MIGRATIE

Jaarverslag 2013

FEDERAAL CENTRUM VOOR DE ANALYSE VAN DE MIGRATIE-STROMEN, DE BESCHERMING VAN DE GRONDRECHTEN VAN DE VREEMDELINGEN EN DE STRIJD TEGEN DE MENSENHANDEL

MIGRATI

Jaarverslag 2013

Inhoud

Inleiding 9

Hoofdstuk I: Migratie in België: aantallen en stromen 13

A. Methodologie 14

1. Het Rijksregister: voornaamste gegevensbron om migraties in België in kaart te brengen 14

Kader 1. Het Rijksregister 14

1.1. Methode die de ADSEI gebruikt om migratiestatistieken op te stellen 15

Kader 2. Berekeningen van de internationale emigratie en immigratie 16

1.2. Methode die de DVZ gebruikt om statistieken over de verblijfstitels op te stellen volgens de definities van Eurostat 17

2. Twee beschikbare types statistieken: stromen en stocks 17

Kader 3. Definitie van de groepen van nationaliteiten 18

B. Migratiestromen van en naar België 19

1. Drie decennia toename van de immigratie van vreemdelingen in België 19
2. Vermindering van de immigraties van vreemdelingen in 2012: begin van een dalende tendens? 20
3. Immigraties voor de overgrote meerderheid Europees 21
4. Wettelijke migratiemotieven voor onderdanen uit derde landen 23

Kader 4. Belang en beperkingen van de databank over de eerste verblijfstitels 23

C. Vreemde populatie of populatie van vreemde afkomst in België (stocks) 28

1. Van migratiestromen naar vreemdelingenstocks 28

Kader 5. Definitie van de populatie van vreemde afkomst 28

2. Samenstelling van de in België verblijvende populatie 29

Kader 6. Schattingen op basis van de beschikbare gegevens 29

3. De veranderingen van nationaliteit: een zeer beduidende component van de evolutie van de vreemde populatie 31

Kader 7. Definities van de componenten van de vreemde populatie 31

4. Een vreemde populatie die voornamelijk uit de EU afkomstig, jong en mannelijk is 32
5. Belg geworden vreemdelingen hoofdzakelijk afkomstig uit derde landen 34
6. Vrouwelijke arbeidsparticipatie en gezinsvorming bij migranten in België 35

EXTERNE BIJDRAGE: *Vrouwelijke arbeidsparticipatie en gezinsvorming bij migranten in België: een analyse op basis van Kruispuntbankgegevens voor de periode 2000-2009* 35

Hoofdstuk II: Toegang tot het grondgebied 41

A. Cijfers 42

1. Visagegevens: een bron van indicatoren om migraties te begrijpen 42

Kader 8. Mogelijkheden en beperkingen van de visumgegevens 42

2. Kenmerken van de personen aan wie een visum werd afgeleverd 43
3. Visa voor gezinshereniging: daling van het aantal beslissingen 47
4. Verschillen in de weigeringen van visa naargelang van de herkomst van de aanvragers 49

B. Recente evoluties 50
1. Ontwikkelingen op Europees niveau 50
1.1. Conclusies van de Europese Raad over de Lampedusa-tragedie 50
1.2. Een taskforce voor de Middellandse Zee 50
1.3. Eurosur: realtime-gegevensuitwisseling over ontwikkelingen aan de grens 51
1.4. SIS II operationeel 51
1.5. Europese Commissie lanceert 'smart border'-voorstel 52
1.6. Een evaluatiemechanisme voor het Schengenacquis 53
1.7. Tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen 53
1.8. Begrip en berekening kort verblijf aangepast 54
1.9. Schengenvisum: weigeren mag alleen in overeenkomst met de visumcode 54

C. Uitdaging onder de loep: visa voor kort verblijf voor familiebezoek 56
Visa voor gezinshereniging en visumbeleid 57

Hoofdstuk III: Legaal verblijf 61

III.1 Internationale bescherming en staatloosheid 64

A. Cijfers 65
1. Verschillende indicatoren om het asielfenomeen in kaart te brengen 65
2. Vermindering van het aantal asielaanvragen in België 65
2.1. Belgische en Europese tendensen 65
2.2. Het aantal meervoudige asielaanvragen stijgt 66
Kader 9. Eerste asielaanvragen versus meervoudige aanvragen 66
3. Asielstromen en legale immigratie 67
4. Vernieuwing van de lijst van veilige landen van herkomst 69
5. Erkenning van het statuut van vluchteling en toekenning van het statuut van subsidiaire bescherming 69
6. Opvang 73

B. Recente ontwikkelingen 75
1. Op Europees niveau 75
1.1. Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel 75
EXTERNE BIJDRAGE: *Een nieuw juridisch kader voor het Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem: opdracht volbracht?* 75
1.2. Rechtspraak 77
1.2.1. Toepassing van de Dublin-verordening 77
1.2.2. Financiële steun voor asielzoekers volgens het Hof van Justitie 78
1.2.3. Verduidelijking van het begrip 'binnenlands gewapend conflict' in het EU-asielrecht 79
1.2.4. Medische redenen voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens 79
2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau 81
2.1. Asiel 81
2.1.1. Wijzigingen in asielprocedure en -beroep 81
2.1.2. Veilige herkomstlanden: nieuw koninklijk besluit en rechtspraak 82
2.1.3. Uitlevering van een Turkse onderdaan: België schendt het principe van non-refoulement 83
2.1.4. Start van een structureel hervestigingsprogramma 84

2.2. Opvang 84
2.2.1. Wetsaanpassing 84
2.2.2. Nieuwe instructie: verlenging en einde opvang 84
2.2.3. Opvang tot aan Dublin-transfer? 85
2.2.4. Regeling opvang voor werkende asielzoekers 85
2.2.5. Evaluatierapport opvangmodel 85
Kader 10. Opvangfaciliteiten in verschillende EU-lidstaten 85
2.3. Medische bescherming 86
2.4. Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen 87
2.5. Staatloosheid 89

C. Uitdaging onder de loep: strafbaarstelling van homoseksuele handelingen en vervolging 90
1. Hof van Justitie: meer duidelijkheid over de positie van homoseksuele asielzoekers 91
2. De Belgische praktijk 92

III.2 Recht op gezinsleven 98

A. Cijfers 99
1. Gezinshereniging in kaart brengen op basis van verschillende gegevensbronnen 99
Kader 11. Visa en verblijfstitels 99
2. Frequentere weigeringen en een langere behandelingstermijn voor visa voor gezinshereniging 101
3. Gezinshereniging bekeken via de cijfers over de eerste verblijfstitels 103

B. Recente ontwikkelingen 105
1. Ontwikkelingen op Europees niveau 105
1.1. Wetgeving 105
1.2. Rechtspraak 105
2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau 107
2.1. Wetgeving 107
2.1.1. Wet op het schijnhuwelijk en de schijnwettelijke samenwoning 107
2.1.2. Het debat over de schijnvaderschappen 109
2.1.3. Gezinshereniging voor ouders van minderjarige kinderen die burgers van de Unie zijn 110
2.2. Arrest van het Grondwettelijk Hof 111
Kader 12. Het recht op gezinshereniging voor personen met een handicap 114

C. Uitdaging onder de loep: voor een leesbare, voor iedereen bevattelijke en toepasbare wet, die in overeenstemming is met de Grondwet 117

III.3 Economische migratie en vrij verkeer 120

A. Cijfers 121
1. Buitenlandse werknemers in België 121
Kader 13. Gegevensbronnen om het werk van vreemdelingen in kaart te brengen 121
2. Economische migraties versus andere migraties voor derdelanders 122
3. Loonarbeid 124

Kader 14. Overgangsmaatregelen voor de nieuwe lidstaten 125
3.1. Types arbeidskaarten en herkomstregio's van de werknemers 125
3.2. Belangrijke regionale verschillen 126
3.3. Arbeidskaarten van korte duur vaak hernieuwd 128
3.4. Een Europese blauwe kaart voor hooggekwalificeerde werknemers 129
4. Zelfstandige arbeid 129
5. Andere economisch actieve personen 131
5.1. De personen die onder een diplomatiek of consulair statuut vallen 131
5.2. De gedetacheerden 131

B. Recente ontwikkelingen 134
1. Ontwikkelingen op Europees niveau 134
Kader 15. Het aantrekken van (hoog)gekwalificeerde derdelanders 135
2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau 135
2.1. Regionalisering van het arbeidsmigratiebeleid 135
Kader 16. VIONA-onderzoek over het arbeidsmarktonderzoek 137
2.2. Wijziging van de regelgeving buitenlandse werknemers 137
2.3. Aanpassing van de LIMOSA-aangifte 138
2.4. Overgangsmaatregelen voor Kroatische onderdanen 138
2.5. Status van langdurig ingezetene voor personen met internationale bescherming 139
2.6. Duurzaam verblijfsrecht voor EU-burgers en hun familieleden 139

C. Uitdaging onder de loep: de omzetting van de sanctie-richtlijn, één jaar later 140
Kader 17. Het onderscheid met het statuut voor slachtoffers van mensenhandel 142

III.4 Migratie om studieredenen 148

A. Cijfers 150
1. Eerste verblijfstitels 150
2. Cijfers over het lang verblijf van studenten 150
2.1. Cijfers over afgiftes en weigeringen van nieuwe machtigingen tot verblijf aan derdelanders 150
2.2. Cijfers over de als student in België verblijvende vreemdelingen 152

B. Recente ontwikkelingen 153
1. Op Europees niveau 153
2. Op Belgisch niveau 153

C. Uitdaging onder de loep: een geïnformeerd en geïntegreerd studiemigratiebeleid 155
1. Beleidsinstrumentarium 155
2. Cijferinstrumentarium 156
3. Werk en recht op werk tijdens de studies 156

III.5 Regularisatie van verblijf 158

A. Cijfers 159
Inleiding 159
Kader 18. Elementen van de procedures voor de regularisatieaanvragen om humanitaire en medische redenen 159

1. Daling van het aantal ingediende regularisatieaanvragen 160
2. Regularisaties op humanitaire en medische gronden in vrije val 161

B. Recente evoluties 164
1. Rechtspraak 164
1.1. De beoordeling van de ontvankelijkheid: op welk moment? 164
1.2. Formele motiveringsplicht 165
2. Transparantie over de toegepaste criteria? 166
3. Commissie van advies voor vreemdelingen 166

C. Uitdaging onder de loep: reglementaire verankering van enkele regularisatiecriteria 167
1. Voorgeschiedenis 167
2. De wetswijzigingen 167
3. De gemeenschappelijke punten van die drie wijzigingen 168
4. Andere situaties aangehaald in de instructie 169
5. Aanbevelingen 170

Hoofdstuk IV: Terugkeer, detentie en verwijdering 173

A. Cijfers 174
Inleiding 174
Kader 19. Gegevensbronnen, definities en beschikbare indicatoren 174
1. Daling van de vrijwillige terugkeer in 2013 175
2. Evolutie van repatriëringen in 2013 177
3. Daling van de terugdrijvingen aan de grens 177
4. Daling van het aantal administratieve aanhoudingen van vreemdelingen in irregulier verblijf in 2013 178
Kader 20. Methodologische wijziging van de DVZ: van 'directe repatriëringen' naar 'opsluitingen met documenten' 179

B. Recente ontwikkelingen 182
1. Ontwikkelingen op Europees niveau 182
1.1. Overnameovereenkomsten 182
1.2. Rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie over de terugkeerrichtlijn 183
1.3. Rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens 184
2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau 185
2.1. Wetgevende en jurisprudentiële ontwikkelingen 185
2.2. Detentieomstandigheden 189
Kader 21. Detentie en verwijdering van kwetsbare personen 190
2.3. Het terugkeertraject 191
Kader 22. Terugvordering van de repatriëringskosten van de verwijderde vreemdeling 193
2.4. De gedwongen verwijderingen 194
Kader 23. Aantal beveiligde vluchten 195
Kader 24. Aantal controle-operaties 195

C. Uitdaging onder de loep: openbare orde, detentie en verwijdering 196
Inleiding 196
1. Het begrip openbare orde in het recht 196

2. De interpretatie van dit begrip door de Belgische autoriteiten in het kader van de verwijderingsbeslissingen 197
3. Praktische gevolgen in de verschillende stappen van terugkeer en verwijdering 198
4. De controle op de interpretatie van het begrip openbare orde door de nationale rechtbanken 199
5. De controle op de uitlegging van het begrip openbare orde door internationale rechtbanken 201
6. Conclusie: naar een codificatie van het begrip 202

Hoofdstuk V: Verschillen in behandeling 205

A. Recente ontwikkelingen 206
1. Ontwikkelingen op Europees niveau 206
2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau 207
2.1. Retributie voor de inschrijving van vreemdelingen 207
2.2. Geen gesubsidieerd onderwijs voor volwassenen in onwettig verblijf (Vlaanderen) 208
2.3. Welk recht op OCMW-steun voor afgewezen 9ter-aanvragers? 208
2.4. Programmawet: bijkomende beperkingen voor de toegang tot maatschappelijke dienstverlening en integratie 209
2.5. Vreemdelingen met bijlage 35: geschrapt uit het Vreemdelingen- of Bevolkingsregister 210

B. Uitdaging onder de loep: de afbouw van sociale rechten voor vreemdelingen 212
EXTERNE BIJDRAGE: *Mensenrechten en bezuinigingsmaatregelen in België: de verantwoordelijkheid van de Staat om de rechten van migranten te 'eerbiedigen', 'beschermen' en 'bewerkstelligen' volgens het internationale mensenrechtenrecht* 215

Hoofdstuk VI: Nationaliteit 221

A. Cijfers 222
1. Europese tendensen 222
2. Belgische tendensen 222
Kader 25. Gegevensbronnen voor de nationaliteitswijzigingen 223

B. Recente ontwikkelingen 227
1. Hervorming van het Wetboek van de Belgische nationaliteit 227
2. De correlatie tussen nationaliteit en integratie: enkele onderzoeksprojecten 228

C. Uitdaging onder de loep: nationaliteit in het licht van integratie 230

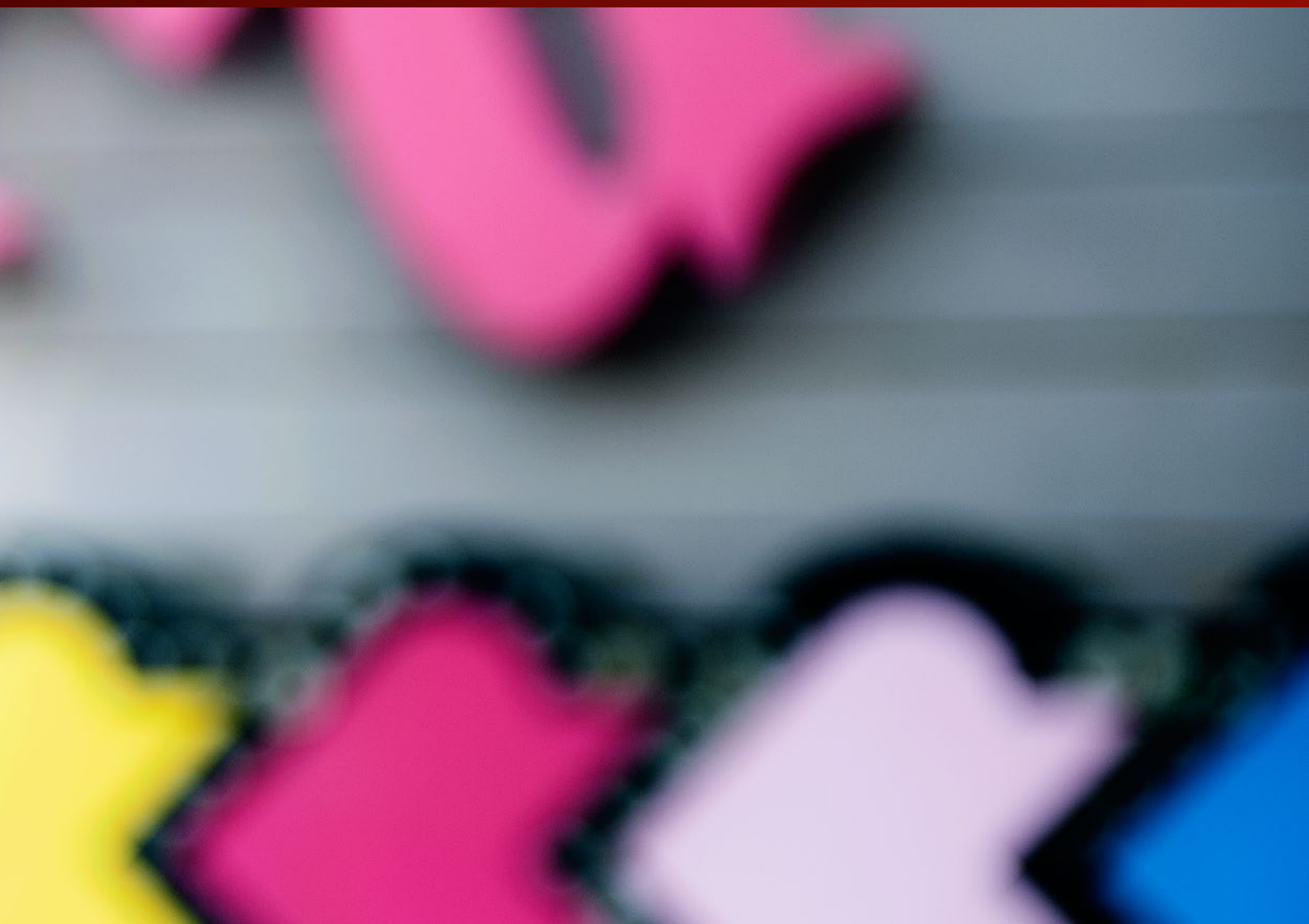
Bijlagen 235

Bijlage 1: De voornaamste verwezenlijkingen van het Centrum in 2013 236

Bijlage 2: Lijst van aanbevelingen 240

Bijlage 3: Publicaties van het Departement Migratie 246
Kader 26. Publicaties van het Europees Migratienetwerk (EMN) 249

INLEIDING



Dit Jaarverslag Migratie 2013 staat in het teken van twee kernwoorden: verandering en continuïteit.

In de eerste plaats verandering. Door reglementering die in 2013 werd aangenomen en in 2014 in werking zijn getreden, is het 'federale Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel' (het Federaal Migratiecentrum) de opvolger van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding geworden voor wat zijn bevoegdheden over migratie betreft.

Die ontwikkeling past in de uitvoering van de internationale verplichtingen van België en zijn verschillende entiteiten, zowel wat de verplichting betreft om een Nationale Instelling voor de Rechten van de Mens op te richten of aan te wijzen als met betrekking tot de Europese verplichting om een orgaan ter bevordering van gelijke kansen in het leven te roepen. Om aan deze tweede verplichting te beantwoorden, hebben acht parlementen via een samenwerkingsakkoord een Interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme opgericht. Dit nieuwe orgaan vervult voortaan de taken in verband met discriminatie en gelijke kansen die vroeger aan het oude Centrum voor gelijkheid van kansen waren toevertrouwd.

Hoewel België nog altijd niet over een echte nationale mensenrechteninstelling beschikt, voert het federale Migratiecentrum zijn opdrachten volledig onafhankelijk uit en vormt het er ontegensprekelijk een onderdeel van, naast andere bestaande instellingen.

Hier treedt de continuïteit op het voorplan. De structuur mag dan wel gewijzigd zijn, de opdrachten werden bevestigd: toezien op de naleving van de grondrechten van de vreemdelingen en de overheid nader informeren over de aard en de omvang van de migratiestromen.

Wat het eerste aspect betreft, is het Centrum, steunend op zijn accreditatie als nationale mensenrechteninstelling met een statuut B door de Verenigde Naties, in 2013 bijzonder actief geweest. Zijn deskundigheid op het gebied van administratieve detentie en de verwijdering van vreemdelingen, alsook zijn analyse van de actuele vragen over de grondrechten van de vreemdelingen in België vormen de kern van de bijdragen die het aan het Comité tegen Foltering van de Verenigde Naties (CAT) en het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestraffing (CPT) heeft bezorgd. Daarnaast heeft het eveneens een parallel rapport ingediend bij het Comité ter uitbanning van raciale discriminatie (CERD) en werd het gehoord door de Europese Commissie tegen racisme en onverdraagzaamheid (ECRI).

