detentie.

Daarnaast is het interessant om enkele beslissingen die door de gerechtelijke onderzoeksinstanties werden genomen hier even kort te bekijken, aangezien ze betrekking hebben op vragen die Myria al eerder heeft opgeworpen.

De Raadkamer van Luik[826] sprak zich uit over de vordering tot wederopsluiting, met name door de afgifte van een nieuwe detentietitel, bij verzet tegen een poging tot verwijdering[827]. Die handelswijze impliceert dat de duur van de detentie vanaf de afgifte van die nieuwe titel opnieuw begint te lopen. Aangezien dit scenario kan worden herhaald, "wordt de duur van de bewaring onvoorzienbaar (wat in strijd is met artikel 5 van het EVRM) en zou op termijn de maximumtermijn kunnen overschrijden die door de wet is bepaald"[828]. Om zich naar de terugkeerrichtlijn te voegen, zou de detentietitel gewoonweg moeten worden verlengd volgens dezelfde wettelijke grondslag[829] als de oorspronkelijke titel, zodat de totale duur van de detentie wordt geteld.

De Kamer van Inbeschuldigingstelling van Brussel[830] oordeelde dat een detentie onwettig was op grond van het feit dat de betrokkene in zijn woning werd gearresteerd zonder aanhoudingsbevel[831]. Er werd dus geoordeeld dat dit in strijd was met het beginsel van de onschendbaarheid van de woning[832] en met het recht op eerbiediging van het privéleven[833]. Ter herinnering, Myria wees verleden jaar al op het bijzonder verontrustende voorstel dat politiediensten zou toelaten om in de woning van een vreemdeling in irregulier verblijf binnen te gaan zonder bevel[834].

819 Zie met name: *Migratie in cijfers en in rechten 2015,* hfst. 9, 2.2.2. – Ontwikkelingen in de rechtspraak; *Jaarverslag Migratie 2013,* hfst. IV, Wetgevende en jurisprudentiële ontwikkelingen; S. SAROLEA, "Cour de cassation et contrôle de la détention : en finir avec l'opposition indue entre opportunité et légalité", *Newsletter EDEM*, juni 2015.

820 Cass., 10 juni 2015, nr. P.15.0716.F/2.

821 Om de bewoordingen te gebruiken van de Kamer van Inbeschuldigingstelling van Brussel in 2014, becommentarieerd in het jaarverslag van verleden jaar. Zie: *Migratie in cijfers en in rechten 2015,* hfst. 9, 2.2.2. – Ontwikkelingen in de rechtspraak.

822 Cass., 17 december 2014, nr. P.14.1810.

823 Cass., 24 juni 2015, nr. P.15.0762.F/1.

824 Gesteund op artikel 9*ter* van de vreemdelingenwet. Voor meer informatie, zie hfst. 6, Regularisatie van verblijf en de rechten van personen in irregulier verblijf.

825 HvJEU (GK), *Abdida t. CPAS d'Ottignies*, C-562/13, 18 december 2014. Zie: *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, p. 192.

826 Raadkamer, Luik (13de kamer), 12 december 2014. Zie ook: *Newsletter ADDE,* januari 2015.

827 Overeenkomstig artikel 27 van de vreemdelingenwet. Het Hof van Cassatie heeft in een arrest van 23 augustus 2011 al geoordeeld dat een beslissing tot wederopsluiting "verlengt de oorspronkelijke maatregel niet maar is een zelfstandige titel van vrijheidsberoving, te onderscheiden" van de initiële beslissing.

828 Zie: FEDERAAL MIGRATIECENTRUM, *Bijdrage aan de Globale Consultatie over het recht om de wettelijkheid van de detentie te betwisten voor een rechtbank),* september 2014 en FEDERAAL MIGRATIECENTRUM, *Schriftelijke bijdrage voor de werkgroep over willekeurige detentie: commentaar bij het project om beginselen en richtlijnen vast te stellen betreffende het recht om de wettelijkheid van de detentie voor een rechtbank te betwisten*, maart 2015, beschikbaar op www.myria.be.

829 Artikel 7 van de vreemdelingenwet.

830 KI van Brussel, 22 december 2015, nr. 8138. Volgens informatie verkregen van de DVZ, stelden andere beschikkingen het tegenovergestelde: Rk. Ieper, 3 augustus 2007, KI van Gent, 24 december 2012, KI van Gent, 14 februari 2013.

831 http://amoureuxvospapiers.com/2016/03/02/arrestation-illegale-au-domicile-loffice-des-etrangers-condamne.

832 Art. 15 van de Grondwet.

833 Art. 8 van het EVRM. Het EHRM heeft in 2015 namelijk een nieuw arrest gewezen over de kwestie van de huiszoekingen en de voorwaarden die moeten worden nageleefd in het licht van artikel 8 van het EVRM waarin zijn standpunt nader wordt bepaald. Zie: EHRM, *Vinci construction et GTM génie civil et services t. Frankrijk*, nr. 63629/10 en 60567/10, 2 april 2015.

834 *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, hfst. 9 De aanhouding van het gezin.

Kader 22.

Openbare orde, detentie en verwijdering

"Illegale delinquenten doen terugkeren": dat is een van de prioriteiten van het terugkeerbeleid die helemaal bovenaan de agenda van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie staan[835].

Dat leidmotief vormde de aanleiding voor de aanneming van een hele reeks operaties en initiatieven die gericht waren op de opsluiting en de verwijdering van personen die als een gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid werden beschouwd.

De Gaudi-operaties (een samentrekking van 'gauwdief') zijn daarvan een voorbeeld. Die gerichte politieacties, die werden uitgevoerd door een samenwerking tussen de DVZ, de politiediensten en de lokale overheden, hebben tot doel om personen in irregulier verblijf te vatten die zich schuldig hebben gemaakt aan gauwdiefstal of andere inbreuken. Die operaties werden tussen december 2014 en januari 2016[836] driemaal gelijktijdig uitgevoerd in meerdere steden in het hele land.