De eerbiediging van de grondrechten krijgt een bijkomende dimensie ten tijde van economische crisis, aangezien de conjunctuur soms wordt gebruikt om maatregelen te rechtvaardigen die de rechten van migranten, vluchtelingen of EU-burgers aantasten, met inbegrip van de rechten van personen die zich in een precaire situatie bevinden. Wanneer de balans wordt opgemaakt van de diverse – zowel individuele als structurele – dossiers die het Centrum in 2013 opvolgde, komt het Centrum tot een zeer opmerkelijke vaststelling: het heeft een grote toename vastgesteld van maatregelen, zoals ministeriële instructies, protocollen tussen administraties of omzendbrieven, die de kern van de grondrechten van bepaalde doelgroepen raken, terwijl het voor de goedkeuring van dit type maatregelen aangewezen zou zijn om voor regelgevende of wettelijke normen te opteren die krachtiger zijn (ministeriële besluiten, koninklijke besluiten of zelfs wetten) en vooral ook openbaar.

Het Centrum heeft ook vastgesteld dat in 2013 een aantal verbintenissen niet werden nagekomen. Zo heeft België het voornemen nog niet verwezenlijkt dat in het regeerakkoord van 1 december 2011 is opgenomen, om "de immigratiewetgeving [te coördineren] in een 'immigratiewetboek' met duidelijke bepalingen die voor iedereen goed begrijpbaar zijn." Ten slotte, hoewel de bevoegdheidsoverdracht voor economische migratie naar de gewesten nu in de wet is opgenomen, moet deze nog in vele aspecten worden geconcretiseerd en blijven belangrijke vragen vooralsnog onbeantwoord. Ook de bevoegdheidsoverdracht voor studiemigratie (via de uitwerking van een studiekaart door de gemeenschappen) wacht nog op concretisering.

België is een migratieland. Uit de cijfers over de stromen die in dit jaarverslag worden voorgesteld, blijkt dat er in 2012 ongeveer 250.000 migratiebewegingen (immigratie en emigratie samen) hebben plaatsgevonden en dat er een daling werd vastgesteld van het aantal binnenkomsten op het Belgische grondgebied. De analyse van de migratiestromen toont aan dat

deze veel complexer en genuanceerder zijn dan wat de media of de politieke debatten laten uitschijnen.

Omdat België een migratieland is, heeft het een echt migratiebeleid nodig. Een dergelijk beleid zou op vier pijlers moeten kunnen stoelen. Het zou *mission-based* moeten zijn en op een gedragen visie en duidelijke doelstellingen berusten die ter kennis van iedereen worden gebracht en het voorwerp kunnen uitmaken van een publiek debat. Het zou *rights-based* zijn omdat het alle grondrechten ten volle zou eerbiedigen. Daarenboven zou het *tools-based* kunnen zijn, omdat het met doeltreffende, solide en passende instrumenten wordt gevoerd. Tot slot zou het *evidence-based* zijn, omdat het gestoeld is op een goede kennis van de fenomenen die het moet beheren en in staat moet zijn om de effecten van het beleid te meten.

Het Jaarverslag Migratie 2013 behoudt zijn gebruikelijke structuur: cijfers, Europese en nationale beleidsevoluties, de uitdieping van een thematiek per hoofdstuk, de voorstelling van aanbevelingen en bijdragen van deskundigen.

Wij hopen met het jaarverslag dat u onder ogen hebt eens te meer bij te dragen tot de uitwerking van een migratiebeleid dat een beter inzicht geeft in de migratierealiteit en de eerbiediging van de grondrechten vooropstelt.

Wij wensen u een aangename lectuur.

Patrick Charlier, *adjunct-directeur*
Jozef De Witte, *directeur*

Hoofdstuk I

MIGRATIE IN BELGIË: AANTALLEN EN STROMEN

A. METHODOLOGIE

1. Het Rijksregister: voornaamste gegevensbron om migraties in België in kaart te brengen

In België vormt het Rijksregister (RR) de belangrijkste informatiebron om een beeld te krijgen van de **migratiestromen** en van de **stocks van de vreemde populatie**. Deze informatie wordt door meerdere instanties op verschillende manieren verwerkt om elk vanuit hun specifieke optiek statistieken samen te stellen. Omdat ze bij de aanmaak ervan soms gebruik maken van verschillende methoden, is het best mogelijk dat er verschillen zitten in de beschikbare indicatoren. Bovendien valt ook niet uit te sluiten dat fouten worden gemaakt bij het samenstellen zelf van de gegevens, wat gevolgen kan hebben voor de nauwkeurigheid van de resultaten.

De **Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie** (ADSEI) publiceert jaarlijks de officiële cijfers over de populatie en bewegingen die een invloed hebben op de stocks. De meest recente gegevens hebben betrekking op de stromen van het jaar 2012, zowel in het algemeen als per nationaliteit.

Sinds de invoering van de Verordening (EG) nr. 862/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 betreffende communautaire statistieken over migratie en internationale bescherming, moeten ook andere overheidsinstanties gegevens publiceren. Bijgevolg moet de **Dienst Vreemdelingenzaken** (DVZ) de door hem geproduceerde gegevens, in het bijzonder die over de verblijfstitels per nationaliteit (verdeeld per motief voor de afgifte, leeftijd en geslacht) en over de asielaanvragen, aan Eurostat[1] bezorgen.[2] Bepaalde informatie uit beide databanken is complementair en daarom gebruikt het Centrum de door de DVZ en (door) de ADSEI geproduceerde statistische informatie om de analyse van de migratiefenomenen in België te verfijnen.[3]

Kader 1. Het Rijksregister

De gegevens in het Rijksregister worden geleverd en bijgehouden door de gemeenten, de diplomatieke en consulaire posten en de DVZ. Het Rijksregister omvat de gegevens van de personen die ingeschreven zijn in de volgende registers:

» Het **Bevolkingsregister**: hierin staan alle Belgen ingeschreven die in België verblijven, alsook de gevestigde vreemdelingen[4], de derdelanders die in België het statuut van langdurig ingezetene[5] hebben verkregen, evenals de EU-burgers met duurzaam verblijf[6] en hun familieleden die een duurzaam verblijf hebben.

» Het **Vreemdelingenregister**: hierin zijn alle vreemdelingen opgenomen die beschikken over een verblijf van meer dan drie maanden, van bepaalde duur of onbepaalde duur, maar die niet (op het grondgebied) gevestigd en geen langdurige ingezetene zijn, alsook EU-burgers en hun familieleden vooraleer ze het recht op duurzaam verblijf verwerven.

1 Eurostat is het statistisch bureau van de Europese Unie. De gegevens voor alle landen van de EU zijn er vrij beschikbaar. Gegevens over migraties in België kunnen dan ook worden vergeleken met deze die voorhanden zijn voor andere EU-landen. Beschikbaar op: epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database.

2 De DVZ maakte daarvoor al gegevens over aan Eurostat en aan de Europese Commissie over kwesties als asiel, verblijfstitels, terugdrijvingen, arrestaties en de terugkeer.

3 Ook andere gegevensbronnen zoals die over de uitreiking van visa of arbeidskaarten worden in de verschillende hoofdstukken van dit Jaarverslag gebruikt. Ze worden systematisch voorgesteld in de kaders aan het begin van elk hoofdstuk waarin ze ter sprake komen.

4 Art. 14 en 15 van de wet van 15 december 1980.

5 Art. 15bis van de wet van 15 december 1980.

6 Art. 42 quinquies van de wet van 15 december 1980; art. 55 van het KB van 8 oktober 1981.

» Het **Wachtregister**: hierin staan alle asielzoekers ingeschreven, alsook de EU-burgers[7] in afwachting van een inschrijving in een ander register. Asielzoekers worden sinds 1995 in dit register ingeschreven tot ze het grondgebied verlaten of tot zij in een ander register worden ingeschreven. Enkel de gegevens over de asielzoekers worden besproken in dit (en voorgaande) jaarverslag(en) van het Centrum.

» Tot slot maken we nog melding van de registers die worden bijgehouden door de diplomatieke en consulaire posten: deze bevatten de Belgen die ingeschreven zijn in een Belgische diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het buitenland (en niet in een Belgische gemeente).

1.1. Methode die de ADSEI gebruikt om migratiestatistieken op te stellen

Iedereen die meer dan drie maanden in België verblijft, moet zich inschrijven bij de gemeente waar hij of zij verblijft. Wie het land voor langer dan drie maanden verlaat, moet zijn of haar vertrek ook melden. Deze informatie wordt gecentraliseerd in het Rijksregister. Zo kunnen legale migratiestromen in kaart worden gebracht. Maar deze meldingen gebeuren niet altijd systematisch. De statistieken over de migraties dienen dus met voorzichtigheid te worden behandeld, zeker de statistieken over de migraties van kort verblijf en over de emigraties.

Wat de immigraties betreft, hebben vreemdelingen er immers alle belang bij zich aan de verplichte inschrijving in het register te houden omdat hierdoor een aantal praktische zaken vlotter verloopt (een bankrekening openen, sociale zekerheid enz.). Daarom is bij migranten die hier langer wensen te verblijven de kans op registratie groter.

De betrouwbaarheid van de statistieken over emigraties daarentegen, moet iets meer in vraag worden gesteld. Een aantal personen ziet er tegen op een vertrek te melden, anderen doen dit opzettelijk niet omdat ze bepaalde voordelen die aan de inschrijving zijn gekoppeld (sociale zekerheidsrechten, verblijfsrecht, enz.) willen behouden of rechten vrezen te verliezen. Als de overheid vaststelt dat bepaalde personen zijn vertrokken of dat hun verblijfstitel is verlopen, worden ze uit het register geschrapt. Zij komen dan in de categorie '**van ambtswege geschrapt**' terecht en worden bij de **gemelde emigraties** gevoegd die de **internationale emigraties** weergeven (Zie: Kader 2). Het voordeel van die methode is dat problemen van niet-meldingen worden gecorrigeerd. Schrappingen gebeuren echter soms laat of verlopen slordig, wat impliceert dat de statistieken over emigraties niet helemaal correct zijn. In de praktijk worden niet alle personen die de gemeente verlaten systematisch geschrapt en hebben niet alle mensen de gemeente waar ze hebben verbleven ook daadwerkelijk verlaten. Tussen 1988 en 2006 beschouwde de ADSEI de herinschrijvingen van personen die werden geschrapt niet als internationale immigraties, maar als ongegronde schrappingen die zij van het aantal emigraties aftrok. Intussen hanteert de ADSEI een nieuwe methode.[8]

Sinds 2007 heeft de ADSEI dus voor een nieuwe methode gekozen, waarbij die herinschrijvingen als internationale immigraties worden beschouwd. Sindsdien worden '**herinschrijvingen van personen die van ambtswege zijn geschrapt**' bij de **gemelde immigraties** geteld, waardoor niet alleen het aantal personen dat het land binnenkomt, maar ook het aantal vertrekkers stijgt.[9] Dit methodologische debat is dus niet zonder gevolg voor de schatting van de migratiestromen, maar het is belangrijk omdat het de componenten ervan wil berekenen om zo de realiteit zo dicht mogelijk te benaderen.[10] Niettemin moet worden verduidelijkt dat een deel van die schrappingen en herinschrijvingen niets met internationale migraties te maken heeft, maar veeleer een afspiegeling is van het administratieve traject van bepaalde migranten. Een vreemdeling kan bijvoorbeeld zijn verblijfsrecht verliezen en uit het Rijksregister worden geschrapt, om vervolgens enige tijd later te worden geregulariseerd en heringeschreven.

7 EU-burgers en hun EU-familieleden worden sinds 2008 in dit register ingeschreven na hun verklaring tot inschrijving en dit in afwachting van de uitvoering van een woonstcontrole, eens deze positief is bevonden worden zij ingeschreven in een ander register. Eens de woonstcontrole negatief is, worden zij van ambtswege afgevoerd.

8 De oude methode stelde een aantal problemen, zoals het feit dat de emigratie van bepaalde nationaliteiten negatief werd.

9 Deze methode werd retroactief toegepast door de ADSEI voor de gegevens over de migratiestromen.

10 De schrappingen, de herinschrijvingen van personen die van ambtswege zijn geschrapt en de registerwijzigingen zijn pas beschikbaar volgens de nationaliteit van betrokken personen sinds het jaar 2008. Dat blijkt duidelijk uit Figuur 2.

Naast deze problemen met meldingen zijn verdere aanpassingen van de gegevens nodig die rekening houden met de asielzoekers. Tot 1995 maakten ontvankelijk verklaarde asielzoekers – net als andere vreemdelingen – deel uit van de populatie van de gemeenten. Sinds de invoering van het Wachtregister op 1 februari 1995 worden ze afzonderlijk geregistreerd. Op het ogenblik dat ze een verblijfsstatus krijgen toegekend, verdwijnen de asielzoekers uit het Wachtregister en worden ze opgenomen in de registers van de gemeenten onder de categorie '**registerwijzigingen**'. Het gaat hier niet om echte immigraties in de technische betekenis, omdat er een zekere tijd zit tussen hun fysieke aankomst op Belgisch grondgebied en het ogenblik waarop ze in de statistieken worden opgenomen. Dit heeft een grote methodologische impact. Enerzijds worden die personen, sinds 1995, pas in de populatie (*stocks*) opgenomen zodra ze een internationale beschermingsstatus verkrijgen, of als hen op een andere grond een verblijfsmachtiging wordt toegekend. Anderzijds tonen de asielzoekers*stromen* zich dus niet meteen in de cijfers van de internationale immigraties, maar enkel via een statistische aanpassing. Deze methodologie laat op een bepaalde manier toe dat het aandeel van de asielzoekers in de immigratiestatistieken niet helemaal onder de mat wordt geveegd, maar het is duidelijk dat deze praktijk geen rekening houdt met de migratierealiteit.

Sinds 2010 heeft de ADSEI twee nieuwe wijzigingen doorgevoerd in de schatting van de migratiestromen. Ten eerste bestaan er voortaan twee categorieën registerwijzigingen: enerzijds worden de overstappen van het Wachtregister naar een ander bevolkingsregister geregistreerd onder de immigratiebewegingen, en anderzijds worden de overstappen van een ander bevolkingsregister naar het Wachtregister onder de emigratiebewegingen geregistreerd. De eerste komen het meest voor, omdat het om asielzoekers gaat die erkend zijn of op een andere grond gemachtigd zijn om hier te verblijven. Bij de tweede gaat het om individuen die in het Vreemdelingenregister zijn opgenomen en die om een of andere reden aan het einde van een legaal verblijf in België een asielaanvraag indienen.[11] Vóór 2010 werd enkel het saldo van deze twee categorieën weergegeven en als immigraties beschouwd.

De tweede wijziging heeft betrekking op de definitie van personen die van ambtswege zijn geschrapt of die zijn heringeschreven. Enkel personen die tijdens het jaar zijn geschrapt en niet tijdens hetzelfde jaar zijn heringeschreven, worden beschouwd als personen die van ambtswege zijn geschrapt. Ze worden daarom meegeteld bij de emigraties. Op dezelfde wijze worden ook enkel personen die in de loop van voorgaande jaren zijn geschrapt en in het referentiejaar opnieuw zijn ingeschreven, opgenomen in de herinschrijvingen. Die worden dan bij de immigraties geteld. Door personen die van ambtswege zijn geschrapt én heringeschreven in hetzelfde jaar, niet mee te tellen, moet deze wijziging vermijden dat beide categorieën artificieel worden opgeblazen. Aangezien deze methodologische wijziging pas sinds 2010 wordt toegepast, moeten de recente evoluties van deze categorieën met enige voorzichtigheid worden geanalyseerd.

Kader 2. Berekeningen van de internationale emigratie en immigratie

Thans baseert de ADSEI zich voor de berekening van de internationale emigratie en immigratie op de volgende formules:

» ***Internationale emigratie*** = aangegeven emigraties + schrappingen van ambtswege + registerwijzigingen (van een ander register naar het Wachtregister)

» ***Internationale immigratie*** = aangegeven immigraties + herinschrijvingen van schrappingen van ambtswege + registerwijzigingen (van Wachtregister naar een ander register)

11 Het kan bijvoorbeeld om een student gaan die legaal in België verblijft en die aan het einde van zijn studies, en dus van de geldigheid van zijn verblijfstitel, vaststelt dat een terugkeer naar zijn herkomstland door de politieke situatie van dat moment een bedreiging vormt. Dat kan hem ertoe aanzetten een asielaanvraag in te dienen.

1.2. Methode die de DVZ gebruikt om statistieken over de verblijfstitels op te stellen volgens de definities van Eurostat

Onderdanen uit derde landen die het Belgisch grondgebied binnenkomen en er voor een periode van meer dan drie maanden willen verblijven, moeten zich inschrijven in de gemeente waar ze verblijven. Ze krijgen dan een verblijfstitel uitgereikt. Immigratie kan dus worden bestudeerd volgens de nationaliteit en de reden van verblijf op basis van statistieken over de eerste verblijfstitels.[12] Bij de gegevens van de DVZ die door Eurostat worden gepubliceerd, dient op een methodologisch element te worden gewezen. Sinds 2012, worden de vreemdelingen die een asielaanvraag hebben ingediend (en die dus zijn ingeschreven in het wachtregister) in een aparte statistiek geteld. Zij worden pas op de datum van erkenning als vluchteling, van toekenning van de subsidiaire bescherming of van verkrijging van een verblijfstitel op een andere basis (humanitair, medisch, gezinshereniging, enz.), in de populatie met een verblijfstitel of document geteld.[13]

12 Opdat een uitgereikte verblijfstitel kan worden beschouwd als een 'eerste machtiging tot verblijf', moet de uitreikingstermijn tussen het verstrijken van een oude verblijfstitel en de uitreiking van een nieuwe voor een identieke reden volgens de Eurostat-definitie, minstens zes maanden bedragen.

13 Voor 2012 werden deze personen meegerekend in de statistieken van de DVZ wanneer zij een eerste verblijfstitel geldig voor meer dan drie maanden ontvingen.

2. Twee beschikbare types statistieken: stromen en stocks

Aan de hand van de net voorgestelde gegevens kan het fenomeen van de geregistreerde internationale migraties volgens twee invalshoeken in kaart worden gebracht: door de voorstelling van enerzijds de statistieken over *migratiestromen* en anderzijds de gegevens over *migrantenstocks*.

De **migratiestromen** hebben betrekking op het aantal personen dat in de loop van een jaar het land binnenkomt (immigraties) en het aantal personen dat vertrekt (emigraties). Dat soort gegevens vergt een continue registratie. Het voordeel is dat ze een volledig beeld geven van het migratiefenomeen en de algemene tendensen over kortere of langere periodes kunnen weergeven. Dat is met name wat wordt voorgesteld in het deel B van dit hoofdstuk, aan de hand van statistieken afkomstig van het Rijksregister. Het kan soms ook nuttig zijn om statistieken te bestuderen van migratiestromen in een gegeven jaar, om meer variabelen te kunnen aangeven. Dit soort informatie kan bijvoorbeeld worden geboden aan de hand van de gegevens over de verblijfstitels die jaarlijks worden uitgereikt.

De notie **migrantenstocks** heeft betrekking op het aantal immigranten dat in een land aanwezig is, op een welbepaalde datum. Het gaat, met andere woorden, om een soort 'foto' van de geïmmigreerde of vreemde populatie op een bepaald ogenblik. Aan de hand van dit soort informatie is het eveneens mogelijk om zich een beeld te vormen van de evoluties die zich tussen twee data hebben voorgedaan. Die gegevens worden in deel C van dit hoofdstuk voorgesteld.

De gegevens over de verblijfstitels die door Eurostat worden gepubliceerd, hebben zowel betrekking op de stromen als op de stocks. De *eerste verblijfstitels* zijn de eerste machtigingen tot verblijf die aan de vreemdelingen worden uitgereikt. Om als een eerste verblijfstitel te worden beschouwd, moet de uitreikingstermijn tussen het verstrijken van de oude verblijfstitel en de uitreiking van de nieuwe titel (wegens een identieke reden) minstens zes maanden bedragen.[14] *Geldige verblijfstitels*, daarentegen, zijn titels die op een ongekende datum werden uitgereikt of hernieuwd, maar die op 31 december 2012 nog geldig zijn. Het tijdskader van die twee indicatoren is dus niet hetzelfde. De *eerste verblijfstitels* hebben veeleer betrekking op gegevens

14 Deze indicator houdt bijgevolg geen rekening met alle verlengingen van verblijfstitels.

in termen van stromen, terwijl *alle geldige verblijfstitels* eerder informatie geven over de stocks. Ter informatie, op 31 december 2012 waren er *340.257 geldige verblijfstitels* uitgereikt (voor alle redenen samen), terwijl er in het hele jaar 2012 slechts *48.495 eerste verblijfstitels* werden uitgereikt. Het gebruik van elk van deze gegevens zal verduidelijkt worden aan het begin van elk hoofdstuk.

Kader 3. Definitie van de groepen van nationaliteiten

Verschillende groepen van nationaliteiten worden doorheen de verschillende tabellen en grafieken van dit jaarverslag gebruikt. Doorlopend wordt de keuze gemaakt voor een onderscheid tussen '**EU-burgers**' (met soms een onderscheid tussen de landen van de 'EU-15'[15] en de 'twaalf nieuwe lidstaten'[16]) en '**derdelanders**'[17]. Af en toe belichten we wel een bijkomende categorie, die van de derde landen die Europees zijn. Ook Turkije valt dan binnen die categorie 'Europese landen buiten de EU'[18], conform de classificaties die door de Belgische (ADSEI) en Europese (Eurostat) statistiek worden gebruikt. Waar mogelijk, wordt de specifieke situatie van Turkije apart voorgesteld.

15 De 'landen van de EU-15' zijn: België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Spanje, Verenigd Koninkrijk, Zweden.

16 De '12 nieuwe lidstaten' zijn: Bulgarije, Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Roemenië, Slovakije, Slovenië en de Tsjechische Republiek. Kroatië maakt sinds 2013 (EU-28) deel uit van de nieuwe lidstaten, maar zal pas in 2015 in die groep van landen kunnen worden opgenomen, wanneer we over de gegevens van 2013 beschikken. In de verschillende hoofdstukken van dit jaarverslag wordt Kroatië dus nog tot de landen 'buiten de EU' gerekend.

17 De 'derde landen' omvatten alle andere landen van de wereld die geen deel uitmaken van de EU-27.

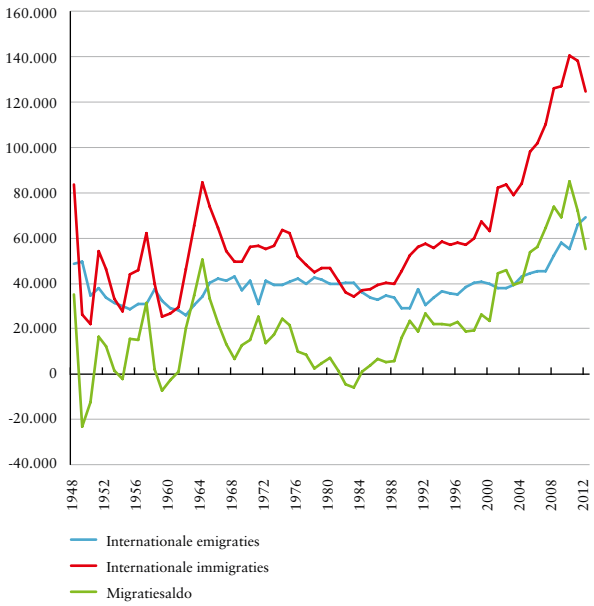
18 De 'Europese landen buiten de EU' zijn: alle Europese landen buiten de EU-27, Turkije inbegrepen, te weten: Albanië, Andorra, Bosnië-Herzegovina, IJsland, Liechtenstein, Kosovo, Kroatië, Macedonië, Moldavië, Monaco, Montenegro, Noorwegen, Oekraïne, Rusland, San Marino, Servië, Wit-Rusland en Zwitserland.

B. MIGRATIESTROMEN VAN EN NAAR BELGIË

I. Drie decennia toename van de immigratie van vreemdelingen in België

De laatste drie decennia vertonen zowel de immigratie- als de emigratietendensen een duidelijke toename in de migratiebewegingen van vreemdelingen. In tegenstelling tot de vorige perioden waarin zich pieken voordeden, met name in 1948 en 1964, is de stijging die tussen 1985 en 2011 werd vastgesteld niet conjunctureel, omdat ze meer in de tijd is gespreid. De naoorlogse immigratie en die uit de jaren 1960 waren gewenst en door de Belgische overheid georganiseerd via bilaterale akkoorden voor de rekrutering van arbeidskrachten, terwijl het beleid sinds de jaren 1970 veel restrictiever is. Het migratiebeleid uit 1974, dat een einde moest maken aan de arbeidsmigratie, heeft voor een daling van het aantal immigraties gezorgd. Toch zijn vreemdelingen blijven binnenkomen en sinds halverwege de jaren 1980 zelfs in grote mate. Sinds de jaren 2000 is die toename opvallend sterk. In 2011 zijn 138.071 vreemdelingen het land binnengekomen tegenover 62.909 in het jaar 2000 (Figuur 1). Na deze periode van groei werd in 2012 voor het eerst een aanzienlijke daling vastgesteld (zie verder).

Figuur 1. **Evolutie van het aantal immigraties en emigraties van vreemdelingen, 1948-2012** *(Bronnen: RR-ADSEI)*



Sinds de jaren 1990 zijn er globaal genomen minder emigraties dan immigraties, wat vanaf halverwege de jaren 1980 tot een positief en stijgend migratiesaldo heeft geleid. Dit gezegd zijnde, ook al is België vandaag vooral een immigratieland, ook de emigraties hebben een belangrijke stijging gekend, wat een algemene stijging in mobiliteit weergeeft.

Ter vergelijking: Belgen kenden de voorbije jaren een negatief migratiesaldo. In 2012 bedroeg dit min 11.006 personen. Er waren met andere woorden meer Belgen die uit België emigreerden (35.409) dan er naar België immigreerden (24.403). Voor het totaal van de Belgen en de vreemdelingen geeft dit een positief migratiesaldo van 44.365 (immigratie: 149.120 en emigratie: 104.755).

2. Vermindering van de immigraties van vreemdelingen in 2012: begin van een dalende tendens?

Zoals we net hebben beschreven, vertoont de immigratie van vreemdelingen naar België sinds de jaren 1980 een eerder stijgende curve. Ondanks enkele vertragingen gaat de trend duidelijk in de richting van een toename van het aantal vreemdelingen dat België binnenkomt. In 2012 wordt echter gebroken met die trend en wordt een daling van 10% vastgesteld bij het aantal internationale immigraties in vergelijking met 2011. In 2012 worden in België immers slechts 124.717 immigraties van vreemdelingen opgetekend tegenover 138.071 het jaar daarvoor. Dit is de eerste aanwijsbare daling van de immigratie in de afgelopen twee decennia. In de komende jaren zal moeten blijken of dit de weerspiegeling is van een omkering van de tendens op langere termijn.

Een manier om de daling te evalueren die in 2012 werd opgetekend, bestaat erin om de jaarlijkse toename van de stromen te onderzoeken. Gezien de wijzigingen in de methodes die voor de berekening van de immigratiestromen worden gebruikt,[19] is het interessant om die groeicijfers te vergelijken met die van het aantal personen dat het land is binnengekomen en zich heeft gemeld (Figuur 2).[20] Het verschil tussen die twee indicatoren vloeit voort uit statistische aanpassingen.[21] Het aantal personen dat het land is binnengekomen en zich heeft gemeld heeft betrekking op vreemdelingen die zich als dusdanig hebben geregistreerd bij hun gemeente van verblijf. De internationale immigraties, van hun kant, omvatten naast de binnenkomsten met aankomstverklaring ook de registerwijzigingen en de herinschrijvingen van personen die werden geschrapt. Uit Figuur 2 kunnen meerdere elementen worden afgeleid. Zo zien we bijvoorbeeld duidelijk dat de stagnering van de internationale immigraties die tussen 2008 en 2009 werd vastgesteld, te wijten is aan een lichte teruggang van het aantal personen dat het land is binnengekomen en zich heeft gemeld. Terwijl de daling van de internationale immigraties die tussen 2010 en 2011 werd opgetekend, eerder kan worden verklaard door een duidelijke daling van het aantal registerwijzigingen. Tussen die twee data is het aantal personen dat het land is binnengekomen en zich heeft gemeld immers blijven toenemen. In 2012 daarentegen, werd er een vermindering vastgesteld van zowel de internationale immigraties als de gemelde binnenkomsten. Die daling is dus in meer dan één opzicht opvallend. Enerzijds kan er een sterke daling worden vastgesteld van alle componenten van de immigratiestromen: in 2012 waren er 7% minder personen die het land zijn binnengekomen en zich hebben gemeld, 17% minder herinschrijvingen van geschrapte personen en 32% minder registerwijzigingen dan in 2011. Anderzijds werd er nooit een sterkere daling vastgesteld dan in 2012.

Het jaar 2012 markeert de eerste bewezen daling van de immigratie van de laatste twee decennia

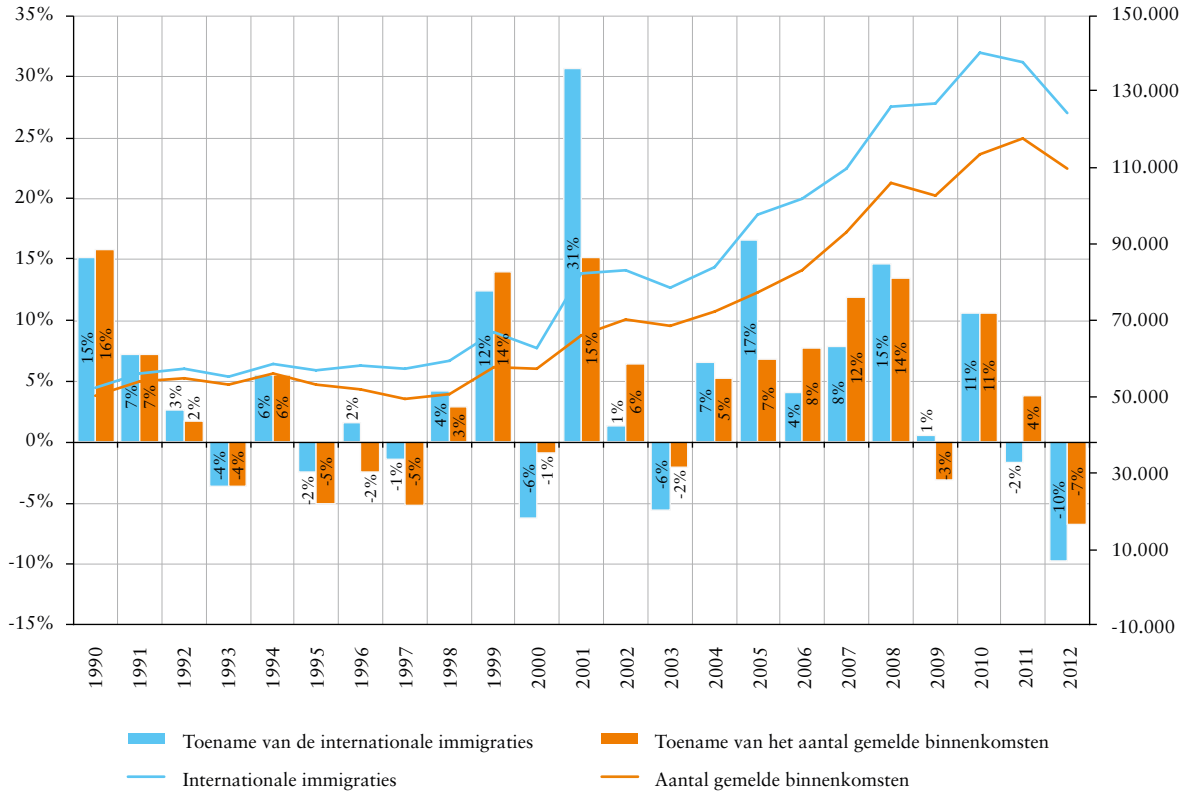
In dit stadium is het moeilijk om verregaande conclusies te trekken over de daling van de immigraties in 2012, hoewel meerdere elementen in die richting wijzen: de cijfers over de gezinshereniging vertonen een daling, en ook het aantal erkenningen van de status van vluchteling en het aantal regularisaties gaan in dalende lijn. Het restrictievere migratiebeleid, in combinatie met een context van economische crisis, maakt België ongetwijfeld minder aantrekkelijk en vooral minder toegankelijk voor potentiële migranten.

19 Zie Kader 2, eerder in dit hoofdstuk.

20 Een positieve groei geeft een stijging van de immigratiestromen aan tussen het jaar x-1 en het jaar x-2, wat ook de omvang is van deze groei. Omgekeerd, staat een negatieve groei voor een vermindering van de immigratie tussen beide jaren.

21 Voor meer gedetailleerde informatie over de implicaties van de methode die voor de berekening van de immigraties wordt gebruikt op de interpretatie van de cijfers, zie Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Migraties en Migrantenpopulaties in België, Statistische en Demografisch Verslag*, 2013, Hoofdstukken 1 en 2. Beschikbaar op www.diversiteit.be.

Figuur 2. **Evolutie van het aantal en van de jaarlijkse toename van de internationale immigraties van vreemdelingen en van het aantal gemelde binnenkomsten van vreemdelingen, 1990-2012** *(Bronnen: RR-ADSEI, berekeningen: S. Vause)*



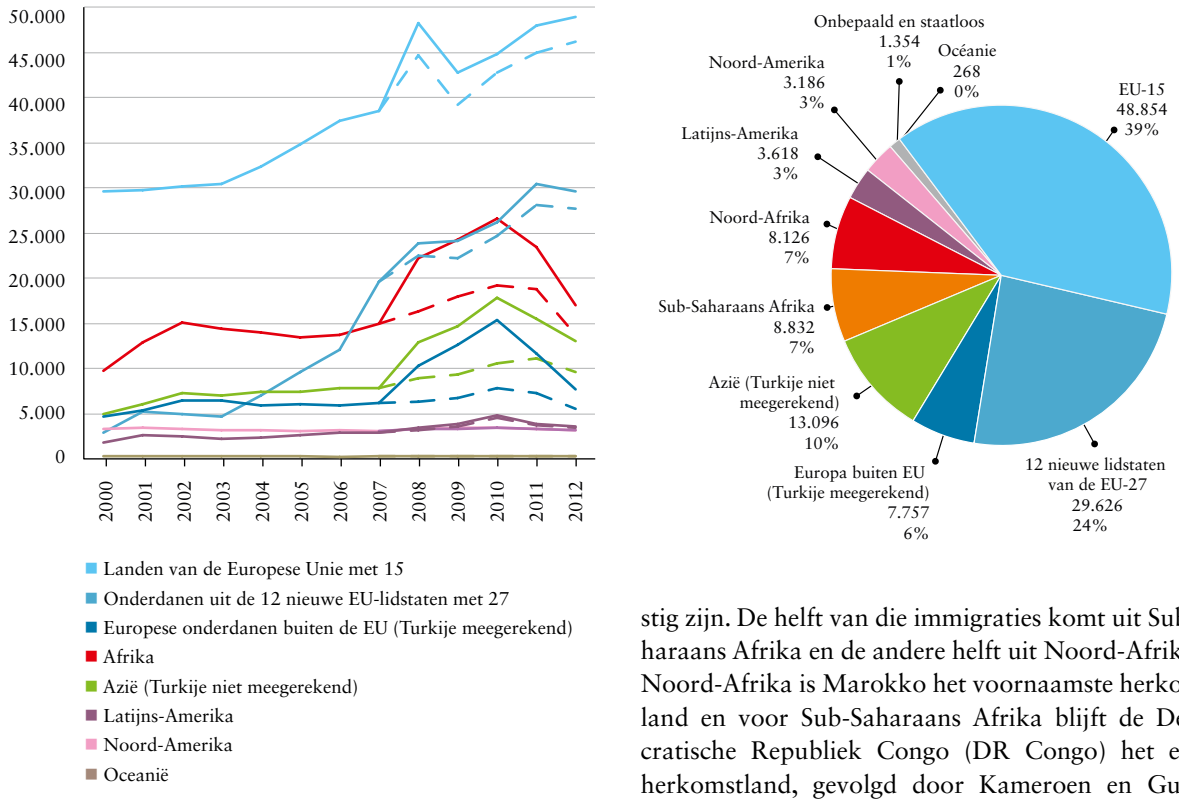
3. Immigraties voor de overgrote meerderheid Europees

Behalve de algemene tendensen die net aan bod zijn gekomen, is het interessant onze blik te richten op de verschillende nationaliteiten waaruit de immigratiestromen bestaan. De methodologie die tegenwoordig wordt gebruikt om de internationale immigratie te meten (de som van het *aantal personen dat het land binnenkomt en zich heeft gemeld*, van de *herinschrijvingen van personen die van ambtswege zijn geschrapt* en van de *registerwijzigingen*) werd door de ADSEI retroactief toegepast op de totale stromen voor de vorige jaren. Op de stromen per nationaliteit wordt deze methode echter pas sinds 2008 toegepast. In Figuur 3 links geven de streepjeslijnen op de jaren tussen 2008 en 2012 een beeld van hoe de immigratiestromen er zouden uitzien indien enkel rekening was gehouden met het aantal personen dat het land is binnengekomen en zich heeft gemeld (zoals dit het geval was tot en met 2007). We zien dat dit verschil in methodologie niet zonder gevolg blijft voor de recente tendensen, in het bijzonder voor de immigraties vanuit het Afrikaanse en Aziatische continent (Turkije niet meegerekend), alsook voor de Europese onderdanen van buiten de EU (Turkije meegerekend). Deze verschillen geven vooral de toevoeging, in de statistieken, van de asielzoekers weer (via de registerwijzigingen), nadat zij internationale bescherming hebben bekomen of nadat zij gemachtigd werden tot verblijf op een andere basis. Van bepaalde Afrikaanse, Aziatische en Europese nationaliteiten uit landen die een zekere politieke instabiliteit kennen, waren er in 2012 iets meer registerwijzigingen dan personen die het land zijn binnengekomen en zich hebben gemeld. Dit was met name het geval voor de Afghanen, de Guineeërs, de Syriërs, de Kosovaren en de Armeniërs.[22] Uiteinde-

22 Om enkel de belangrijkste te vermelden. In 2011 stonden ook de Russen en de Irakezen op deze lijst, maar in 2012 is het aantal registerwijzigingen voor die twee nationaliteiten sterk gedaald. De Syriërs daarentegen, stonden niet bovenaan de lijst in 2011, terwijl dit in 2012 wel het geval is.

lijk heeft deze gewijzigde methode er aanzienlijk toe bijgedragen om het asielfenomeen op de voorgrond te plaatsen – zij het nog steeds met een vertraging – waardoor de recente migratierealiteiten nauwkeuriger in beeld kunnen worden gebracht.

Figuur 3. **Evolutie van de immigratie van vreemdelingen per grote nationaliteitengroepen, 1990-2012 (links) en verdeling van de immigraties per regio in 2012 (rechts)** *(Bronnen: RR-ADSEI)*



Momenteel is de immigratie in België vooral een Europese immigratie. Zo waren Europeanen in 2012 goed voor nagenoeg 70% van alle immigraties, een percentage dat al enkele jaren aan het stijgen is (Figuur 3). Op de 124.717 immigraties die in 2012 werden geregistreerd, hadden er 48.854 (of 39%) betrekking op burgers van de EU-15, 29.626 (of 24%) op burgers van de 12 nieuwe lidstaten en 7.757 (of 6%) op Europeanen van buiten de EU (Turkije meegerekend). Sinds de toetreding van nieuwe lidstaten tot de EU in 2004 en 2007, stellen we een nooit geziene toename vast van immigraties uit die landen. Het aandeel burgers uit die landen is tussen 2003 en 2012 meer dan verdriedubbeld, van 7% naar 24%. Na Europa, is Afrika het tweede belangrijkste continent waarvan immigranten afkomstig zijn. De helft van die immigraties komt uit Sub-Saharaans Afrika en de andere helft uit Noord-Afrika. In Noord-Afrika is Marokko het voornaamste herkomstland en voor Sub-Saharaans Afrika blijft de Democratische Republiek Congo (DR Congo) het eerste herkomstland, gevolgd door Kameroen en Guinee. In het algemeen is de immigratie uit het Afrikaanse continent sinds 2010 aan het afnemen. Het Aziatische continent komt op de derde plaats, hoewel ook daar voor de meeste landen het aantal immigraties tussen 2011 en 2012 is gedaald. Enkel het aantal immigraties uit Afghanistan en Syrië is lichtjes gestegen, maar het gaat hier eerder om registerwijzigingen (en dus om inschrijvingen van asielzoekers die werden erkend of geregulariseerd) dan om personen die het grondgebied binnenkomen.

De immigratie uit derde landen blijft sterk dalen, terwijl de immigratie uit EU-landen blijft stijgen

Uiteindelijk wordt de sterke daling van het aantal immigraties verklaard door een grote vermindering van de immigratie uit derde landen, terwijl de immigratie uit EU-landen blijft stijgen.