Dankzij een versterking van de samenwerking met het ministerie van Justitie[837], werden 1.434 vreemdelingen in irregulier verblijf administratief aangehouden in de gevangenis (tegenover 674 in 2014[838]). Van hen, werden er 781 onmiddellijk verwijderd vanuit de gevangenis (nadat in een beperkt aantal gevallen ze een nacht in een gesloten centrum hadden doorgebracht) en 653 overgebracht naar een gesloten centrum met het oog op hun verwijdering. Voor 639 personen (van de 653) werd de verwijdering ook effectief uitgevoerd[839]. Van de 154 individuen die in 2015 met een speciale vlucht werden verwijderd, waren er 74 die als een potentieel gevaar voor de openbare orde werden beschouwd (waarvan 42 een effectieve veroordelingen hadden gekregen die voor 9 personen een gevangenisstraf van meer dan 36 maanden inhield)[840].

In 2015 werd ook een nieuwe omzendbrief[841] aangenomen om de bestaande instructies te compileren over de voorlopige invrijheidsstelling van personen die tot een of meer gevangenisstraffen zijn veroordeeld waarvan het uitvoeringsdeel niet langer is dan drie jaar[842]. De omzendbrief brengt ook de belangrijkste principes die van toepassing zijn op vreemdelingen in herinnering[843]. De gevangenisinstelling waar de vreemdeling wordt vastgehouden moet de DVZ ondervragen over de verblijfssituatie van de vreemdeling van bij het begin van de detentie. Als zijn verblijfssituatie niet in orde is, dan moet er vijf maand voor de datum van een potentiële voorlopige invrijheidsstelling een tweede interpellatie plaatsvinden om de modaliteiten van een eventuele verwijdering te kennen. Voor de vreemdeling van wie de verblijfssituatie in orde is of die in irregulier verblijf zit maar van wie de DVZ niet voorzien heeft om hem te verwijderen, zijn de normale regels voor de voorlopige invrijheidsstelling van toepassing. Voor de vreemdeling in irregulier verblijf die het voorwerp is van een uitvoerbare verwijderingsbeslissing[844], zal de verwijdering of de overplaatsing naar een gesloten centrum met het oog op verwijdering moeten plaatsvinden binnen een bepaalde termijn[845]. Anders zal hij in vrijheid worden gesteld.

Dit begrip 'openbare orde' werd in 2016 ook aangehaald door de overheid naar aanleiding van incidenten waarbij asielzoekers betrokken waren (in zwembaden, bij vechtpartijen in open en andere centra). De autoriteiten hebben in die gevallen beslist om de asielzoekers die - volgens hen - de openbare orde verstoorden op te sluiten in gesloten centra. Zodoende hebben ze beslissingen van "terbeschikkingstelling van de regering" genomen, die de opsluiting van een asielzoeker toestaan in

835 KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Algemene beleidsnota - Asiel en Migratie*, 28 november 2014, DOC54-0588/026, pp. 36-37 en KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Algemene beleidsnota - Asiel en Migratie*, 3 november 2015, DOC 54 1428/019, p. 4.
836 *Gaudi I*: van 11 december 2014 tot 18 januari 2015; Gaudi II: van 18 mei tot 15 juni 2015; Gaudi III: van 5 december 2015 tot 31 januari 2016.
837 KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Algemene beleidsnota - Asiel en Migratie*, 3 november 2015, DOC 54 1428/019, p. 4.
838 Dienst vreemdelingenzaken, *Statistisch verslag 2014*, p. 10.
839 Informatie bekomen van de DVZ per mail in mei 2016.
840 KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Integraal verslag, Commissie voor de binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt,* 19 januari 2016, CRIV 54 COM 312, p. 35.
841 Ministeriële omzendbrief nr. 1817, 15 juli 2015.
842 De elektronische bewaking is, volgens de ministeriële omzendbrief nr. ET/SE-2 van 17 juli 2013 de uitvoeringsnorm van vrijheidsberovende straffen waarvan het uitvoerende deel niet langer is dan drie jaar. Dit is echter niet mogelijk indien de betreffende persoon met name geen verblijfstitel heeft in België.
843 De modaliteiten ten aanzien van de verwijdering van de gedetineerde vreemdeling in onwettig verblijf die in de gevangenis verblijft zijn geformaliseerd in de ministeriële omzendbrief nr. 1815, in werking sinds 2013, zie *Jaarverslag Migratie 2013,* hfst. IV, 2.
844 Uitvoerbaar ministerieel besluit tot terugwijzing, uitvoerbaar Koninklijk besluit tot uitzetting of BGV met "bewijs van effectieve verwijdering".
845 Vanaf de vierde maand voor en tot de tiende dag die volgt op de datum dat de vreemdeling zou kunnen genieten van een voorwaardelijke vrijlating.

"uitzonderlijk ernstige omstandigheden"[846]. In minstens één van die gevallen heeft de asielzoeker een verzoek tot invrijheidstelling ingediend bij de Raadkamer. Nadat ze door justitie tot de orde waren geroepen, hebben de autoriteiten die persoon opnieuw in vrijheid gesteld omdat de detentie onwettig werd beoordeeld[847]. In 2015 werden in totaal 3 personen[848] ter beschikking gesteld van de regering, tegenover 2 in 2014 en 5 in 2013[849].

Myria blijft bijzonder bezorgd over de manier waarop de overheid het begrip 'openbare orde'[850] hanteert en dit op minstens twee vlakken.

Ten eerste is dat begrip een uitzonderingsmaatregel waardoor de betrokken persoon een hele reeks waarborgen wordt ontnomen, zowel wat de procedures als wat de effectiviteit van zijn rechten betreft. Dit begrip wordt op dit ogenblik echter niet duidelijk omschreven in de wet. Hoewel de nationale en internationale rechtspraak (zie met name 7.2.1. b) Rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie over de terugkeer in dit hoofdstuk) het begrip regelmatig omlijnt, blijven de autoriteiten het soms zeer ruim interpreteren[851].

Myria herhaalt hier zijn aanbeveling om criteria voor de bepaling van het begrip 'openbare orde' in een wettekst op te nemen. Daardoor zou de overheid immers verplicht zijn om geval per geval een volledige en gedetailleerde evaluatie uit te voeren van de evenredigheid tussen het gedrag van de persoon, zijn grondrechten en de banden die hij met de samenleving heeft opgebouwd. Die criteria zouden concrete elementen vormen die door de hoven en rechtbanken moeten worden onderzocht, onder andere in het kader van de controle van de wettelijkheid van de beslissing tot verwijdering van een persoon die, bijvoorbeeld, een gerechtelijk verleden heeft.