4. Wettelijke migratiemotieven voor onderdanen uit derde landen

Naast het bestuderen van de stromen van het aantal personen dat het land binnenkomt en het aantal vertrekkers van het Belgisch grondgebied, is het ook interessant na te gaan om welke redenen die vreemdelingen in België zijn aangekomen. De wettelijke migratiemotieven in België kunnen worden bestudeerd op basis van statistieken over de eerste verblijfstitels die aan derdelanders zijn uitgereikt. Laat ons onmiddellijk benadrukken dat de studie van de migratiemotieven een moeilijke en complexe aangelegenheid is. De derdelanders die het grondgebied binnenkomen, moeten een aankomstverklaring afleggen bij hun gemeente van verblijf en krijgen dan een verblijfstitel op basis van het type visum of machtiging tot verblijf waarover zij beschikken. Individuen kunnen er om talrijke en zeer uiteenlopende redenen worden toe gebracht om te migreren en soms passen die motieven maar moeilijk in één van de mogelijke administratieve categorieën die worden gehanteerd. Het komt er hier dus op neer dat de wettelijke migratiemotieven moeten worden bestudeerd en niet de persoonlijke motieven, met alle nuances die daarvoor vereist zijn.

Kader 4. Belang en beperkingen van de databank over de eerste verblijfstitels

Deze databank van de DVZ die via Eurostat ter beschikking wordt gesteld (sinds de inwerkingtreding van het KB van 27 januari 2008), is om verschillende redenen interessant. Enerzijds kunnen de migratiemotieven er op een gedetailleerde manier worden bestudeerd (zowel in termen van stromen als van stocks) en anderzijds is een vergelijking met de andere EU-lidstaten mogelijk op basis van gemeenschappelijke criteria.[23]

Toch zijn er twee belangrijke beperkingen:

Ten eerste hebben de beschikbare statistieken enkel betrekking op derdelanders. We hebben echter net gezien dat de instroom vooral betrekking had op migranten uit EU-lidstaten. Bij de interpretatie van informatie uit deze databank is dus een zekere nuancering noodzakelijk, omdat het slechts om een deel van de immigranten gaat. Sinds de creatie van de elektronische verblijfskaarten, moeten de gemeenteadministraties de migratiemotieven in het Rijksregister invoeren en is deze registratie zowel voor derdelanders als voor Europese onderdanen verplicht. We hopen dus binnenkort voor alle nationaliteiten gegevens van de DVZ te ontvangen over de eerste verblijfstitels, waardoor een vollediger beeld kan worden geschetst van de migratiemotieven in België.[24]

Ten tweede werden er in 2010 en in 2012 belangrijke methodologische wijzigingen aangebracht in de productie van deze gegevens, waardoor een vergelijking doorheen de tijd moeilijk wordt. Vóór 2010 waren enkel de eerste verblijfstitels in het kader van gezinshereniging gebaseerd op een combinatie van gegevens uit het Rijksregister en de gegevensbank van de DVZ. De resterende gegevens over de eerste verblijfstitels waren volledig en exclusief gebaseerd op aangeleverde gegevens afkomstig van de operationele diensten van de DVZ zonder dat er ook maar enige bijkomende verificatie op basis van het Rijksregister werd uitgevoerd. Met de gegevens van 2010 werden, voor de eerste keer, alle statistieken over de verblijfstitels opgesteld op basis van de gecentraliseerde databank van de DVZ, die de gegevens van het Rijksregister overneemt. Deze wijziging heeft voornamelijk de aanzienlijke toename onder de categorie 'andere redenen' als gevolg gehad.[25] Volgens de DVZ heeft die methodologie betere resultaten opgeleverd dan vroeger, met name omdat de uitgereikte verblijfstitels beter in kaart konden worden gebracht. In 2012 werden twee essentiële wijzigingen aangebracht, die belangrijke implicaties hebben gehad voor de cijfers. Enerzijds is de DVZ de correctie blijven uitvoeren van de

23 Door de sterk uiteenlopende nationale wetgevingen inzake het verblijf van vreemdelingen en wegens de door de lidstaten toegepaste administratieve praktijken bij het registreren van de migrantenpopulaties, dient voorzichtigheid aan de dag te worden gelegd bij de vergelijking van deze gegevens.

24 Die gegevens zijn op dit ogenblik voor de EU-onderdanen enkel beschikbaar voor wat de eerste verblijfstitels betreft die in het kader van gezinshereniging werden uitgereikt. Die gegevens worden in *Recht op gezinsleven*, Hoofdstuk III. 2 behandeld.

25 Zie *Jaarverslag Migratie 2012*, p. 23.

encodering van de personen voor wie dit in het Rijksregister gebreken vertoonde. Dit heeft meer bepaald tot gevolg gehad dat er een toename kon worden opgetekend van de eerste verblijfstitels die werden uitgereikt wegens familiale redenen, in het bijzonder aan kinderen, alsook wegens studieredenen. Dit kan paradoxaal lijken, want tussen 2011 en 2012 is het aantal eerste verblijfstitels uitgereikt om familiale redenen gestegen, terwijl andere cijfers over gezinshereniging op een daling wijzen tussen die twee data (zie Hoofdstuk III.2, Recht op gezinsleven). Dit verschil heeft enkel en alleen te maken met het feit dat de encodering van de kinderen tussen die twee data is verbeterd, en dat dit enkel gevolgen heeft voor de gegevens met betrekking tot de eerste titels. Anderzijds heeft Eurostat aan alle lidstaten de verplichting opgelegd om bij de eerste verblijfstitels geen rekening meer te houden met de personen die een voorlopige verblijfstitel hebben gekregen in het kader van hun asielprocedure, maar hen apart te tellen. Dit betekent dat de personen van wie de asielaanvraag in behandeling is niet meer in de statistieken over de eerste verblijfstitels voorkomen, maar een volledig aparte statistiek vormen, die maandelijks beschikbaar is. Dit uit zich in een sterke daling van het absolute aantal eerste titels dat wordt uitgereikt en in een sterke daling van de categorie 'andere redenen' waarin zij tot dan toe waren opgenomen. Om die redenen is het dus zeer moeilijk om de cijfers van 2012 met de statistieken van de voorgaande jaren te vergelijken.

Een eerste analyse van de wettelijke migratiemotieven van derdelanders kan gebeuren op basis van een vergelijking van die motieven in België en in de buurlanden (Figuur 4). Het belangrijkste raakpunt tussen België en de buurlanden is ongetwijfeld dat *familiale redenen* vaak een reden zijn voor het toekennen van een verblijfsmachtiging. In 2012 was deze reden in België goed voor 54% en lag dit in de buurlanden tussen 41,4% en 62,7%. Dit percentage ligt lager in de andere Europese landen, vooral dan in de twaalf nieuwe lidstaten, waar familiemotieven in 2012 gemiddeld slechts in 11,9% van de gevallen de reden vormden voor de uitreiking van eerste verblijfstitels.

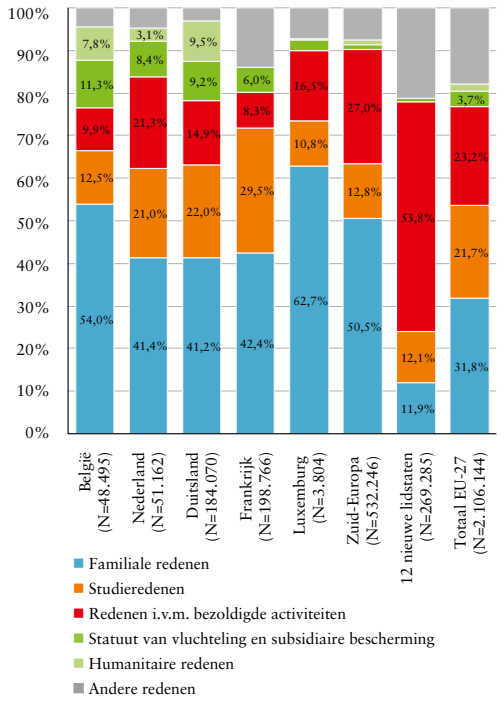
De twaalf nieuwe lidstaten kenmerken zich eerder door het uitreiken van verblijfstitels om redenen die te maken hebben met de economische activiteit (53,8%). Ook in de landen van Zuid-Europa[26] alsook in het gemiddelde van de landen van de EU-27 zijn economische redenen goed vertegenwoordigd. België hinkt wat dat betreft achterop, met iets minder dan 10% van de eerste verblijfstitels die in 2012 om die redenen werden uitgereikt.

Ook wat *immigratie om studieredenen* betreft, onderscheidt België zich van de andere Europese landen, en zeker van zijn buurlanden. In 2012 werden slechts 12,5% van de eerste verblijfstitels om die reden uitgereikt, terwijl dat in Nederland, Duitsland en Frankrijk tussen 21% en 29,5% schommelde.

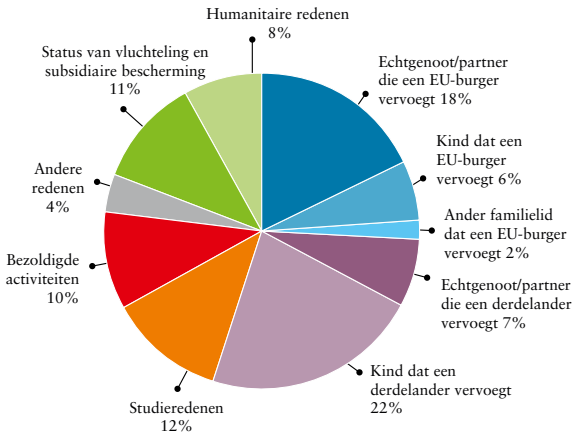
Tussen de landen verschillen ook de proporties van de eerste verblijfstitels afgeleverd om *humanitaire redenen* en van deze afgeleverd aan *begunstigden van de status van vluchteling en van subsidiaire bescherming*. In België werd bijna 8% van de eerste verblijfstitels in 2012 afgeleverd om humanitaire redenen en 11% aan erkende vluchtelingen en begunstigden van subsidiaire bescherming. Deze proporties variëren tussen de lidstaten tussen 0 en 8% (humanitaire redenen) en tussen 1 en 11% (vluchteling en subsidiaire bescherming). Ondanks de Eurostat-instructies aan de lidstaten, en gezien de recente methodologische wijzigingen (zie Kader 4), zijn de geobserveerde verschillen mogelijks (deels) te wijten aan een verschillende wijze van registratie.

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

Figuur 4. **Verdeling van de eerste verblijfstitels uitgereikt aan derdelanders, volgens het uitreikingsmotief, voor België en zijn buurlanden, 2012** *(Bron: DVZ – Eurostat)*



Figuur 5. **Verdeling van de eerste verblijfstitels uitgereikt aan derdelanders in België volgens het motief van uitreiking, 2012 (N=48.495)** *(Bron: DVZ – Eurostat)*

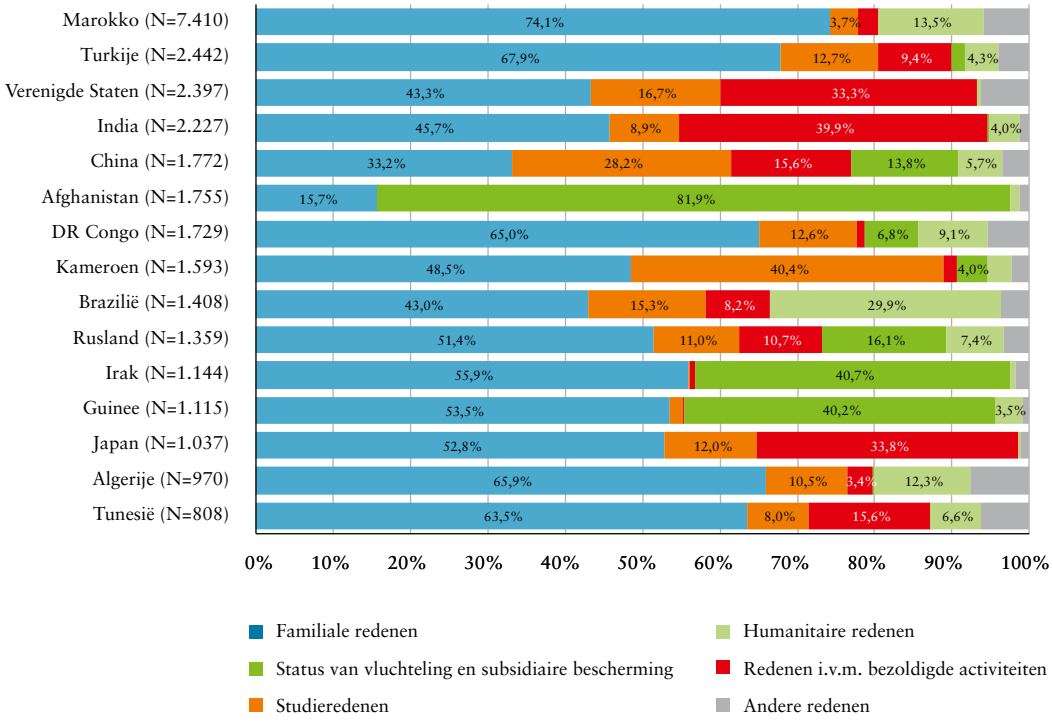


Een fijnere analyse van de uitreikingsmotieven van de in 2012 in België uitgereikte eerste verblijfstitels (Figuur 5) bevestigt dat immigratie om *familiale redenen* het eerste wettelijke motief is voor de migratie van derdelanders. Zo stellen we vast dat ongeveer één vierde van de 48.495 verblijfsmachtigingen die in 2012 werden toegekend betrekking had op gezinshereniging met een Belg of een EU-burger, en dat de meeste daarvan werden uitgereikt om een echtgenoot of 'partner' te vervoegen. Ook gezinshereniging met een derdelander is een belangrijk motief, aangezien het om meer dan een kwart van alle uitgereikte verblijfstitels gaat (29%). Na de gezinshereniging, komen de verblijfstitels die worden uitgereikt om *studieredenen* (12%), wegens de *toekenning van het statuut van vluchteling of van subsidiaire bescherming* (11%) of om *redenen in verband met bezoldigde activiteiten* (10%) en, tot slot, *om humanitaire redenen* (8%).[27]

Deze algemene tendensen, die gemiddeld genomen gelden voor het geheel van derdelanders, lijken evenwel sterk te verschillen afhankelijk van de nationaliteit van de immigranten. Zoals blijkt uit Figuur 6 is de verdeling van de migratiemotieven inderdaad afhankelijk van de geografische afkomst van de migranten. In het algemeen heeft familiemigratie betrekking op alle voornaamste nationaliteiten die in België vertegenwoordigd zijn, maar de omvang ervan verschilt naargelang de afkomst. Zo onderscheiden Marokko, Turkije, Algerije, de DR Congo en Tunesië zich zeer duidelijk van de andere nationaliteiten, omdat een grote meerderheid van de verblijfstitels om die redenen wordt uitgereikt aan onderdanen van deze landen (tussen 63% en 74%). De situatie van de Afghanen, de Irakezen en de Guineeërs onderscheidt zich van de rest wegens het hoge percentage verblijfstitels dat wordt uitgereikt op grond van de status van vluchteling of van subsidiaire bescherming. De redenen in verband met een bezoldigde activiteit betreffen vooral India, waarvoor dit motief 40% van alle in 2012 toegekende titels uitmaakt, alsook de Verenigde Staten en Japan (met respectievelijk 33% en 34%). De economische immigratie vanuit China is ook belangrijk in vergelijking met andere nationaliteiten (15%), maar nog opvallender voor dat land is de migratie om studieredenen (28%). Dat geldt ook voor Kameroen, met 40% van de verblijfstitels die om die redenen worden uitgereikt. Humanitaire redenen, tot slot, zijn vooral van toepassing op Brazilianen (30%) en in mindere mate op Marokkanen en Algerijnen (met respectievelijk 13% en 12%).

27 Hoewel een humanitaire reden geen rechtstreeks migratiemotief is, gaat het om een administratieve beslissing die het verblijf wettigt van vreemdelingen die wellicht al een zekere tijd op Belgisch grondgebied verblijven. De afgifte van een verblijfstitel komt immers niet noodzakelijk overeen met de datum waarop iemand het grondgebied binnenkomt. Dit geldt ook voor vluchtelingen die asiel hebben aangevraagd alvorens hun verblijf definitief als wettelijk wordt beschouwd: de datum van de verblijfstitel valt samen met de datum waarop hen internationale bescherming wordt toegekend.

Figuur 6. **Verdeling van de uitreikingsmotieven van de eerste verblijfstitels voor de onderdanen van de belangrijkste derde landen[28], 2012** *(Bron: DVZ - Eurostat)*

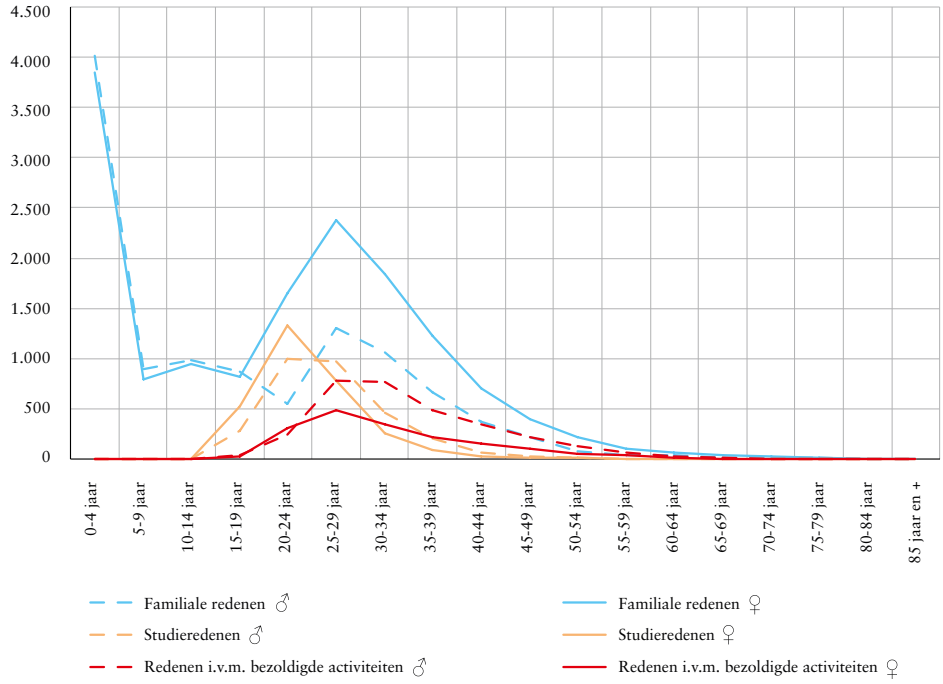


28 De 15 belangrijkste nationaliteiten zijn in deze figuur opgenomen. Samen vertegenwoordigen zij bijna 60% van de eerste verblijfstitels die in 2012 in België werden uitgereikt.

De verschillende migratietypes onderscheiden zich op basis van de nationaliteit, maar kunnen ook varieren naargelang andere kenmerken van de migranten. Figuur 7 geeft een overzicht van het aantal in 2012 uitgereikte eerste verblijfstitels op basis van de drie belangrijkste wettelijke motieven (familiale redenen, studieredenen en economische redenen), volgens de leeftijd en het geslacht van de migranten.

Immigraties om familiale redenen zijn het meest frequent en zijn ook het meest een zaak van vrouwen. De begunstigden van de om die reden uitgereikte verblijfstitels zijn vooral jonge kinderen (jonger dan vier jaar) en volwassenen tussen de 20 en 44 jaar. Boven de 45 jaar wordt wel nog een aantal titels uitgereikt, maar deze oudere (leeftijds)categorieën vertegenwoordigen een vrij gering aandeel in vergelijking met het totaal. Gezinshereniging lijkt dus vooral een kwestie van kinderen en echtgenoten/partners. Immigratie om studieredenen betreft globaal gezien evenveel mannen als vrouwen, met een piek voor de leeftijdscategorie tussen de 20-24 jaar, de leeftijd voor universitaire studies. Voor vrouwen wordt het hoogste aantal verblijfstitels om studieredenen uitgereikt aan de leeftijdscategorie tussen 25 en 29 jaar. Dit type verblijfstitels wordt nog afgeleverd aan personen boven de 30 jaar, maar veel minder vaak. Verblijfstitels voor economische activiteiten komen op de laatste plaats en hebben vaker betrekking op mannen dan op vrouwen. Die worden vooral aan personen tussen de 25 en 40 jaar uitgereikt.