Ten tweede is Myria zeer verontrust door het feit dat dit begrip 'openbare orde' vaak in verband wordt gebracht met vreemdelingen. Het is van groot belang dat de overheid in deze netelige kwestie alle noodzakelijke nuances aanbrengt om de gemoederen te bedaren en te vermijden dat migratie en verstoring van de openbare orde in één adem worden genoemd.

2.2.3. | Ontwikkelingen op het gebied van verwijdering

Beveiligde vluchten in cijfers

In 2015 heeft België dertien beveiligde vluchten ingelegd om vreemdelingen in irregulier verblijf van zijn grondgebied te verwijderen met vliegtuigen die speciaal voor die gelegenheid werden gecharterd (waarvan vier met bestemming DR Congo, drie met bestemming Kosovo en drie met bestemming Servië). Daarnaast werden ook twee vluchten georganiseerd in samenwerking met Frontex, waaraan ook andere lidstaten van de EU hebben deelgenomen (met bestemming DR Congo).

België heeft tien keer deelgenomen aan een vlucht die door een andere lidstaat in samenwerking met Frontex was georganiseerd (waarvan vijf met bestemming Albanië en drie met bestemming Nigeria).

Met die 25 vluchten werden in totaal 154 personen van het Belgisch grondgebied verwijderd[852], van wie 7 begeleide minderjarigen (2 naar Macedonië en 5 naar Servië)[853]. Die cijfers tonen een duidelijke toename van het aantal beveiligde vluchten aan in vergelijking met 2014 (negen in totaal), waarbij 101 personen van het grondgebied werden verwijderd[854].

De toename van het aantal beveiligde vluchten en van de Europese samenwerking met steun van Frontex vormt een prioriteit voor de staatssecretaris voor Asiel en Migratie[855]. In dat kader loopt er een samenwerkingsproject op het gebied van migratie met de Nederlandse overheid. Een van de prioritaire punten van dit project is het opzetten van een intensievere samenwerking tussen de twee landen voor de organisatie van gezamenlijke beveiligde vluchten[856].

846 Art. 54§2 van de vreemdelingenwet. Volgens de DVZ, wordt deze bepaling eveneens gebruikt voor de personen die asiel aanvragen vanuit de gevangenis.

847 De onwettigheid van de detentie heeft hiermee te maken: De beslissing van de DVZ was gebaseerd op een PV waarin verwezen werd naar feiten waarvoor de verzoeker zogezegd was aangehouden, terwijl hij hiervoor enkel verhoord was door de politie en nadien niet voorgeleid werd bij de onderzoeksrechter. Deze informatie werd door de DVZ meegedeeld op 24 mei.

848 Informatie bekomen van de DVZ op 24 mei 2016.

849 DIENST VREEMDELINGENZAKEN, *Jaarverslag 2013*, p. 171; *Jaarverslag 2014*, p. 10.

850 Over dit onderwerp, zie met name: *Jaarverslag Migratie 2013, hfst. IV, C. Onder de loep: openbare orde, detentie en verwijdering*, pp. 192-199.

851 Over dit onderwerp, zie met name: *Jaarverslag Migratie 2013, hfst. IV, C. Onder de loep: openbare orde, detentie en verwijdering.*

852 *Drie keer meer speciale vluchten voor de repatriëring van personen in irregulier verblijf*, Belga, 4 januari 2016; Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Commissie voor de binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt,* CRIV 54 COM 312, 19 januari 2016, p.35.

853 Informatie bekomen van DVZ per mail op 27 mei 2016.

854 *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, p. 171.

855 Kamer voor Volksvertegenwoordigers., *Algemene beleidsnota - Asiel en Migratie*, 28 november 2014, DOC54-0588/026, p.34 en Kamer voor Volksvertegenwoordigers., *Algemene beleidsnota - Asiel en Migratie*, 3 november 2015, DOC 54 1428/019, p. 20.

856 Kamer voor Volksvertegenwoordigers, *Integraal verslag, Commissie voor de binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt,* 18 maart 2015, CRIV 54 COM 118, p.39.

Kader 23.

Kosten van de verwijderingen en terugbetaling van de kosten van verwijderingen

In 2014 bedroegen de kosten van de verwijderingen €8.715.741[857]. Dit bedrag omvat de vliegtuigbiljetten, het charteren van toestellen van Defensie, de medische begeleiding, de maaltijden aan boord, de begeleiding door de Federale Politie (biljetten, verblijfskosten en kostenvergoeding), de reisdocumenten en de kosten die worden gemaakt door de gemeenten en de politiediensten. De wet bepaalt dat de DVZ een terugbetaling van de repatriëringskosten kan vorderen van de verwijderde personen[858]. In de praktijk worden die bedragen teruggevorderd wanneer de betrokkenen later een visumaanvraag indienen. Indien een visum voor kort verblijf wordt aangevraagd, wordt de aflevering ervan afhankelijk gemaakt van de terugbetaling van de repatriëringskosten. Wanneer de persoon een visum voor lang verblijf aanvraagt (want hij heeft een verblijfsrecht), zal het bedrag ook wordt teruggevorderd, maar zal de aflevering niet van de betaling ervan afhankelijk zijn. In 2014 werd in totaal €172 654 effectief teruggekregen[859].

Verwijderingsoperaties: controle en eerbiediging van de grondrechten

De verwijdering onder politiebegeleiding op een commerciële vlucht of met een beveiligde vlucht is een bijzonder risicovol moment wat de eerbiediging van de grondrechten betreft van de persoon die er het voorwerp van uitmaakt. Dat is des te meer het geval wanneer het monitoringmechanisme (dat sinds de omzetting van de terugkeerrichtlijn voorzien en verplicht is)[860] geen enkele transparantie biedt over zijn activiteit en zijn vaststellingen.

Myria is zeer bezorgd over de recente toename van het aantal beveiligde vluchten en verwijderingen zonder dat er een werkelijk onafhankelijk en transparant controlemechanisme bestaat dat over voldoende middelen beschikt. In dat verband werden de Europese fondsen, die ten dele instonden voor de financiering van de controleactiviteiten op de verwijdering door de Algemene Inspectie (AIG), op 30 juni 2015 beëindigd[861]. Nieuwe Europese subsidies werden toegekend (voor de periode van 1 juli 2015 tot 31 december 2018). Dankzij die financiering kunnen de kosten voor de voltijdse detachering van een lid van de federale politie en de diverse kosten (vliegtuigbiljetten, hotelkosten,…) worden gedekt[862]. Zonder de toekenning van die middelen zou de AIG niet meer in staat zijn geweest om haar wettelijke opdracht uit te voeren.

Myria wijst er ook op dat de meest recente cijfers over de activiteit van de AIG als Belgische controle-instantie van de verwijderingen van 2012 dateren (cijfers gepubliceerd door het Centrum)[863]. Myria betreurt dat gebrek aan transparantie.

In dat verband heeft de **Europese Ombudsvrouw** in mei 2015 haar in oktober 2014 geopende onderzoek[864] afgesloten over de manier waarop Frontex de eerbiediging van de grondrechten van de migranten verzekert tijdens de gedwongen verwijderingsoperaties (gezamenlijke terugkeeroperaties) die de lidstaten in samenwerking met het Europese Agentschap organiseren. Tussen 2006 en januari 2015 heeft Frontex in totaal 267 gezamenlijke terugkeeroperaties gecoördineerd, waarbij 13.633 personen naar 28 verschillende bestemmingen werden verwijderd. België heeft tussen 2010 en eind 2014 vier gezamenlijke terugkeeroperaties georganiseerd en deelgenomen aan 15 operaties die door een andere lidstaat werden georganiseerd. In totaal werden met die vluchten bijna 180 personen van het Belgische grondgebied verwijderd[865].

Op verzoek van de Ombudsvrouw tijdens haar raadplegingen, heeft Myria een schriftelijke bijdrage opgesteld waarin onder andere aandringt op de noodzaak om tijdens de gezamenlijke terugkeeroperaties een onafhankelijke controle te waarborgen en de criteria heeft bepaald die zouden moeten worden vervuld om die effectieve controle mogelijk te maken. Myria stelt eveneens

857 KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Schriftelijke vragen en antwoorden (QRVA 54 016)*, 16 maart 2015, p. 259.

858 Art. 27 vreemdelingenwet. Zie in dat verband; *Jaarverslag Migratie 2013, B.2. Kader 22. Terugvordering van de repatriëringskosten van de verwijderde vreemdeling.*

859 KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, *Commissie voor de binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt*, 4 februari 2015.

860 Zie hierover met name: *Jaarverslag Migratie 2012*, hfst. *2.3. Toezicht op en controle van de gedwongen terugkeer,* pp. 157-159.

861 Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Beknopt verslag, Commissie voor de binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt,* CRABV 54 COM 1000, 25 februari 2015, p. 51.

862 Kamer voor Volksvertegenwoordigers, *Integraal verslag, Commissie voor de binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt, CRIV 54 COM 309, 13 januari 2016, pp. 24-26.*

863 Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Jaarverslag Migratie 2012*, p. 159.

864 Zie hierover: *Externe bijdrage over het (lopende) onderzoek op initiatief van de Europese Ombudsman betreffende de Frontex-terugkeervluchten* in Migratie in cijfers en in rechten 2015, pp. 178-180. Alle documenten met betrekking tot dit onderzoek zijn beschikbaar op: www.ombudsman.europa.eu/nl/cases/caseopened.faces/nl/58134/html.bookmark.

865 Dienst Vreemdelingenzaken, *Jaarverslag 2010*, p.148; *Jaarverslag 2011*, p.168; *Jaarverslag 2012*, p.181; *Jaarverslag 2013*, p.197 en Statistisch verslag *2014*, p. 13.

voor om een informatieformulier te voorzien waarmee de betrokken personen beter worden geïnformeerd over de mogelijkheid om klacht in te dienen wanneer hun rechten niet worden geëerbiedigd[866] en om elke persoon die bij die operaties betrokken is identificeerbaar te maken.

De Ombudsvrouw heeft haar onderzoek afgesloten met een reeks voorstellen aan Frontex (waarbij de inspiratie van sommige ervan rechtstreeks uit de bijdrage van Myria komt) om de concrete toepassing van zijn verplichtingen op het vlak van de eerbiediging van de grondrechten te verbeteren. Zij stelt meer bepaald vast dat:

- Frontex de transparantie van zijn werk met betrekking tot de gezamenlijke terugkeeroperaties moet verbeteren (publicatie op zijn website van de evaluatierapporten van de operaties, van de planning van de gezamenlijke vluchten die minder dan een week op voorhand zijn voorzien etc.);
- Frontex zijn Gedragscode[867] op sommige punten moet wijzigen, onder andere:
  - het gebruik van dwangmiddelen,
  - de medische onderzoeken, de toegang van de dokters tot de medische informatie en de medische geschiktheid om te reizen (*Fitness to travel*),
  - de opleiding in mensenrechten van de begeleiders (met een bijzondere aandacht voor personen met een handicap, vrouwen en kinderen),
  - de identificatie van alle leden van het personeel die betrokken zijn bij de operaties (door middel van hun naam of door een nummer),
  - de mogelijkheid voor de monitoringmechanismen om het verloop van de operatie te fotograferen of te filmen zonder dat daarvoor voorafgaand toestemming moet worden gevraagde aan het organiserende land,
  - de invoering van een klachtenformulier voor de verwijderde personen samen met een informatiedocument over de klachtenprocedure, vertaald in de meest courante talen,
- Frontex meer in dialoog moet gaan met de lidstaten;
- Frontex alles moet doen wat in zijn macht ligt om een onafhankelijke en doeltreffende monitoring van de gezamenlijke terugkeeroperaties te bevorderen.

Het **Europees Parlement** heeft in december 2015 een resolutie[868] aangenomen die net de invoering door Frontex beoogde van een mechanisme voor de behandeling van individuele klachten. Die resolutie is het gevolg dat door het Parlement werd gegeven aan een van de aanbevelingen van een vorig onderzoek dat in juli 2012 door de Europese Ombudsman werd geopend (en in november 2013 afgesloten) over de praktische naleving door Frontex van zijn verplichtingen inzake grondrechten.