Figuur 7. **Aantal verblijfstitels voor derdelanders volgens de drie voornaamste redenen per leeftijdsklasse en per geslacht, voor alle nationaliteiten tesamen, 2012 (N=48.495)** *(Bron: DVZ – Eurostat)*



C. VREEMDE POPULATIE OF POPULATIE VAN VREEMDE AFKOMST IN BELGIË (STOCKS)

I. Van migratiestromen naar vreemdelingenstocks

Aan de hand van de gegevens over de migratie*stromen* kunnen de immigranten worden bestudeerd, met andere woorden de vreemdelingen die elk jaar in België binnenkomen.[29] Met behulp van andere gegevens, namelijk die over de migranten*stocks*, kunnen dan weer de personen van vreemde nationaliteit worden onderzocht die in België gevestigd zijn. Hoewel sommige immigranten nadien deel uitmaken van de vreemdelingenstocks, is er niettemin geen rechtstreeks verband tussen die twee populaties. Vooreerst verlaat een deel van de immigranten, na een kortere of langere periode, immers de vreemdelingenstocks en gaat deel uitmaken van de Belgische bevolking. Die overgang wordt verklaard door de verkrijging van de nationaliteit. Hoewel ze *stricto sensu* geen 'vreemdelingen' meer zijn, kunnen die personen wel nog als deel van de populatie 'van vreemde afkomst' worden gedefinieerd. Daarnaast zijn sommige vreemdelingen in België geboren en hebben dus nooit een migratie ondernomen.

Kader 5. Definitie van de populatie van vreemde afkomst

Er kunnen drie indicatoren worden gedefinieerd:

» De geïmmigreerde populatie is de vreemde populatie die een migratie heeft ondernomen om zich in België te komen vestigen.

» De vreemde populatie is de populatie die niet de Belgische nationaliteit heeft (het basiscriterium is dus de nationaliteit). Deze populatie omvat alle personen die geen Belg zijn, ongeacht het feit of ze een immigratie hebben ondernomen of in België geboren zijn. Ze zijn onderworpen aan een bijzonder regime dat hen rechten verleent inzake verblijf, werk, politieke leven, nationaliteit enz. Die rechten kunnen verschillen naargelang de nationaliteit van de vreemdeling, afhankelijk van het feit of hij EU-burger of derdelander is. Deze eerste indicator is van belang, maar op basis daarvan kan de populatie van vreemde afkomst niet in haar geheel in kaart worden gebracht. De laatste geregistreerde nationaliteit van een persoon vertelt ons immers maar een deel van zijn verhaal. Het is dus ook belangrijk om rekening te houden met de nationaliteit bij de geboorte.

» De populatie die als vreemdeling is geboren bestaat uit de personen die niet de Belgische nationaliteit hadden bij de geboorte (het basiscriterium is dus de nationaliteit bij de geboorte), ongeacht hun geboorteplaats. Deze populatie omvat dus zowel vreemdelingen als Belgen die met een vreemde nationaliteit zijn geboren.

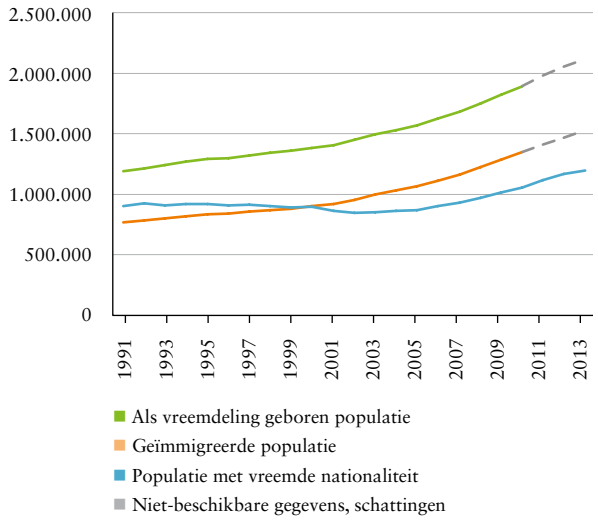
Dankzij de variabele 'nationaliteit bij de geboorte' kan rekening worden gehouden met de veranderingen van nationaliteit. Dit is ongetwijfeld de beste variabele waarover we kunnen beschikken om de populatie van vreemde afkomst in kaart te brengen. De variabele heeft echter een belangrijke beperking: ze houdt namelijk geen rekening met de migranten van de tweede en derde generatie die Belg zijn van geboorte, terwijl ze toch als personen van vreemde afkomst kunnen

29 Niet alleen de vreemdelingen, maar ook de Belgen migreren. Dit hoofdstuk concentreert zich echter op de mobiliteit van de vreemdelingen.

worden beschouwd. Het gaat hier bijvoorbeeld om kinderen die geboren zijn uit een gemengd koppel, waarvan een van de ouders Belg is, kinderen van ouders die Belg geworden zijn vóór de geboorte van hun kinderen en bepaalde kinderen van vreemdelingen die met de Belgische nationaliteit kunnen worden geboren indien de ouders zelf in België geboren zijn (artikel 11 van het Wetboek van de Belgische Nationaliteit) of indien hun in het buitenland geboren ouders al minstens tien jaar in België verblijven (artikel 11bis van het Wetboek van de Belgische Nationaliteit). Tot slot moet ook de bijzondere situatie van de personen met een dubbele nationaliteit worden vermeld: deze personen worden bij de Belgische populatie geteld wanneer ze als Belg geboren zijn en in de andere gevallen bij de populatie die als vreemdeling is geboren.

Tussen 1 januari 1991 en 1 januari 2013 is de populatie met een vreemde nationaliteit met 30% toegenomen. Die groei deed zich voornamelijk voor tussen 2006 en 2013. Zowel de geïmmigreerde populatie als de populatie die als vreemdeling is geboren is in de afgelopen twee decennia verdubbeld. Dit grote verschil wordt enerzijds verklaard door de veranderingen van nationaliteit en anderzijds door de geboorten onder de vreemde populatie. Uiteindelijk is het belangrijk te onthouden dat de *migratiestromen* de *vreemdelingenstocks* weliswaar voeden, maar dat er ook andere mechanismen spelen waarmee rekening moet worden gehouden om de verbanden tussen de verschillende indicatoren te kunnen begrijpen.

Figuur 8. **Populatie met een vreemde nationaliteit, populatie die als vreemdeling is geboren en geïmmigreerde populatie, 1991-2013** *(Bronnen: RR-ADSEI en RR-UCL/DEMO, schattingen: S. Vause)*



De Belgische populatie telt 11% vreemdelingen en 19% had een vreemde nationaliteit bij geboorte.

2. Samenstelling van de in België verblijvende populatie

Volgens schattingen van de UCL waren er op 1 januari 2013 van de 11.099.554 inwoners in België 2.113.625 personen (19%) *die als vreemdeling geboren zijn*, terwijl er maar 1.195.122 personen waren *met een vreemde nationaliteit* (of zowat 11% van de totale populatie verblijvend in België op die datum). Volgens dezelfde schatting waren er binnen de vreemde populatie bij geboorte 918.503 personen (of 8% van de totale populatie verblijvend in België) die intussen Belg zijn geworden (Figuur 9).

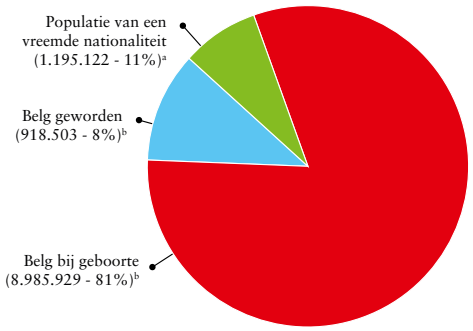
Kader 6. Schattingen op basis van de beschikbare gegevens

De meest recente beschikbare gegevens dateren van 1 januari 2013. Tot die datum zijn evenwel maar sommige indicatoren beschikbaar. Het gaat om de *totale populatie die in België verblijft*, de *populatie met een vreemde nationaliteit*, en de *populatie met de Belgische nationaliteit*. Voor die laatste indicator beschikken we niet over de verdeling van de populatie tussen *Belg geworden vreemdelingen* en *Belgen bij geboorte*. Een schatting van die twee laatste groepen van personen is

wel mogelijk op basis van vroegere gegevens (van 1 januari 2010). Deze schattingen zijn gebaseerd op de verkrijgingen van de Belgische nationaliteit. In het verleden is deze schattingsmethode betrouwbaar gebleken. Voor het *Jaarverslag Migratie 2011* dateerden de meest recente gegevens waarover we beschikten van 1 januari 2006 en de schattingen waren bijgewerkt tot 1 januari 2010. De vergelijking van die schattingen met de officiële gegevens (beschikbaar sinds 2013) is bevredigend gebleken.[30]

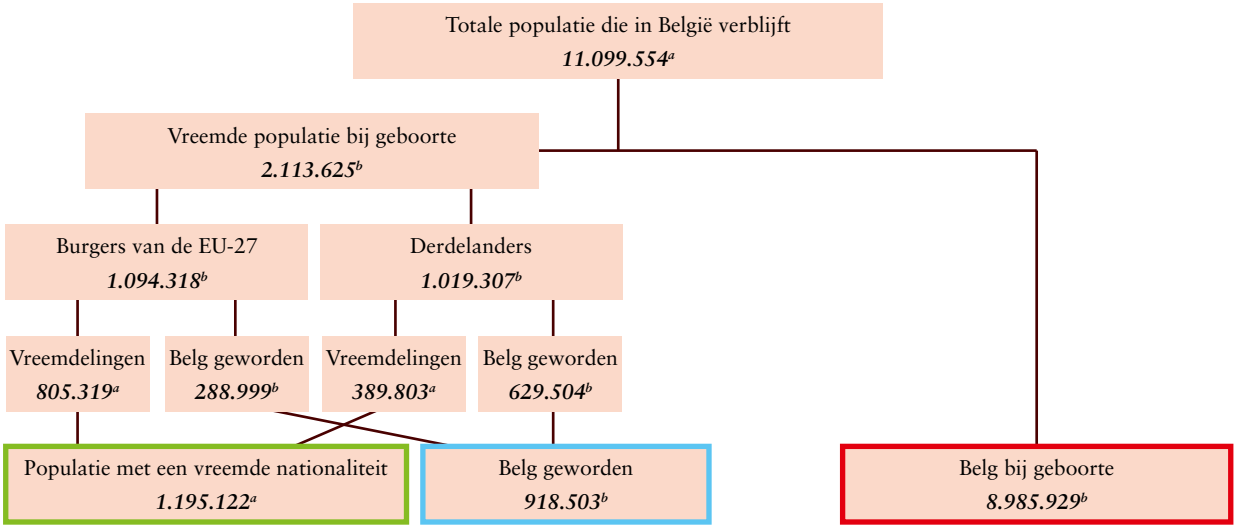
De verschillende componenten van de vreemde populatie kunnen nauwkeuriger worden geanalyseerd door een onderscheid te maken tussen het aandeel EU-burgers en het aandeel derdelanders (Figuur 10). Van de *personen die als vreemdeling geboren zijn* en die op 1 januari 2013 in België verbleven, was iets meer dan de helft EU-burger (52%), terwijl het bij de resterende 48% om derdelanders ging. De verkrijging van de Belgische nationaliteit betreft echter niet in dezelfde mate de EU-burgers als de derdelanders. De verschillen tussen beide groepen zijn dan ook groter wanneer we als criterium de *huidige nationaliteit* hanteren. Op 1 januari 2013 waren 67% van de personen met een *vreemde nationaliteit* afkomstig uit een EU-land, terwijl, volgens de schattingen, voor de groep vreemdelingen bij de geboorte maar *Belg geworden* 69% uit een derde land afkomstig was.

Figuur 9. **Verdeling van de Belgische en vreemde populatie in België op 1 januari 2013** *(Bronnen: RR-ADSEI; [a] cijfers gepubliceerd door de ADSEI; [b]schattingen op basis van RR-ADSEI-gegevens-Berekeningen: S. Vause, UCL) (N=11.099.554[a])*



30 Bij wijze van voorbeeld, zo waren er volgens schattingen (op 1 januari 2010) 839.214 vreemdelingen die Belg zijn geworden en uit officiële cijfers bleek dat het in werkelijkheid om 835.426 personen ging, een lichte overschatting dus van 0,45%.

Figuur 10. **Typologie van de vreemde populatie bij geboorte, volgens de nationaliteit bij de geboorte en de laatste geregistreerde nationaliteit op 1 januari 2013** *(Bronnen: RR - ADSEI; [a] cijfers gepubliceerd door de ADSEI; [b] schattingen op basis van RR-ADSEI-gegevens (berekeningen: S. Vause, UCL))*



3. De veranderingen van nationaliteit: een zeer beduidende component van de evolutie van de vreemde populatie

De vreemde populatie in België is al verscheidene decennia aan het toenemen. Die toename heeft verschillende fasen gekend, van een lange periode van forse groei tot een vertraagde groei in een meer recente periode. Tussen het begin van jaren 1900 tot in 1980, is het aantal vreemdelingen gestegen van 206.061 naar 903.736. Vanaf 1980 verloopt de evolutie van het aantal vreemdelingen onregelmatiger, hoewel ze globaal genomen een stijgende tendens vertoont. Op 1 januari 2013 waren er in België 1.195.122 personen met een vreemde nationaliteit. Een manier om die recente tendensen te illustreren en beter te begrijpen bestaat erin om de evolutie van de vreemde populatie voor te stellen in de vorm van een procentuele aangroei, met een gedetailleerd overzicht van de verschillende elementen waaruit die groei bestaat.

Kader 7. Definities van de componenten van de vreemde populatie

De verschillende componenten van de vreemde populatie (Figuur 11) zijn cijfers die op jaarbasis worden berekend en die worden weergegeven in de vorm van percentages om deze vlot te kunnen vergelijken.

» De **totale aangroei van de vreemde populatie** wordt gedefinieerd als de verhouding over een bepaalde periode, van het verschil in individuen van de populatie aan het begin en aan het einde van die periode, ten opzichte van de populatie halfweg diezelfde periode.

» De **netto migratie** van vreemdelingen wordt verstaan als de verhouding over een bepaalde periode, van het verschil tussen de immigraties en de emigraties van vreemdelingen (het migratiesaldo genoemd), ten opzichte van de vreemde populatie halfweg diezelfde periode.

» De **natuurlijke aangroei** van de vreemdelingen wordt dan weer gedefinieerd als de verhouding over een bepaalde periode, van het verschil tussen het geboortecijfer en het sterftecijfer bij vreemdelingen (wat overeenkomt met het natuurlijk saldo), ten opzichte van de populatie halfweg diezelfde periode.

» De graad van nationaliteitswijziging, ten slotte, staat hier voor het aantal verkrijgingen van de Belgische nationaliteit door vreemdelingen. Die graad van nationaliteitswijziging wordt voorgesteld onder de vorm van negatieve verhoudingen, aangezien hij de weergave is van het aantal vreemdelingen dat niet langer deel uitmaakt van de zogenaamde vreemde populatie.

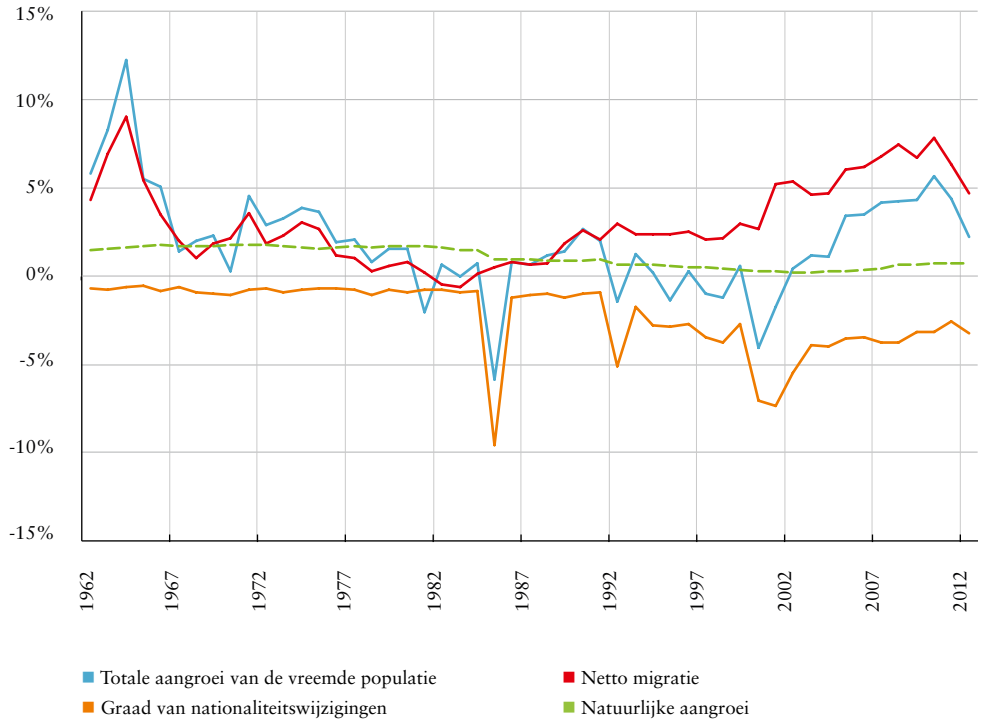
De jaarlijkse aangroei van de vreemde populatie, zowel positief als negatief, wordt door verschillende elementen bepaald: de immigraties en de emigraties, het geboorte- en sterftecijfer en de nationaliteitswijzigingen. Zoals blijkt uit Figuur 11, was de netto migratie tot 1985 het meest bepalend voor de evolutie van de vreemde populatie. Tussen 1965 en 1984 zien we dat zowel het natuurlijk saldo van vreemdelingen als de graad van nationaliteitswijziging stabiel zijn gebleven en dat de gevolgen van die twee elementen elkaar globaal genomen compenseren. De daling van de migratiestromen heeft bijgevolg tot halverwege de jaren 1980 een belangrijke impact gehad op de groeivertraging van de vreemde populatie. In 1985 doet er zich een trendbreuk voor, die het gevolg is van de eerste hervorming van het Wetboek nationaliteit (WBN). Vanaf dan stellen we immers vast dat de schommelingen in de aangroei van de vreemde populatie eveneens sterk afhankelijk zijn van de wijzigingen met betrekking tot de verkrijging van de Belgische nationaliteit. Terwijl het nationaliteitsrecht tot dan toe vrij restrictief was, hebben bepaalde wijzigingen van het WBN tot een bruuske stijging van het aantal verkrijgingen van de Belgische nationaliteit geleid. Gekoppeld aan een positief migratiesaldo, heeft dit zowat twintig jaar lang voor een zekere stagnatie van de aangroei van de vreemde populatie gezorgd. Tussen 2002 en 2010 is de continue stijging van het aantal vreemdelingen voornamelijk te verklaren door een stijgend migratiesaldo in combinatie met een geringe maar positieve natuurlijke aangroei en een

stabilisering van het aantal nationaliteitswijzigingen. Meer recent stellen we vast dat het natuurlijk saldo van de vreemde populatie in dalende lijn gaat, hoewel het nog altijd positief blijft. Met andere woorden, dit betekent dat de vreemde populatie blijft toenemen, maar dat de aangroei is vertraagd. Die evolutie kan enerzijds worden verklaard door een daling van de netto migratie[31] en anderzijds door een toename van het aantal nationaliteitswijzigingen[32].

31 Die daling van de netto migratie is op haar beurt een weerspiegeling van een daling van het aantal immigraties, gekoppeld aan een toename van het aantal emigraties van vreemdelingen tussen 2010 en 2012.

32 We stellen inderdaad een toename van het aantal nationaliteitswijzigingen vast tussen 2011 en 2012, maar die is voornamelijk het gevolg van een inhaalbeweging voor het jaar 2011. Voor meer informatie, zie: *A. Cijfers*, Hoofdstuk VI.

Figuur 11. **Componenten van de beweging van de vreemde populatie, 1965-2012** *(Bronnen: RR-ADSEI. Berekeningen: S. Vause, UCL)*

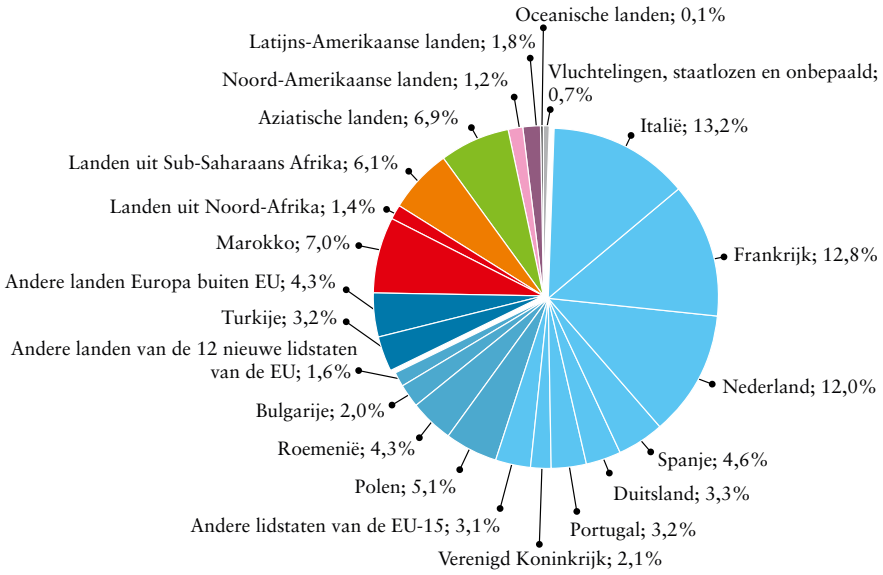


4. Een vreemde populatie die voornamelijk uit de EU afkomstig, jong en mannelijk is

De *populatie met een vreemde nationaliteit* in België is hoofdzakelijk Europees. Zo blijkt meer bepaald uit de gegevens die op 1 januari 2013 beschikbaar waren dat 54% van de personen met een vreemde nationaliteit afkomstig is uit de landen van de EU-15, en 67% uit de EU-27. Dit aandeel is in de afgelopen twee decennia toegenomen, aangezien de onderdanen van de EU-27 in het begin van de jaren 1990 amper 60% van het totaal uitmaakten. Als we daarnaast ook rekening houden met de Europese landen buiten de EU-grenzen (Turkije meegerekend), dan komen we uit op 75%. Aan de hand van Figuur 12 kunnen we de percentages van de verschillende groepen van nationaliteiten identificeren voor de 1.195.122 personen met een vreemde nationaliteit die in het Rijksregister zijn geregistreerd.