Ook het **Comité voor de preventie van foltering van de Raad van Europa** (CPT) heeft zich onlangs en voor het eerst beziggehouden met de praktijk van de verwijderingen aan boord van vluchten die in samenwerking met Frontex worden georganiseerd. In februari 2015 heeft het CPT het verslag[869] gepubliceerd van zijn bezoek aan een gezamenlijke terugkeeroperatie die op 17 oktober 2013 door Nederland werd georganiseerd met bestemming Lagos (Nigeria) waarop 24 personen (die volgens het CPT van hun vrijheid waren beroofd) werden verwijderd en waarbij 52 nationale begeleiders aanwezig waren. Het ging hier om het tweede bezoek van het CPT tijdens een verwijderingsoperatie[870]. In zijn verslag formuleert het CPT een hele reeks aanbevelingen, die met name betrekking hebben op de volgende punten:

- de verwijderde personen zouden toegang moeten blijven hebben tot juridisch advies en tot mogelijkheden om beroep aan te tekenen tot de deuren van het vliegtuig gesloten zijn. Het CPT herinnert er immers aan dat beroep (op nationaal of internationaal niveau) kan worden aangetekend om de verwijdering stop te zetten op elk moment van de verwijderingsprocedure en tot de officiële overdracht van de betrokken persoon aan de immigratieautoriteiten in het land van herkomst. In dit verband moet een laatste verificatie worden uitgevoerd met de nationale overheden bij aankomst en net vóór de overdracht van de persoon aan de autoriteiten van het land van herkomst;
- de personen zouden ruim op voorhand moeten worden verwittigd van hun nakende verwijdering en erop worden voorbereid om niet alleen een humanere, maar ook een efficiëntere aanpak ervan te verzekeren (behalve eventueel in zeer uitzonderlijke gevallen);

866 Federaal Migratiecentrum, *The European Ombudsman's own-initiative inquiry concerning the means through which Frontex ensures respect of fundamental rights in joint return operations*: *The Belgian Federal Migration Centre's Contribution,* 3 april 2015, beschikbaar op: www.myria.be/files/CONSULTATION_REPLY_OI-9-2014_201401114_20150804_120600_%281%29.pdf.

867 Frontex, *Code of conduct for joint return operations coordinated by Frontex,* 7 oktober 2013. Die gedragscode – met als doelstelling de eerbiediging van de beginselen van de rechtsstaat en van de grondrechten te waarborgen – is van toepassing op alle personen die aan de activiteiten van het Agentschap deelnemen.

868 Resolutie van het Europees Parlement van 2 december 2015 over het speciaal verslag van de Europese Ombudsman betreffende het onderzoek op eigen initiatief OI/5/2012/BEH-MHZ naar Frontex (2014/2215 (INI).

869 CPT, *Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 16 to 18 October 2013*, 5 februari 2015. Beschikbaar op: www.cpt.coe.int/documents/nld/2015-14-inf-eng.pdf.

870 De eerste controle heeft plaatsgevonden op een vlucht (die niet georganiseerd was in samenwerking met Frontex) tussen Londen en Colombo (Sri Lanka) in oktober 2012. Het verslag van dat bezoek werd op 18 juli 2013 gepubliceerd en is beschikbaar op www.cpt.coe.

- de personen die gedwongen zullen worden verwijderd, zouden enkele dagen voor hun verwijdering een medisch onderzoek moeten kunnen ondergaan. Dit medisch onderzoek moet systematisch gebeuren voor personen bij wie het langdurige gebruik van een dwangmiddel is voorzien of zeer waarschijnlijk is. Alle personen voor wie de poging tot verwijdering is mislukt, moeten onmiddellijk na hun terugkeer in het detentiecentrum een medisch onderzoek ondergaan,
- de aanwezigheid van medisch of verpleegkundig personeel zou tijdens de volledige procedure gewaarborgd moeten zijn (vanaf de plaats van afhaling tot aan de eindbestemming);
- alle leden van de begeleidingsteams zouden een zichtbare badge moeten dragen waardoor hun identificatie mogelijk is (hetzij door hun naam of door een nummer);
- de lidstaten van Frontex moeten een discussie ten gronde voeren over de bevordering van gezamenlijke regels voor het gebruik van dwangmiddelen.

Al deze aanbevelingen worden momenteel niet toegepast in de Belgische context, een aantal onder hen zijn nochtans voorzien in de Belgische reglementering. De persoon (en zijn advocaat) moeten bijvoorbeeld, minstens 48u op voorhand voor de eerste verwijderingspoging verwittigd worden (deze verplichting is enkel voorzien voor de eerste poging)[871]. Er is voorzien dat de betrokkene een medisch onderzoek krijgt op het ogenblik dat hij aankomt in een gesloten centrum[872] en dat de arts van het gesloten centrum kan – op elk moment tijdens de detentie – medische bezwaren aanhalen tegen een verwijdering (of detentie). Een medisch onderzoek is wel verplicht na elke poging tot verwijdering (zo snel mogelijk en zeker niet later dan 48u na die poging)[873]. Voor zijn verwijdering wordt in de praktijk een *Fit-to-Fly* afgeleverd (dat attesteert dat de persoon medisch in staat is om te reizen). En tijdens een beveiligde vlucht is een arts aanwezig[874]. Er is echter niets voorzien in de Belgische regelgeving betreffende de persoonlijke identificatie van de escorte en, in het algemeen, van de personeelsleden die aanwezig zijn tijdens verwijderingsoperaties.

Sindsdien hebben twee vergelijkbare bezoeken van het CPT plaatsgevonden: in december 2015 tijdens een gezamenlijke terugkeeroperatie die door Italië werd georganiseerd eveneens met bestemming Lagos (en waaraan België heeft deelgenomen) en in februari 2016 tijdens eenzelfde type vlucht met bestemming Bogota (Colombia) en Santo Domingo (Dominicaanse Republiek), georganiseerd door Spanje. Bij de redactie van dit verslag waren de verslagen van die bezoeken nog niet gepubliceerd.

AANBEVELINGEN

Voor dit hoofdstuk beveelt Myria aan:

- om de beroepsprocedure tegen verwijderingsbeslissingen te herbekijken zodat een beroep in volle rechtsmacht wordt voorzien en een automatisch opschortend effect wordt toegekend aan de gewone schorsing als de verwijderingsbeslissing de grondrechten van de vreemdeling dreigt te schaden, in het bijzonder bij een risico op foltering of op onmenselijke of vernederende behandeling.
- om het verbod op de detentie van kinderen in gesloten centra in de wet vast te leggen, aangezien die praktijk wordt gezien als in strijd is met de belangen van het kind. De middelen die worden toegekend aan de alternatieven voor detentie moeten bijgevolg worden versterkt en er moet een regelmatige en transparante evaluatie van die alternatieven worden uitgevoerd om eventuele verbeteringen mogelijk te maken. In alle administratieve beslissingen die betrekking hebben op minderjarige vreemdelingen, moeten de eenheid van het gezin en de belangen van het kind worden gewaarborgd;
- om de Belgische wetgeving in overeenstemming te brengen met de Dublin III verordening wat betreft de mogelijkheden tot detentie van asielzoekers in de Dublin-procedure (maatregelen te nemen in laatste instantie en inachtneming van termijnen);
- dat het facultatief protocol bij het Verdrag tegen foltering wordt geratificeerd en dat een nationaal preventiemechanisme wordt opgericht dat beantwoordt aan de vereiste onafhankelijkheids- en professionele criteria. Dat mechanisme moet alle plaatsen kunnen controleren waar mensen van hun vrijheid worden beroofd, in begrepen de administratieve detentie van vreemdelingen.

871 Art. 62 van het KB van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de plaatsen gelegen op het Belgisch grondgebied, beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, waar een vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking gesteld van de regering of vastgehouden, overeenkomstig de bepalingen vermeld in artikel 74/8, § 1, van de vreemdelingenwet (hierna KB van 2 augustus 2002).

872 Art 13 van het KB van 2 augustus 2002.

873 Art.61/1 van het KB van 2 augustus 2002.

874 Informatie bekomen van DVZ op 24 mei 2016. De verplichting om een bewijs dat men bekwaam is te vliegen voor te leggen voor een verwijdering of de aanwezigheid van een arts aan boord van een beveiligde vlucht zijn niet expliciet opgenomen in de Belgische wet. Zij zijn wel opgenomen als aanbevelingen in de bijlage van de beslissing van de Raad van 29 april 2004 (2004/573/EG) betreffende de organisatie van *joint flights* voor verwijdering van op het grondgebied van twee of meer lidstaten van derdelanders tegen wie een verwijderingsmaatregel is uitgesproken op het grondgebied van twee of meer lidstaten. Die bijlage vermeldt ook dat de escorte een duidelijk kenteken moeten dragen opdat ze identificeerbaar zijn, maar niets meer op dit punt (punt 1.2.5.).

Bijlage: Aanbevelingen

Hoofdstuk 3: Internationale bescherming en staatloosheid		
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
2016/1 **Asielzoekers correct en volledig informeren**	Myria beveelt aan dat asielzoekers correcte, actuele, volledige en begrijpelijke informatie krijgen vanaf het moment dat ze hun asielaanvraag doen, in het bijzonder door de brochures te verspreiden die zijn uitgewerkt door de Europese Commissie in het kader van het Dublin III-reglement (pp. 108-119).	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
2016/2 **De detectie en begeleiding van kwetsbare personen verzekeren**	Myria beveelt aan dat de asielinstanties en de opvangstructuren systematisch een procedure voor de detectie van kwetsbare personen opzetten en hen een aangepaste begeleiding bieden (p. 117). Die waarborgen moeten in de wet verankerd worden in overeenstemming met de procedure- en de opvangrichtlijn (p. 117).	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken, Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
2016/3 **De situatie omkaderen van personen waarvan de internationale bescherming wordt ontnomen**	Myria beveelt aan dat de overheden daadwerkelijke reflectie opzetten om de situatie te omkaderen van personen die zijn uitgesloten van internationale bescherming of van wie de internationale beschermingsstatus is ingetrokken (pp. 118-119).	Minister van Binnenlandse zaken, Minister van Justitie, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Federaal Parlement
Hoofdstuk 4: Recht op gezinsleven		
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
2016/4 **Het verblijfsrecht van gezinsmigranten uit derde landen veilig stellen**	Myria beveelt aan dat familieleden die gekomen zijn in het kader van een gezinshereniging met een derdelander na maximum 5 jaar een zelfstandig verblijfsrecht (en dus zonder bijkomende voorwaarden) bekomen, onafhankelijk van de gezinshereniger (p. 144).	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Federaal Parlement
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
2016/5 **Geen weigering van gezinshereniging zonder beoordeling van de individuele situatie**	Door recente wetswijzigingen moeten bestaansmiddelen bij een aanvraag tot gezinshereniging eerst stabiel en regelmatig zijn vóór de DVZ nagaat of ze toereikend zijn. Myria beveelt aan dat de wet wordt herbekeken zodat, conform de richtlijn gezinshereniging en de rechtspraak, bij elke beslissing tot niet-toekenning of intrekking een evaluatie van de individuele situatie (behoeftenonderzoek) wordt gedaan (p. 146).	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken, Federaal Parlement
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
2016/6 **Verzoeken gezinshereniging zo snel mogelijk onderzoeken**	Sinds kort is de wettelijke maximumtermijn voor de behandeling van aanvragen tot gezinshereniging van familieleden van derdelanders van 6 tot 9 maanden verlengd. Gezien de impact van de lange duur van die procedure op het gezinsleven beveelt Myria aan dat de beslissingen in de praktijk zo snel mogelijk genomen worden (p. 146).	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken, Federaal Parlement
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
2016/7 **De legalisatieprocedure van buitenlandse documenten verduidelijken**	Een legalisatie bevestigt slechts de echtheid van de handtekening, de hoedanigheid waarin de ondertekenaar van het stuk handelde en de identiteit van het zegel of de stempel op het stuk. Sinds begin 2015 voegt een omzendbrief een extra weigeringsgrond toe voor de legalisatie van buitenlandse documenten, met name de notie openbare orde. Dit is juridisch gezien niet correct. Myria beveelt aan niet te raken aan het principe van de legalisatie en de te vage notie openbare orde te schrappen als mogelijke weigeringsgrond (p. 146).	Minister van Buitenlandse zaken, Fod Buitenlandse Zaken, Minister van Justitie, Staatssecretaris van Asiel en Migratie
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
2016/8 **Een bindende termijn invoeren voor het onderzoek van buitenlandse documenten**	Myria beveelt aan dat er een bindende termijn ingevoerd wordt voor de onderzoeken van buitenlandse documenten (pp. 146-147).	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Minister voor Buitenlandse Zaken, FOD Buitenlandse Zaken, Dienst Vreemdelingenzaken, Federaal Parlement