In België vertegenwoordigen de Fransen, Italianen en Nederlanders meer dan 38% van de vreemdelingen

Figuur 12. **Verdeling van de nationaliteiten van de vreemde populatie in België op 1 januari 2013** *(Bronnen: RR-ADSEI) (N=1.195.122)*



Onder de landen van de EU-15, nemen de Italianen, de Fransen en de Nederlanders de eerste drie plaatsen in. Samen maken ze meer dan 38% uit van de personen met een vreemde nationaliteit. Daarna volgen de Spanjaarden, de Duitsers, de Portugezen en de Engelsen. Van de twaalf nieuwe EU-lidstaten zijn de Polen en de Roemenen sterker vertegenwoordigd dan de andere nationaliteiten. Nog in Europa, maar wel buiten de EU-grenzen, vinden we de Turken, met iets minder dan 3% van de vreemdelingen. Bij de niet-Europese derdelanders vallen twee nationaliteiten in het bijzonder op, namelijk de Marokkanen (goed voor 7%), die op de vierde plaats komen na de Italianen, de Fransen en de Nederlanders, en de Congolezen (1,7%).[33]

Wat de samenstelling qua leeftijd en geslacht betreft, heeft de populatie met een vreemde nationaliteit belangrijke evoluties gekend sinds het begin van de jaren 1990. We stellen een lichte vervrouwelijking en een zekere veroudering vast van de vreemde populatie, vooral in de loop van de jaren 1990. Globaal genomen, blijft de vreemde populatie eerder mannelijk (51%), maar het aandeel van de vrouwen is al verscheidene jaren aan het stijgen. Hoewel de vreemde populatie duidelijk jonger is dan de Belgische bevolking, stellen we verder toch lichte veranderingen vast in de leeftijdsstructuur, met een vermindering van het aandeel jongeren onder de 20 jaar en tegelijk een lichte stijging van de leeftijdsgroep tussen 30 en 60 jaar.

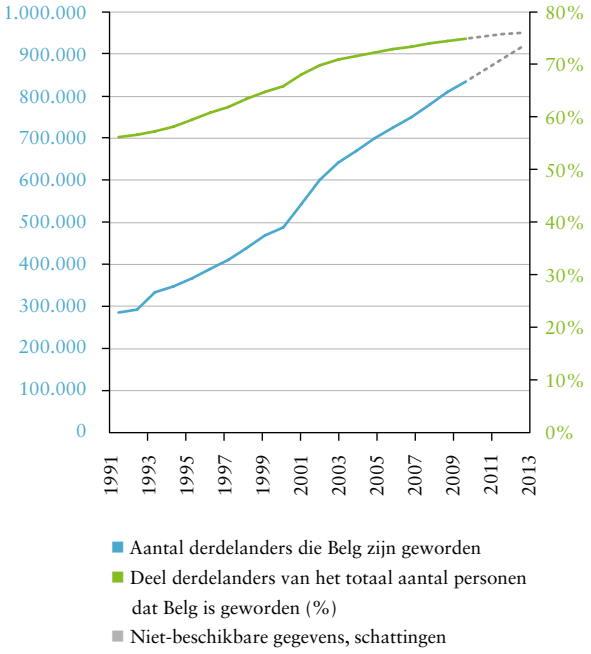
33 Voor meer informatie over de cijfers per nationaliteit, zie Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Migraties en Migrantenpopulaties in België, Statistisch en Demografisch Verslag*, 2013, Hoofdstuk 4. Beschikbaar op www.diversiteit.be.

5. Belg geworden vreemdelingen hoofdzakelijk afkomstig uit derde landen

De EU-landen zijn momenteel dus iets sterker vertegenwoordigd bij de *populatie die als vreemdeling geboren is* dan de derde landen (52% tegenover 48%). De EU-burgers zijn overigens ruim in de meerderheid binnen de populatie *met een vreemde nationaliteit*. Bij de *Belg geworden vreemdelingen* daarentegen, komen de derdelanders met ruime voorsprong voor de EU-burgers. Dat blijkt uit Figuur 13, die de evolutie weergeeft van het aantal derdelanders dat Belg is geworden en het percentage daarvan t.o.v. alle Belg geworden vreemdelingen. De afgelopen twintig jaar zijn de Belg geworden vreemdelingen hoofdzakelijk derdelanders. Hun aandeel binnen de volledige groep van Belg geworden vreemdelingen is trouwens sterk toegenomen. In 1990 was 56% van de Belg geworden vreemdelingen afkomstig uit een derde land, terwijl dit volgens schattingen in 2011 nagenoeg 75% was. In absolute cijfers zou het aantal Belg geworden derdelanders zijn toegenomen van 285.606 naar meer dan 900.000 op 1 januari 2013 (waar dit laatste cijfer een schatting is).

Het is overigens geweten dat in de groep van personen die de Belgische nationaliteit hebben verworven, de voornaamste immigratiegroepen in België afkomstig zijn uit derde landen, zoals de Turken, de Marokkanen en de Congolezen, van wie, op 1 januari 2010[34], meer dan 60% de Belgische nationaliteit had verkregen. We vinden hier ook die nationaliteitenpopulaties die worden gekenmerkt door asielmigraties, zoals de Rwandezen, de Chilenen, de Afghanen en in mindere mate de Russen.[35]

Figuur 13. **Evolutie van het aantal Belg geworden derdelanders en percentage daarvan op het totaal aantal Belg geworden vreemdelingen, 1991-2013 (Bronnen: RR-ADSEI; stippellijn: schattingen op basis van gegevens van het RR - ADSEI (berekeningen: S. Vause, UCL))**



34 Bij gebrek aan beschikbare gegevens kon het aantal Belg geworden vreemdelingen tot 1 januari 2013 niet per nationaliteit worden geschat. Daarom nemen we bepaalde informaties over uit het *Jaarverslag Migratie 2011*, p. 27.

35 Voor meer informatie over de cijfers met betrekking tot asiel, zie Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Migraties en Migrantenpopulaties in België, Statistisch en Demografisch Verslag*, 2013, Hoofdstuk 3. Beschikbaar op www.diversiteit.be.

6. Vrouwelijke arbeidsparticipatie en gezinsvorming bij migranten in België

Op het raakvlak van migratie en diversiteit zijn er twee kennisinstrumenten die zich voluit ontwikkelen op basis van de mogelijkheid om gegevens van het Rijksregister te koppelen aan gegevens van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid. Het eerste is het instrument van de longitudinale opvolging van nieuwkomers, waardoor de socio-economische en welzijnstrajecten van nieuwkomers beter zichtbaar gemaakt worden. Het andere wordt aangeduid door 'socio-economische monitoring', wanneer we met name inzicht willen verkrijgen in de verbanden tussen de stratificatie van de arbeidsmarkt en de nationaliteits- en/of migratieachtergrond van de volledige bevolking op beroepsactieve leeftijd.

Recent en vernieuwend onderzoek moet niet per se onder één of twee van die noemers zijn opgevat, om relevant te zijn vanuit die beide oogpunten. Vrouwelijke arbeidsmarktparticipatie en gezinsvorming bij migranten vormen al zeer relevante thematieken op zich. De analyse daarvan, aan de hand van de koppeling van Rijksregistergegevens en de Kruispuntbank, levert nieuwe inzichten over de factoren die de ongelijke arbeidsparticipatie van migranten in België beïnvloeden, zoals de patronen van zorg voor jonge kinderen, de interactie met nationaliteitsverwerving enzovoort.

EXTERNE BIJDRAGE

Vrouwelijke arbeidsparticipatie en gezinsvorming bij migranten in België: een analyse op basis van Kruispuntbankgegevens voor de periode 2000-2009

Inleiding

België behoort tot de groep van Noordwest-Europese landen die worden gekenmerkt door hoge vrouwelijke arbeidsparticipatie in combinatie met gezinsvorming.[36] Die positie is in belangrijke mate te danken aan het gezinsbeleid dat vrouwen ondersteunt bij de combinatie van arbeid en gezin, onder meer via ouderschapsverlof en kinderopvang.[37] Onderzoek toont echter aan dat er in België sprake is van een sterke socio-economische gradiënt in de terugval van arbeidsparticipatie na ouderschap en in het gebruik van ouderschapsverlof en kinderopvang.[38]

In deze bijdrage onderzoeken we hoe de vrouwelijke arbeidsparticipatie bij migranten in België varieert in functie van gezinssamenstelling en in welke mate die vrouwen gebruikmaken van (deeltijds) ouderschapsverlof. Vier belangrijke migrantengroepen worden daarbij vergeleken met Belgische vrouwen: Zuid-Europeanen, Oost-Europeanen, Turken en Marokkanen. Patronen van gezinsvorming zijn sterk gedifferentieerd naar migratieachtergrond. Vrouwen van Turkse en Marokkaanse origine worden gekenmerkt door een transitie naar huwelijk en ouderschap op relatief jonge leeftijd en een voorkeur voor partners van dezelfde afkomst.[39] Een groot deel van de recent gemigreerde Turken en Marokkanen kwam naar België in het kader van een huwelijk met een migrant of een nakomeling ervan.[40] Verder blijkt uit Nederlands onderzoek[41] dat Turkse en Marokkaanse migranten meer traditionele opvattingen hebben over de rolverdeling van zorg en huishoudelijk werk versus betaald werk, en dat ze relatief weinig gebruikmaken van kinderopvang en ouderschapsverlof omdat ze die regelingen niet kennen als gevolg van taalproblemen en cultuurverschillen.

36 OECD, *OECD Family Database*, 2012. Beschikbaar op: www.oecd.org/social/soc/oecdfamilydatabase.htm.

37 D. De Wachter en K. Neels, "Postponement and recuperation of Belgian fertility: how are they related to rising female education?" in: *Vienna Yearbook of Population Research*, 2010, nr. 9, pp. 77-106.

38 K. Neels en Z. Theunynck, "Gezinsvorming en vrouwelijke arbeidsparticipatie: de opleidingsgradiënt van voltijds werk en attitudes ten aanzien van gezin en werk in 10 Europese landen" in *Tijdschrift voor Sociologie*, 2012, nr. 33(3-4), pp. 428-461.

39 A. Hartung, V. Vandezande, K. Phalet en M. Swyngedouw, "Partnership preferences of the Belgian second generation: Who lives with whom?" in *Advances in Life Course Research*, 2011, nr. 16(4), pp. 152-163.

40 E. Lodewijckx, "Gezinsvorming bij tweede generatie Turken en Marokkanen. Een verschillende start naargelang ze huwen met een huwelijksmigrant of met iemand van de tweede generatie?" in: *SVR-Webartikel*, Brussel, Studiedienst van de Vlaamse regering, 2010, nr. 22.

41 A. Merens, S. Keuzenkamp en M. Das, Combinatie van arbeid en zorg. In: A. Merens & S. Keuzenkamp (eds.), *Sociale atlas van vrouwen uit etnische minderheden*, Den Haag, SCP, 2006.

Data en methoden

Het onderzoek maakt gebruik van een administratief sociodemografisch panel (ASD-panel) samengesteld op basis van longitudinale microdata van het Rijksregister en de Kruispuntbank. Het panel bestaat uit een steekproef van de vrouwelijke Belgische bevolking van 15 tot 50 jaar op 31 december 1999 die werd opgevolgd in de periode 2000-2009.[42] Met het oog op de transversale representativiteit werd het panel jaarlijks aangevuld met steekproeven van 15-jarige vrouwen en van nieuwkomers die zich in het voorgaande jaar in België hadden gevestigd. Naast de geselecteerde vrouwen (N=103.808) omvat het ASD-panel ook alle huishoudleden die op 1 januari van een observatiejaar deel uitmaakten van het huishouden van een steekproefpersoon (N=337.934). Dat maakt een gedetailleerd beeld mogelijk van de demografische en socio-economische kenmerken van het huishouden.

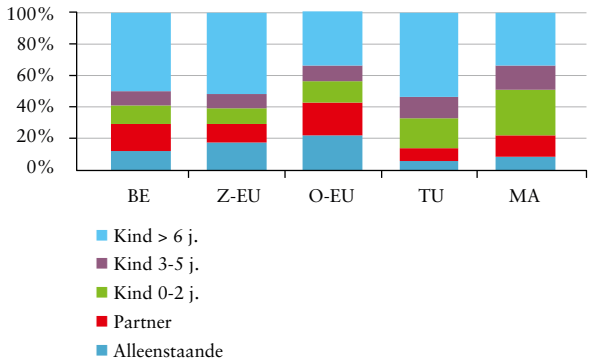
Voor de analyse wordt enkel rekening gehouden met vrouwen van 20 tot 50 jaar die alleenstaand zijn of samenwonen met een partner en/of kinderen (N=47.171). Die groep wordt geconfronteerd met de combinatie van gezinsvorming en arbeidsparticipatie.[43] De steekproef omvat 38.845 Belgen, 2.919 Zuid-Europeanen, 1.771 Oost-Europeanen, 1.232 Turken en 2.404 Marokkanen. Migranten werden geïdentificeerd op basis van hun nationaliteit bij instroom in het panel. De groep genaturaliseerden heeft in deze bijdrage enkel betrekking op migranten die in de observatieperiode van 2000-2009 de Belgische nationaliteit hebben verworven. Migranten van de tweede generatie en migranten die al op 31 december 1999 de Belgische nationaliteit hadden verworven, worden tot de Belgische bevolking gerekend.

Resultaten

Verschillen in gezinssamenstelling

Om de verschillen in arbeidsparticipatie naar nationaliteit te kaderen wordt in Figuur 14 de gezinssamenstelling van de verschillende nationaliteitsgroepen in kaart gebracht. Zuid-Europese vrouwen (17%) en Oost-Europese vrouwen (22%) wonen opvallend vaker alleen dan Belgische vrouwen (12%), terwijl het tegengestelde waar is voor Turken (6%) en Marokkanen (9%). Bij een meerderheid van 86% en 78% van respectievelijk de Turkse en Marokkaanse respondenten zijn overigens kinderen aanwezig in het huishouden, wat minder vaak het geval is bij Oost-Europese vrouwen (57%).

Figuur 14. **Gezinssamenstelling naar nationaliteit, vrouwen van 20 tot 50 jaar** *(Bron: ASD-panel 2000-2009. Berekeningen: T. Kil, K. Neels en D. De Wachter, UA)*



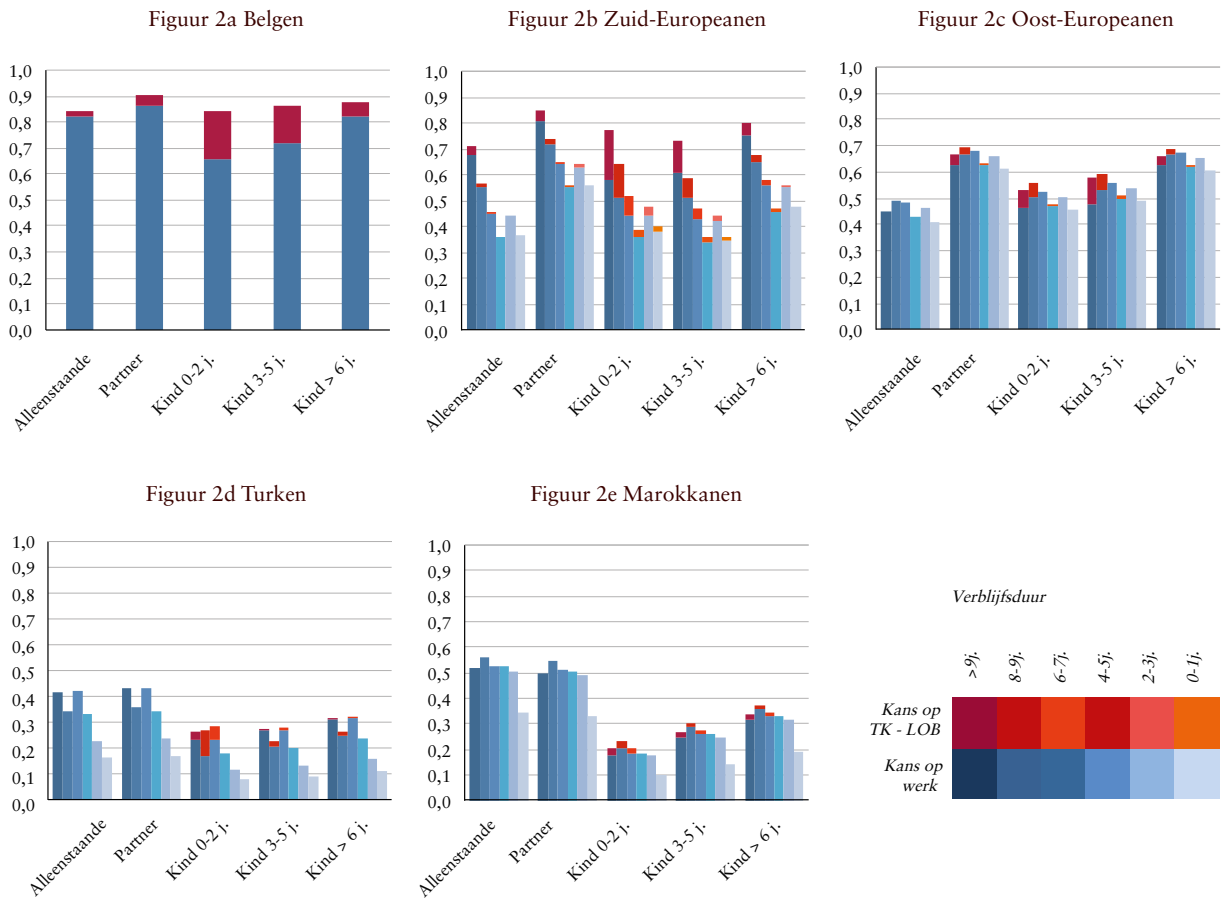
Om na te gaan of het effect van gezinsvorming op arbeidsparticipatie varieert in functie van nationaliteitsgroep, werd een multinomial logit-model geschat dat aangeeft hoe de arbeidsmarktpositie van vrouwen varieert in functie van nationaliteitsgroep, naturalisatie, verblijfsduur, gezinstype, leeftijd en woonplaats.[44] Er werd ook een interactieterm tussen nationaliteit en gezinssamenstelling opgenomen. Op basis van de activiteitennomenclatuur van de Kruispuntbank werden drie posities onderscheiden: 1) werkend, 2) tijdskrediet of loopbaanonderbreking (voltijds of deeltijds) en 3) inactiviteit of werkloosheid. De geschatte kansen uit het model worden weergegeven in Figuur 15.

42 M. Simard, S. Franklin, "Survey Design Guidelines". In: Generations & Gender Programme. Survey Instruments. New York and Geneva, United Nations, Economic Commission for Europe, 2005.

43 J. Ghysels en W. Van Lancker, *Emancipatie in twee snelheden opnieuw bekeken: laaggeschoolde vrouwen in België en Europa*. Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 2005.