Hoofdstuk 5: Vrij verkeer, economische migratie en studenten		
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
2016/9 **Ook rapporteren over verblijfsmotieven van EU-burgers**	De motieven van de eerste verblijfstitels worden geregistreerd voor alle vreemdelingen, maar de DVZ publiceert ze alleen voor onderdanen van derde landen, ten behoeve van Eurostat. Myria meent dat het in het kader van de economische migratie bijzonder interessant zou zijn om ze ook te kennen voor EU-burgers, aangezien velen van hen hun recht op vrij verkeer uitoefenen om economische redenen (p. 165).	Minister van Binnenlandse Zaken, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
2016/10 **De monitoring van gedetacheerde personen verbeteren**	De omvang van detacheringen – alleen al 15.000 derdelanders in 2015 - vraagt om een vorm van monitoring die volledieger is dan de huidige Limosa (een controle-instrument ten dienste van de socialezekerheidsinstellingen). Myria beveelt aan om: • accuraat te rapporteren over de duur van alle detacheringen; • na te gaan hoeveel gedetacheerden zich daadwerkelijk inschrijven in de gemeente van hun woonplaats (zodra hun verblijfsperiode de duur van 90 dagen overschrijdt); • na te gaan in welke mate en op welke manier gedetacheerden gebruikmaken van de mogelijkheid om zich in de loop van of na afloop van hun detachering, in België te vestigen als werknemer (p. 175, pp. 184-187).	Minister van Binnenlandse Zaken, Minister van Werk, Minister van Sociale Zaken, Dienst Vreemdelingenzaken, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Federaal parlement
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
2016/11 **De bijkomende organisaties aanduiden om in rechte op te treden om achterstallige lonen in te vorderen van werknemers in onwettig verblijf**	Myria stelt vast dat, drie jaar na de inwerkingtreding van de wet tot omzetting van de sanctierichtlijn, nog geen organisaties aangeduid werden om in rechte te kunnen optreden om de achterstallige lonen in te vorderen in het kader van het klachtenmechanisme. Myria beveelt aan om de organisaties per koninklijk besluit hiervoor aan te duiden (pp. 191-192).	Eerste Minister, Minister van Werk, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Gewesten, Gemeenschappen.
Hoofdstuk 6: Regularisatie van verblijf en de rechten van personen in irregulier verblijf		
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
2016/12 **Verplichten om de patiënt te onderzoeken die dat vraagt**	Myria beveelt aan om in de regelgeving voor de ambtenaar-geneesheer van de DVZ de verplichting op te nemen om de patiënt te onderzoeken die daarom verzoekt alvorens eender welk negatief advies te geven over zijn gezondheidstoestand of de toegankelijkheid van de medische zorg in het land van herkomst (pp. 207-208).	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken, Federaal Parlement
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
2016/13 **Volle rechtsmacht schorsend beroep invoeren bij de RvV**	Myria beveelt aan om een van rechtswege en met volle rechtsmacht schorsend beroep in te voeren bij de RvV tegen de negatieve beslissingen ten gronde van de DVZ waarbij het verblijf om medische redenen wordt geweigerd evenals de toekenning van een voorlopig document aan de vreemdelingen tijdens de behandeling van dit beroep (bijlage 35) (pp. 208-209).	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken, Federaal Parlement
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
2016/14 **Onafhankelijke medische deskundigenonderzoeken organiseren**	Myria beveelt aan om de mogelijkheid te gebruiken om onafhankelijke medische deskundigenonderzoeken te organiseren op het niveau van de DVZ (p. x) en om een wettelijk kader te voorzien voor onafhankelijke medische deskundigenonderzoeken tijdens de beroepsfase bij de RvV (pp. 209-210).	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken, Federaal Parlement
Hoofdstuk 7: Terugkeer, detentie en verwijdering		
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
2016/15 **De beroepsprocedure tegen een verwijderingsbeslissing herbekijken**	Myria beveelt aan om de beroepsprocedure tegen verwijderingsbeslissingen te herbekijken zodat een beroep in volle rechtsmacht wordt voorzien en een automatisch opschortend effect wordt toegekend aan de gewone schorsing als de verwijderingsbeslissing de grondrechten van de vreemdeling dreigt te schaden, in het bijzonder bij een risico op foltering of op onmenselijke of vernederende behandeling (pp. 226-227).	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Federaal Parlement

Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
2016/16 **De detentie van kinderen in gesloten centra verbieden**	Het vasthouden van kinderen wordt geacht tegen hun belangen in te gaan. Myria beveelt aan om het verbod op de detentie van kinderen in gesloten centra in de wet vast te leggen. De middelen die worden toegekend aan de alternatieven voor detentie moeten versterkt worden en een regelmatige en transparante evaluatie van die alternatieven moet georganiseerd worden om ze eventueel te verbeteren. Het respect voor de gezinseenheid en het belang van het kind moeten gegarandeerd worden in alle administratieve beslissingen die minderjarige vreemdelingen betreffen (pp. 232-234).	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken, Federaal Parlement
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
2016/17 **De detentie van asielzoekers conform de Dublinverordening doen verlopen.**	Myria beveelt aan om de Belgische wetgeving conform te maken met de Dublin III verordening wat betreft de mogelijkheden tot detentie (maatregel te nemen in laatste instantie en inachtneming termijnen) van asielzoekers in de Dublin-procedure (p. 236).	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken, Federaal Parlement
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
2016/18 **Een nationaal mechanisme voor de controle van detentie**	Myria beveelt aan dat het facultatief Protocol bij het Antifolterverdrag (OPCAT) geratificeerd wordt en dat een nationaal preventiemechanisme, dat beantwoordt aan de voorwaarden van onafhankelijkheid en professionalisme, wordt ingesteld. Dat mechanisme moet alle plaatsen kunnen controleren waar mensen worden opgesloten, zo ook de administratieve detentiecentra (pp. 237-238).	Minister van Justitie Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Federaal Parlement
Focus: Europa in (asiel)crisis		
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
2016/19 **Voortrekken van een werkelijk gemeenschappelijk asielbeleid met hoge beschermingsstandaarden**	Myria beveelt de Belgische politieke vertegenwoordigers aan op Europees niveau een voortrekkersrol te nemen op vlak van bescherming van vluchtelingen en van asielzoekers. Ze kunnen ervoor pleiten om het Europees asielstelsel naar een werkelijk gemeenschappelijk niveau te tillen (inclusief een Europese asielinstantie) met hoge beschermingsnormen. Binnen de grondrechtentraditie waarop de Unie is gebouwd, kunnen de Belgische vertegenwoordigers er bovendien op aandringen de actuele situatie te remediëren, waarin migranten en vluchtelingen de facto in Griekenland en Turkije worden ingedamd zonder dat deze landen op dit ogenblik een volwaardige bescherming bieden. Myria pleit er in dat verband voor dat België: • op korte termijn meer relocatie- en hervestigingsplaatsen ter beschikking stelt, • op Europees niveau aandringt om op een voldoende grote schaal veilige en legale migratiekanalen naar Europa te voorzien, • op Europees niveau aandringt op een onafhankelijke monitoring van de grondrechtensituatie voor migranten en vluchtelingen in Griekenland en Italië (inclusief in de hotspots) alsook in Turkije, • de diplomatieke inspanningen opdrijft opdat alle welvarende regio's een veel sterker engagement opnemen in deze wereldwijde vluchtelingenproblematiek.	Belgische Regering en Belgische volksvertegenwoordigers in het Europees Parlement
Focus: De omzetting in Belgisch recht van Europees recht inzake asiel en migratie		
Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
2016/20 **De richtlijnen inzake asiel en migratie zo snel mogelijk omzetten**	Myria beveelt aan dat de Europese richtlijnen inzake asiel en migratie die nog niet (helemaal) zijn omgezet in nationaal recht (zoals de opvang-, procedure-, terugkeer-, singlepermit- en slachtofferrichtlijn), hoewel de voorziene termijn is overschreden, worden omgezet in Belgisch recht. Dat moet zo snel mogelijk, zeker voor de bepalingen rond de procedurele garanties of die rechten toekennen aan particulieren (pp. 156-158).	Eerste Minister, Minister van Justitie, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Federaal Parlement

COLOFON

Migratie in cijfers en in rechten 2016
Brussel, juli 2016

Uitgever en auteur:
Myria
Koningsstraat 138, 1000 Brussel
T: 02 212 30 00
F: 02 212 30 30
myria@myria.be
www.myria.be

Redactie: Mathieu Beys, Victoria Bourgeois, Mélanie Bourguignon, Alexandra Büchler, François De Smet, Kaat De Vis, Koen Dewulf, Kaatje Droesbeke, Antoinette Dutilleux, Katleen Goris, Joke Swankaert, Louise Timmermans, Ina Vandenberghe, Joke Vanderhaeghe, Tom Vanhoren, Nathalie Vanparys, Sophie Vause, Deborah Weinberg en Kim Wouters
Externe bijdragen: Frédéric Docquier (UCL), Thierry Eggerickx (UCL), Henri Goldman (hoofdredacteur Politique), Michael Lindenbauer (UNHCR), Jogchum Vrielink (KULeuven)
Vertaling: Vertaalbureau Alfabet
Grafisch ontwerp en opmaak: Studiorama
Cartoons : © Pierre Kroll (verschenen in Le Soir van 29 augustus 2015 en 3 september 2015) en © Lectrrr (verschenen in De Standaard)
Foto's cover en titelpagina's : © Belga
Drukwerk: Bulckens
Verantwoordelijke uitgever: François De Smet
Met dank aan: Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers (Fedasil); Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen (CGVS); Délégué général aux droits de l'enfant; Algemene Directie Statistics Belgium; Centre de recherche en démographie (DEMO) van de Université catholique de Louvain; Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ); FOD Buitenlandse Zaken, FOD Werkgelegenheid en FOD Economie. Myria wil zeker ook de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) danken om ons essentiële cijfergegevens voor dit verslag te bezorgen en voor het nalezen en becommentariëren van de teksten. We hebben de opmerkingen zorgvuldig onderzocht en we hebben er bij de finale redactie zo veel mogelijk rekening mee gehouden. Dank aan Bart De Wolf (Belgische Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie) en Kris Pollet (European Council on Refugees and Exiles, ECRE) voor het nalezen en becommentariëren van de Focus Europa in (asiel)crisis en aan Jo Antoons, Evelyne Van Der Elst en Nivard Bronckaers (Fragomen Belgium) voor het hoofdstuk Vrij verkeer en economische migratie.

Ce rapport est aussi disponible en français.

Dit verslag is ook digitaal beschikbaar als pdf op de website van Myria: www.myria.be.

Myria juicht de verspreiding van kennis toe, maar dringt aan op respect voor de samenstellers en auteurs van alle bijdragen in deze publicatie. Gebruik van teksten en van de tabellen en figuren uit deze publicatie als informatiebron is enkel toegestaan met vermelding van de auteur en de bron. De gehele of gedeeltelijke reproductie, verkoop, publicatie, aanpassing van de teksten, foto's, tekeningen of andere auteursrechtelijk beschermde elementen in deze publicatie is niet toegelaten zonder de voorafgaande schriftelijke toelating van Myria. Neem contact op met Myria voor gebruik van het beeldmateriaal.

Deze publicatie is gedrukt op FSC-papier Mix Crédit CU-COC-812048.



© BELGA/AFP

Myria
Koningsstraat 138 • 1000 Brussel
T +32 (0)2 212 30 00
myria@myria.be

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

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

www.myria.be
@MyriaBe
www.facebook.com/MyriaBe

MYRIA
Federaal Migratiecentrum