44 De gedetailleerde resultaten van de analyse zijn op aanvraag te verkrijgen bij de auteurs.

Figuur 15. **De kans op werk en de kans op voltijds of deeltijds gebruik van tijdskrediet (TK) of loopbaanonderbreking (LOB) naar gezinssamenstelling en verblijfsduur, vrouwen van 30 tot 35 jaar, Vlaanderen** *(Bron: ASD-panel 2000-2009. Berekeningen: T. Kil, K. Neels en D. De Wachter, UA)*



Verschillen in arbeidsparticipatie naar achtergrondkenmerken

De kans om te werken ligt het hoogst bij vrouwen met Belgische nationaliteit, gevolgd door Oost- en Zuid-Europeanen en Turkse en Marokkaanse vrouwen. Verblijfsduur speelt een belangrijke rol: de kans op werk neemt toe naarmate vrouwen langer in België verblijven. Ook naturalisatie gaat gepaard met een hogere kans op werk. Naar gezinstype blijken zowel Belgische vrouwen als vrouwen met een andere nationaliteit het meeste te werken wanneer ze samenwonen met een partner en geen kinderen hebben. Wanneer er een jong kind (0 tot 2 jaar) in het gezin verblijft, is de werkzaamheid dan weer het laagst. De kans op werk neemt opnieuw toe naarmate de leeftijd van het jongste kind in het huishouden stijgt. Tot slot zien we ook dat de kans op werk een stuk lager is in Brussel en voornamelijk Wallonië. Wanneer enkel de migranten in rekening worden gebracht, blijkt de regionale variatie minder uitgesproken.

Bij de kans op gebruik van tijdskrediet en loopbaanonderbreking is er sprake van gelijkaardige resultaten. Tijdskrediet wordt het vaakst gebruikt door Belgen, gevolgd door Zuid- en Oost-Europeanen en Turken en Marokkanen. Verder hangt verblijfsduur op een positieve manier samen met het gebruik van deze verlofregelingen. Moeders met kinderen van 0 tot 2 jaar en 3 tot 5 jaar en vrouwen tussen de 30 en 40 jaar oud maken het frequentst gebruik van tijdskrediet. In Vlaanderen wordt er verder meer gebruikgemaakt van deze regelingen dan in Wallonië en Brussel.

Ongelijk effect van gezinsvorming

Het terugvallen van de arbeidsparticipatie na de geboorte van een kind is een algemeen gegeven, maar verschilt naar nationaliteit. Terwijl 86% van de Belgische vrouwen met een partner maar zonder kinderen werkt, ligt die kans ongeveer 20% lager bij vrouwen met een kind van 0 tot 2 jaar in het

huishouden. Wanneer ook met de opname van tijdskrediet rekening wordt gehouden, is dat verschil kleiner (9%). Naarmate de leeftijd van het jongste kind toeneemt, stijgt ook de arbeidsparticipatie: voor vrouwen met een kind ouder dan 5 jaar ligt de kans op werk (86%) bijna op hetzelfde niveau als de kans op werk voor vrouwen die samenwonen met een partner. Uit andere bronnen[45] blijkt dat het bij deze groep wel vaker om deeltijds werk gaat.

Het verschil tussen de arbeidsparticipatie van vrouwen zonder en met kinderen manifesteert zich verder sterker bij Zuid-Europese, Turkse en Marokkaanse migranten. Bij Oost-Europeanen is de daling minder uitgesproken. De kans op werk varieert bij hen van 84% tot 72%. Zij maken wel amper gebruik van tijdskrediet, waardoor de totale kans op werk ongeveer even hoog is voor Belgische en Oost-Europese vrouwen met een jong kind. Bij Zuid-Europeanen valt de kans op werk terug van 72% tot 51% wanneer er een jong kind in het huishouden aanwezig is. Maar vooral bij Turkse en Marokkaanse vrouwen ligt de arbeidsparticipatie een stuk lager, en is er sprake van een relatief sterkere terugval van de kans op werk bij vrouwen met jonge kinderen. Terwijl gemiddeld 53% van de Turkse vrouwen met partner zonder kinderen werkt, geldt dat voor maar 34% van de vrouwen met kinderen van 0 tot 2 jaar. Vooral bij Marokkaanse vrouwen is de terugval groot. De kans op werk bij vrouwen met partner en zonder kinderen bedraagt 72% terwijl dezelfde kans voor vrouwen met jonge kinderen 32% bedraagt. De resultaten geven verder aan dat slechts een minderheid (14%) van de Marokkaanse vrouwen kinderloos is (Figuur 14).

Ten slotte maken migranten veel minder gebruik van ouderschapsverlof dan Belgische vrouwen, met uitzondering van vrouwen van Zuid-Europese nationaliteit. Die vrouwen kennen een kans op gebruik van tijdskrediet van respectievelijk 19% en 12% wanneer ze kinderen van 0 tot 2 jaar en kinderen van 3 tot 5 jaar hebben (tegenover 18% en 15% bij Belgische vrouwen). Bij Oost-Europeanen, Turken en Marokkanen liggen die percentages aanzienlijk lager: de kans op gebruik van tijdskrediet ligt bij Oost-Europese vrouwen met kinderen tussen 0 en 2 jaar en 3 en 5 jaar op 5% en 7%. Bij Turkse vrouwen liggen die kansen op 5% en 1% en bij Marokkaanse vrouwen in beide gevallen op 3%.

Tine Kil, Karel Neels en David De Wachter,
Centrum voor Longitudinaal en Levensloopondersoek,
Universiteit Antwerpen

45 K. Neels, en Z. Theunynck, "Gezinsvorming en vrouwelijke arbeidsparticipatie: de opleidingsgradiënt van voltijds werk en attitudes ten aanzien van gezin en werk in 10 Europese landen" in: *Tijdschrift voor Sociologie*, 2012, nr. 33(3-4), pp. 428-461.

Hoofdstuk II

TOEGANG TOT HET GRONDGEBIED

A. CIJFERS

1. Visagegevens: een bron van indicatoren om migraties te begrijpen

Voor bepaalde nationaliteiten is de toegang tot het Belgische grondgebied onder meer onderworpen aan het verkrijgen van een visum. Onderdanen van landen uit de Schengenruimte zijn vrijgesteld van die visumplicht. Derdelanders hebben over het algemeen wel een visum nodig om de Belgische grens over te steken.[46] De Europese dimensie in het visumbeleid beoogt het reguleren van de bevoegdheden van de lidstaten inzake de afgifte van twee types van visum:[47] het visum kort verblijf (voor een verblijf van minder dan drie maanden) en het visum lang verblijf (voor een verblijf van meer dan drie maanden). Visa kort verblijf – ook wel Schengenvisa genoemd – moeten worden afgeleverd door de lidstaat waarheen de aanvrager als eerste wil reizen. Eens de toegang tot het Schengengrondgebied wordt gemachtigd, kunnen de visumhouders vrij reizen in de Schengenzone. Wanneer een lidstaat geen diplomatieke vertegenwoordiging heeft in het land van de aanvrager, dan kan de diplomatieke vertegenwoordiging van een andere lidstaat het vereiste visum afleveren. Visa lang verblijf behoren tot de nationale bevoegdheden en kunnen dus enkel worden afgeleverd door Belgische diplomatieke en consulaire posten in het buitenland.

Kader 8. Mogelijkheden en beperkingen van de visumgegevens[48]

Verschillende instanties kunnen visumaanvragen ontvangen. Over het algemeen zijn de Belgische diplomatieke en consulaire posten in het buitenland bevoegd om visa uit te reiken. Ook de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) is soms verantwoordelijk voor het nemen van een beslissing, met name wanneer een visumaanvraag een grondig onderzoek vereist (voornamelijk voor visa lang verblijf), of wanneer een negatieve beslissing dient te worden genomen. Belgische diplomatieke en consulaire posten in het buitenland hebben deze bevoegdheid niet. De FOD Buitenlandse Zaken blijft evenwel de belangrijkste verantwoordelijke overheid voor de registratie van informatie over visumaanvragen en de (positieve of negatieve) afloop ervan, ongeacht de instelling die de beslissing heeft genomen. Al die informatie (inclusief bepaalde kenmerken van de aanvragers, zoals hun geslacht, geboortedatum of beroep) wordt elektronisch geregistreerd en vormt een interessante en volledige databank over de toekenning of weigering van visa door België.

Ondanks die enorme hoeveelheid gegevens vertoont de databank een aantal belangrijke beperkingen. Om te beginnen *zijn bepaalde individuen niet in die databank opgenomen*, waardoor die niet representatief is voor de voltallige migrantenpopulatie. Twee categorieën zijn opvallend afwezig. Enerzijds personen voor wie geen visumplicht voor kort verblijf geldt, en anderzijds personen die zonder visum noch verblijfstitel het Belgische grondgebied betreden en die eens ter plaatse, worden gemachtigd tot verblijf. Bovendien *is het niet helemaal zeker of een onderzoek van de verschillende types van visum en hun motieven een exacte weergave van de werkelijkheid is*. Zo is het mogelijk dat bepaalde personen die het grondgebied binnenkomen met een visum kort verblijf, langer op Belgisch grondgebied blijven omdat ze een andere verblijfstitel verkrijgen (die niet noodzakelijk hetzelfde type reden vermeldt). De databank kan ten slotte *een vertekende weergave geven van de binnenkomsten*. Enerzijds houdt de databank rekening

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

47 Voor meer informatie over het Europese visumbeleid, zie *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 36-39.

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

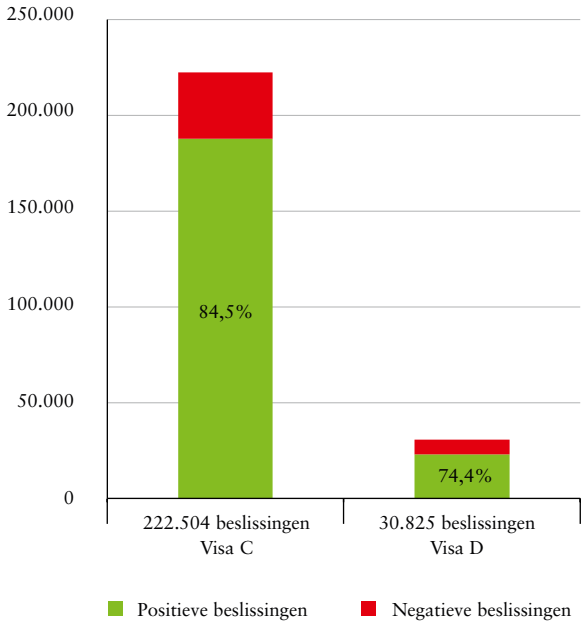
met de visumaanvragen maar het verkrijgen van een visum betekent nog niet dat die personen de Belgische grenzen ook daadwerkelijk zullen oversteken. Anderzijds biedt het bezit van een visum geen garantie dat ze het Belgische grondgebied mogen betreden, omdat ook andere criteria kunnen worden ingeroepen om een vreemdeling terug te drijven aan de grens.

De gegevens die in dit hoofdstuk aan bod komen, hebben betrekking op visa waarvoor de (positieve of negatieve) beslissing in 2013 is genomen en meegedeeld is door de FOD Buitenlandse Zaken.

De databank met visumgegevens is een interessante bron om migraties in kaart te brengen, in het bijzonder om naast de verschillende *types* van migratie ook de *redenen* te bestuderen die individuen ertoe aanzetten het Belgische grondgebied te betreden. Er bestaan voornamelijk twee visumtypes: het 'visum C' voor kort verblijf, dat het vaakst voorkomt, en het 'visum D' voor lang verblijf. Ook de redenen waarom personen een visumaanvraag indienen, worden geregistreerd en geven onrechtstreeks inzicht in de verschillende immigratiemechanismen door een onderscheid te maken tussen visumaanvragen wegens familiale, studie- of werkredenen.

De visumstatistieken voor het jaar 2013 (Figuur 16) wijzen op een eerste belangrijk element: de grote meerderheid van de aangevraagde visa zijn visa voor kort verblijf. Van de 253.329 (negatieve of positieve) beslissingen in 2013, hadden er 222.504 (of 87,8% van het totaal aantal beslissingen) betrekking op visa die werden aangevraagd voor een verblijf van minder dan drie maanden. Tweede vaststelling: de meeste beslissingen zijn positief (83,2%). Hierbij moet worden opgemerkt dat het aandeel positieve beslissingen voor visa kort verblijf (84,5%) iets hoger ligt dan dat voor de visa lang verblijf (74,4%). In 2012 werd nog een groter verschil vastgesteld tussen die percentages weigeringen (83,6% positieve beslissingen voor de visa C tegenover 67,4% voor de visa D).

Figuur 16. **Aantal in 2013 genomen beslissingen volgens het type visum en de verdeling tussen positieve en negatieve beslissingen** *(Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: S. Vause, UCL)*



2. Kenmerken van de personen aan wie een visum werd afgeleverd

De gegevens van de FOD Buitenlandse Zaken bevatten sociodemografische informatie over de personen die een visum aanvragen (nationaliteit, leeftijd, geslacht en beroep), evenals informatie over het motief van de visumaanvraag. Aan de hand van die gegevens kunnen een aantal onderliggende mechanismen van de migratie worden blootgelegd.

Tabel 1. **Voornaamste nationaliteiten van de in 2013 afgeleverde visa, volgens de duur van het visum** *(Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: S. Vause, UCL)*

	Visa kort verblijf (C)			Visa lang verblijf (D)		
	Nationaliteit	Aantal	Percentage	Nationaliteit	Aantal	Percentage
1	India	39.167	20,8%	India	3.029	13,2%
2	Rusland	20.070	10,7%	Marokko	1.901	8,3%
3	China	18.630	9,9%	Verenigde Staten	1.322	5,7%
4	DR Congo	12.737	6,8%	Turkije	1.231	5,3%
5	Turkije	10.709	5,7%	China	1.222	5,3%
6	Oekraïne	8.338	4,4%	Japan	866	3,8%
7	Filippijnen	6.879	3,7%	Kameroen	797	3,5%
8	Marokko	5.735	3,1%	Canada	621	2,7%
9	Zuid-Afrika	5.221	2,8%	Rusland	613	2,7%
10	Thailand	4.673	2,5%	DR Congo	592	2,6%
	Andere landen	55.860	29,7%	Andere landen	10.824	47,0%
	Totaal	188.019	100%	Totaal	23.018	100%

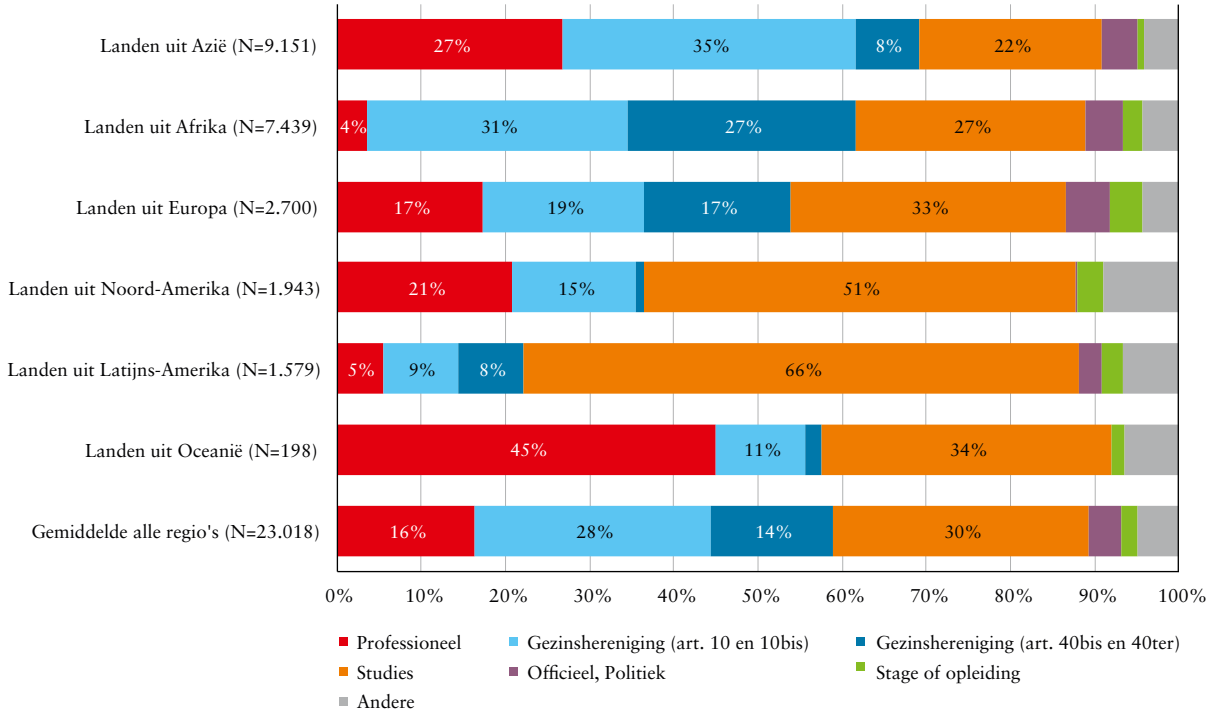
Wat de geografische herkomst van de visumaanvragers betreft, stellen we verschillen vast naargelang de geldigheidsduur van het visum (Tabel 1). Voor de korte verblijven (minder dan drie maanden) zijn India (20,8%) en Rusland (10,7%) de twee meest vertegenwoordigde landen, hoewel de onderdanen van deze landen in België maar een vrij beperkte gemeenschap vormen.[49] Daarentegen staan landen waarvoor de immigratie naar België historisch gezien vooral een zaak van arbeidsmigratie was, zoals Turkije of Marokko, lager in de rangschikking (met respectievelijk 5,7% en 3,1% van de visa kort verblijf). Beide landen zijn echter wel iets sterker vertegenwoordigd voor de visa lang verblijf (met respectievelijk 5,3% en 8,3%). Wat de uitgereikte visa voor lang verblijf betreft, sluit ook het aanzienlijke aandeel Congolezen en Kameroeners vrij goed aan bij het klassiekere beeld over migratie naar België. Opvallend is trouwens dat een aantal Aziatische landen zoals India, China en Japan ook zijn vertegenwoordigd bij deze lange verblijven. Hetzelfde geldt voor de landen uit Noord-Amerika (Verenigde Staten en Canada).

Bij de visa die werden uitgereikt voor lang verblijf, valt op dat de grote meerderheid van de visumaanvragers afkomstig is uit het Aziatische (40%) en het Afrikaanse (32%) continent. Daarna volgen de landen van Europa (13%), Noord-Amerika (8%) en Latijns-Amerika (7%).[50] De nationaliteit van de visumaanvragers en de motieven voor hun aflevering, hangen echter nauw samen. Het is dus van belang om die twee kenmerken samen te bestuderen (Figuur 17).

49 Het aandeel van de Russen bedraagt slechts 1,2% van de op 1 januari 2013 geregistreerde populatie (in termen van stocks) en 1,8% van de in 2012 geregistreerde immigraties (in termen van stromen). Voor de Indiërs, is dit respectievelijk 0,7% en 1,4%.

50 Het resterende percentage komt uit landen van Oceanië.

Figuur 17. **Verdeling van de in 2013 afgeleverde visa lang verblijf volgens verblijfsmotief en per nationaliteitengroep (N totaal=23.018)** *(Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: S. Vause, UCL)*[51]



51 De Europese landen in deze figuur zijn de landen buiten de EU, Turkije meegerekend. Bij de interpretatie van de percentages voor de landen van Oceanië in Figuur 17 is enige voorzichtigheid geboden, omdat ze betrekking hebben op slechts 198 personen.

Drie grote migratiemotieven springen er bovenuit: gezinshereniging (42%), studies (30%) en loondienst (16%)

In 2013 is het aandeel onderdanen van Aziatische landen aan wie een visum werd afgeleverd in het kader van een gezinshereniging vrij hoog (43%), net als het aandeel visa dat om professionele redenen werd verkregen (27%). Die laatste visa zijn voornamelijk uitgereikt aan Indiërs en in mindere mate aan Chinezen. De visa om studieredenen (22%), zijn dan weer vooral aan Chinezen afgeleverd. Nagenoeg 60% van de visa afgeleverd aan onderdanen van het Afrikaanse continent werden verkregen op basis van gezinshereniging[52] (vooral voor Marokkanen, en in mindere mate voor Congolezen, Kameroeners, Guineeërs en Ghanezen). Met 27% van de aan onderdanen van het Afrikaanse continent afgeleverde visa, komen studieredenen op de tweede plaats (met de Kameroeners, Marokkanen en Congolezen bovenaan de rangschikking).

Ook aan Europeanen worden de meeste visa afgeleverd in het kader van een gezinshereniging (36%) (dit geldt vooral voor Turken en Oekraïners), gevolgd door studies (33%) en professionele redenen (17%). Opvallend voor de onderdanen van het Amerikaanse continent (Noord- en Latijns-Amerika), is dat de meeste visa lang verblijf worden uitgereikt in het kader van studies (meer dan 50%). In vergelijking met andere nationaliteiten, werden voor die onderdanen relatief weinig visa afgeleverd voor gezinshereniging (iets meer dan 15%).

Tot slot, springen drie grote verblijfsmotieven er voor alle nationaliteiten samen bovenuit (Figuur 17, gemiddelde voor alle regio's): gezinshereniging (42%), studies (30%) en loondienst (16%). Andere redenen zijn in veel mindere mate aanwezig. Er wordt hier een onderscheid gemaakt tussen twee categorieën van gezinshereniging: enerzijds gezinshereniging op basis van artikel

52 Wanneer we het over gezinshereniging in de ruime betekenis hebben, omvat dit zowel de aanvragen voor gezinshereniging op basis van artikels 10 en 10bis (met een derdelander), als die op basis van artikels 40bis en 40ter (met een EU-burger of een Belg) van de wet van 15 december 1980. Het onderscheid tussen beide types van gezinshereniging wordt later in dit hoofdstuk verder verduidelijkt.

10 of 10bis[53], wanneer de persoon die dit recht opent een derdelander is (dit is het geval in 28% van de in 2013 afgeleverde visa lang verblijf), en anderzijds op basis van artikel 40bis of 40ter[54], wanneer de persoon die dit recht opent een EU-burger is of de Belgische nationaliteit heeft (14% van de visa lang verblijf). Die laatste categorie is tussen 2011 en 2012 teruggelopen van 24% naar 16%, wat een daling van 45% betekent. Deze aanzienlijke daling is een rechtstreeks gevolg van de nieuwe wet die in september 2011 in werking is getreden. Die wet voert bijkomende voorwaarden in voor gezinshereniging en beperkt het recht op gezinshereniging vooral wanneer de persoon die het recht opent de Belgische nationaliteit heeft.[55] Tussen 2012 en 2103 is dit aandeel verder gedaald van 16% naar 14%. Met andere woorden, het percentage visa dat werd uitgereikt in het kader van een aanvraag tot gezinshereniging met een Belg of een EU-burger ten opzichte van het totaal aantal visa lang verblijf is nog wel gedaald, maar minder sterk dan in 2012.

De verdeling per leeftijd en per geslacht voor die verschillende motieven geeft ons een meer gedetailleerd beeld van de personen die een visum krijgen om het Belgische grondgebied te betreden (Figuur 18). In het algemeen krijgen meer vrouwen dan mannen een visum gezinshereniging (zowat twee keer meer vrouwen dan mannen) en dit verschil tussen de geslachten is vooral opvallend in de leeftijdscategorie tussen 20 en 49 jaar. De volwassenen die een gezinslid in België vervoegen, zijn feitelijk vooral (huwelijks-) partners. Voor de -20-jarigen is de verdeling tussen meisjes en jongens ongeveer gelijk. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat het vooral om kinderen gaat die hun ouders vervoegen.[56] Twee elementen onderscheiden de twee types van gezinshereniging. Enerzijds zijn de genderverschillen opvallender in het kader van gezinshereniging op basis van artikel 10 of 10bis: slechts heel weinig mannen krijgen een visum van dit type uitgereikt. Anderzijds hebben gezinsherenigingen in het kader van artikels 40bis en 40ter veel minder vaak betrekking op kinderen dan die in het kader van artikel 10 of 10bis. Het aandeel kinderen bedraagt respectievelijk 25% (art. 40bis en 40ter) en 53% (art. 10 en 10bis). Het tweede belangrijkste motief voor de uitreiking van visa lang verblijf is het voortzetten van studies in België. Het is vrij logisch dat het hier vooral om de leeftijdsgroep van de 20-29-jarigen gaat, ongeveer gelijk verdeeld tussen mannen en vrouwen, maar toch wordt ook één visum op vijf afgeleverd aan 30-plussers. Arbeid in loondienst is het derde belangrijkste motief voor een verblijf van lange duur en het betreft hier opvallend meer mannen dan vrouwen. Drie vierden van de personen aan wie een visum van dit type werd uitgereikt, zijn mannen en de meesten van hen zijn tussen 20 en 49 jaar.

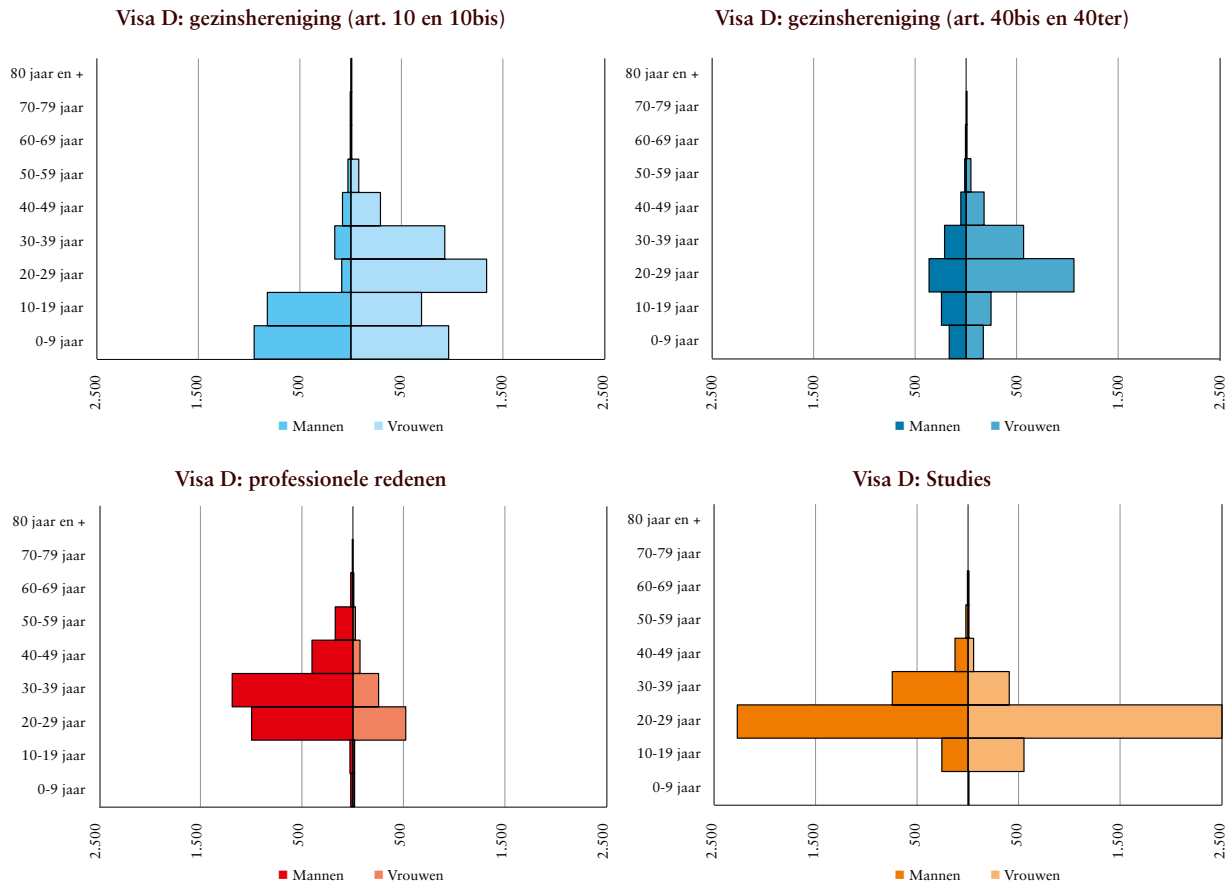
53 Artikel 10 van de wet van 15 december 1980 regelt de voorwaarden voor de gezinshereniging van derdelanders onder elkaar, wanneer de gezinshereniger houder is van een verblijfstitel van onbeperkte duur. Artikel 10bis regelt de voorwaarden van de gezinshereniging van derdelanders onder elkaar, wanneer de gezinshereniger houder is van een verblijfstitel van beperkte duur.

54 Artikel 40bis van de wet van 15 december 1980 regelt de gezinshereniging met EU-onderdanen en artikel 40ter die met Belgen. Op basis van de gegevens van de FOD Buitenlandse Zaken is het evenwel niet mogelijk dit onderscheid te maken.

55 Het is de wet van 8 juli 2011 tot wijziging van de wet van 15 december 1980, en in werking getreden op 22 september 2011, die nieuwe materiële voorwaarden oplegt voor gezinshereniging zowel tussen derdelanders onder elkaar (artikel 10/10bis), tussen derdelanders en EU-onderdanen (artikel 40bis) als met een Belg (artikel 40ter).

56 Gezinshereniging tussen partners kan geen betrekking hebben op personen onder de 21 jaar, behalve indien het partnerschap al bestond voor de aankomst van de gezinshereniger (in dat geval is de minimumleeftijd van de echtgenoten of partners 18 jaar).

Figuur 18. **Verdeling per leeftijd en per geslacht van het aantal in 2013 afgeleverde visa lang verblijf voor de voornaamste aangegeven motieven** *(Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: S. Vause, UCL)*



3. Visa voor gezinshereniging: daling van het aantal beslissingen

In 2013 werden door België 23.018 visa lang verblijf afgeleverd tegenover 23.078 in 2012, met andere woorden nagenoeg hetzelfde aantal. Het totaal aantal genomen beslissingen is in die tijd wel gedaald (30.825 in 2013 tegenover 34.302 in 2012). Bijgevolg is ook het totale aandeel geweigerde visa verminderd. In 2012 werd één op de drie visa geweigerd, maar in 2013 was dit nog slechts één op de vier (Tabel 2). Het aanzienlijke percentage weigeringen van visa in 2012 was voornamelijk te verklaren door de substantiële toename van het aantal weigeringen van visumaanvragen voor gezinshereniging. In het Jaarverslag 2012 hebben we gewezen op de gevolgen van het nieuwe beleid inzake gezinshereniging (in werking getreden in 2011) om deze ontwikkeling te verklaren.

Om de effecten van dit beleid met wat afstand te beoordelen, is het belangrijk niet alleen het aandeel van de weigeringen in 2013 te analyseren, maar eveneens het aantal (zowel positieve als negatieve) beslissingen in absolute termen te bekijken.

Tabel 2. **Totaal aantal beslissingen, positieve beslissingen en percentages volgens het type van het aangevraagde visum, 2012-2013** *(Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: S. Vause, UCL)*

	2012				2013			
	Totaal aantal beslissingen	Totaal aantal positieve beslissingen	Totaal aantal negatieve beslissingen	*Deel geweigerden*	Totaal aantal beslissingen	Totaal aantal positieve beslissingen	Totaal aantal negatieve beslissingen	*Deel geweigerden*
Gezinshereniging op basis van art. 10 en art. 10bis	11.168	6.629	4.539	*41%*	9.080	6.454	2.626	*29%*
Gezinshereniging op basis van art. 40bis en art. 40ter	7.667	3.670	3.997	*52%*	5.945	3.330	2.615	*44%*
Studies	9.127	6.856	2.271	*25%*	9.261	7.006	2.255	*24%*
Werk	3.464	3.396	38	*1%*	3.798	3.757	41	*1%*
Andere redenen	2.876	2.527	349	*12%*	2.741	2.471	270	*10%*
Totaal	**34.302**	**23.078**	**11.194**	*33%*	**30.825**	**23.018**	**7.807**	*25%*

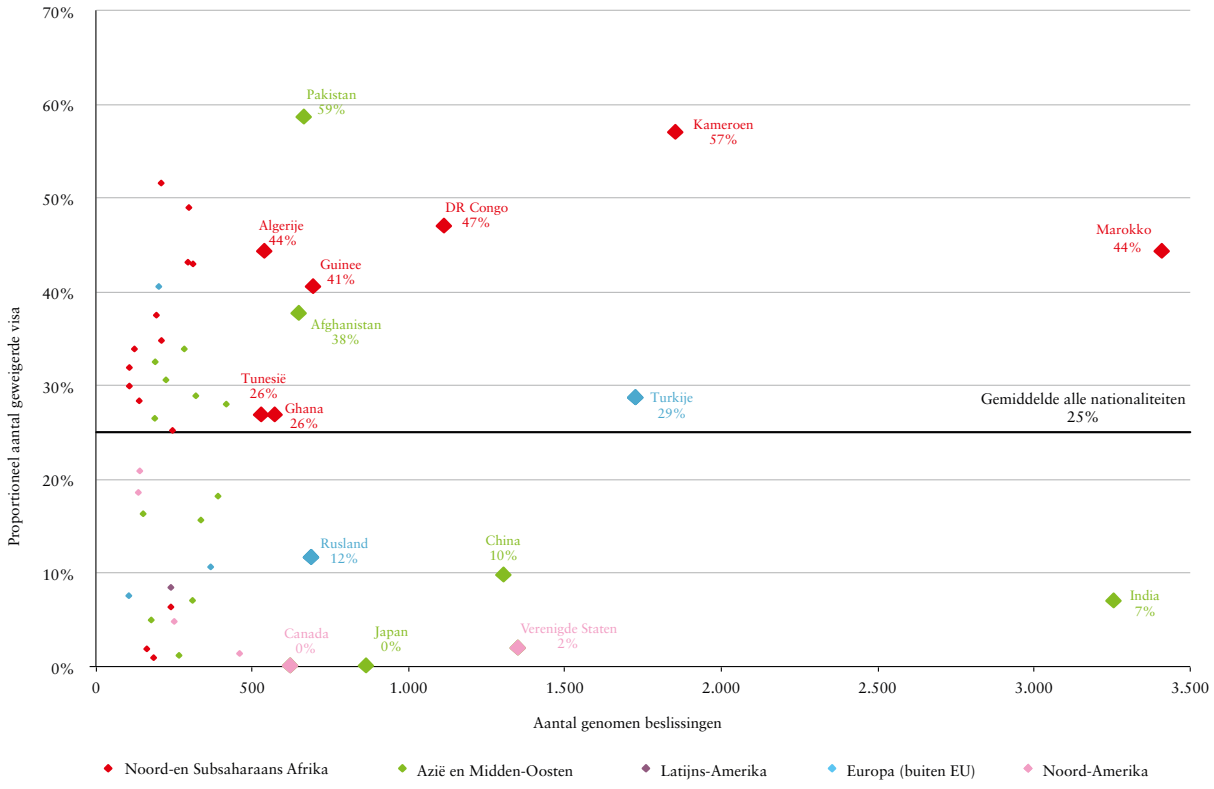
Tabel 2 geeft immers aan dat het percentage weigeringen van visa in het kader van een gezinshereniging tussen 2012 en 2013 is gedaald (zowel voor de gezinsherenigingen die werden aangevraagd op basis van de artikels 10 en 10bis als voor die aangevraagd op basis van de artikels 40bis en 40ter). Dit betekent echter niet dat het absolute aantal positieve beslissingen in 2013 is toegenomen. We stellen integendeel een lichte daling vast van het aantal visa dat in 2013 werd afgeleverd met het oog op een gezinshereniging in vergelijking met 2012 (5% minder). Verder dient te worden opgemerkt dat een vermindering van het aantal *beslissingen* niet noodzakelijk de weerspiegeling is van een vermindering van het aantal *visumaanvragen*.[57] Wij zouden nochtans kunnen uitgaan van die veronderstelling, omdat de strengere voorwaarden die dit nieuwe beleid inzake gezinshereniging oplegt, ongetwijfeld beter gekend zijn en daardoor het aantal aanvragen hebben kunnen doen dalen.

57 De FOD Buitenlandse Zaken levert de gegevens op basis van de datum waarop de beslissing werd genomen en niet van het jaar waarin de aanvraag werd ingediend. Het is dan ook onmogelijk om de evolutie van het aantal visumaanvragen te onderzoeken.

4. Verschillen in de weigeringen van visa naargelang van de herkomst van de aanvragers

Aangezien het *type visum* en de *nationaliteit van de aanvrager* nauw samenhangen, is het ook logisch dat het aandeel weigeringen sterk varieert naargelang van het land waaruit de aanvrager afkomstig is. Zo gebeuren aanvragen uit de Afrikaanse landen bijvoorbeeld meer in het kader van studies of van gezinsheneniging, het aandeel weigeringen ligt dan ook hoger. We zien inderdaad een hoger dan gemiddeld aandeel weigeringen voor het geheel van Afrikaanse landen in Figuur 19, met uitzondering van Tunesië. Omgekeerd vragen vreemdelingen uit Aziatische landen (zoals India, China of Japan) of uit Noord-Amerika vaker visa om professionele redenen aan. Voor die verschillende nationaliteiten ligt het aandeel weigeringen relatief laag en onder het gemiddelde voor alle landen.

Figuur 19. **Aandeel in 2013 geweigerde visa voor lang verblijf volgens het aantal genomen beslissingen voor de belangrijkste nationaliteiten**[58] *(Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: S. Vause, UCL)*



58 Enkel de nationaliteiten waarvoor in 2013 minstens 500 visa voor lang verblijf werden aangevraagd, zijn in deze figuur opgenomen.

B. RECENTE EVOLUTIES

1. Ontwikkelingen op Europees niveau

Op Europees niveau is 2013 getekend door de scheepsramp die op 3 oktober plaatsvond voor de kust van het Italiaanse eiland Lampedusa. Honderden Afrikaanse migranten en asielzoekers lieten daarbij het leven. In de nasleep van de ramp werden er maatregelen genomen om de controles aan de buitengrenzen op te drijven en werden voorstellen voor een beter en efficiënter grensbeheer, die al in de pijplijn zaten, sneller aangenomen. De aanzet van Europees commissaris Cecilia Malmström[59] om meer legale migratiekanalen te voorzien, is nog niet omgezet in concrete beleidsinitiatieven.

In 2013 werd de EU eveneens een lidstaat rijker, want op 1 juli 2013 trad Kroatië toe.

1.1. Conclusies van de Europese Raad over de Lampedusa-tragedie

Op 25 oktober 2013 kwamen de Europese regeringsleiders en staatshoofden samen om onder meer de tragische gebeurtenissen voor de kust van Lampedusa te bespreken.

In haar conclusies[60] benadrukte de Europese Raad het belang om de diepere oorzaken van migratiestromen aan te pakken door beter samen te werken met de landen van herkomst en doorreis. Dat wil de Raad onder meer realiseren door een passende EU-ontwikkelingsondersteuning en een doeltreffend terugkeerbeleid. Daarnaast beoogt de Raad een repressievere aanpak door de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel op te drijven, niet alleen op het grondgebied van de lidstaten, maar ook in de landen van herkomst en doorreis.

Voorts roept de Europese Raad op de activiteiten van het grensbewakingsagentschap Frontex in het Middellandse Zeegebied en langs de zuidoostelijke grenzen van de EU op te voeren. In dat opzicht vindt de Raad een spoedige implementatie van het nieuwe Europese grensbewakingssysteem (Eurosur – zie verder) door de lidstaten van cruciaal belang om vaartuigen en illegale binnenkomsten te detecteren en, aldus de Raad, bij te dragen tot het beschermen en redden van mensenlevens aan de buitengrenzen van de EU.

Tot grote teleurstelling van de nationale en internationale ngo's zal de Europese Raad pas in juni 2014 terugkomen op asiel en migratie vanuit een breder en langetermijnbeleidsperspectief. Voorlopig blijft de nadruk liggen op een repressievere aanpak en efficiëntere bewaking van de buitengrenzen, zonder extra veilige kanalen te voorzien voor personen op zoek naar internationale bescherming.[61]

1.2. Een taskforce voor de Middellandse Zee

Op de Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken, die minder dan één week na Lampedusa bijeenkwam, spraken de lidstaten af een *taskforce* op te richten, onder leiding van de Europese Commissie. De *taskforce* moet de EU-beleidsinstrumenten inzake grensbewaking voor de korte en middellange termijn versterken. Intussen heeft hij al een aantal keer vergaderd. Aan die vergaderingen namen zowel de lidstaten deel als Frontex en andere EU-organen[62] en de Europese Dienst voor Extern Optreden. Daarnaast werd overleg gepleegd met andere instanties, zoals de geassocieerde landen en internationale organisaties.[63] Op basis van dat overleg lanceerde de Commissie op 4

59 "We also have to open more channels for regular migration. Offering legal ways to come to the EU will reduce the number of people who will put themselves in the hands of smugglers and traffickers", zei Cecilia Malmström op de persconferentie van 9 oktober 2013, Lampedusa, Italië, Europese Commissie - SPEECH/13/799, 09/10/2013.

60 Europese Raad, Raadsconclusies van 24 en 25 oktober 2013, 25 oktober 2013, EUCO 169/13.

61 ECRE Weekly Bulletin, *Red Cross Societies appeal for safe and legal ways to access EU territory*, 8 november 2013.

62 EASO, Europol, Fundamental Rights Agency (FRA), het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid.

63 UNHCR, de IOM, het ICMPD, de Internationale Maritieme Organisatie, het UNODC en Interpol.

december 2013 voorstellen[64] die de onderlinge solidariteit moeten vergroten en die moeten voorkomen dat migranten het leven laten in de Middellandse Zee.

In dat opzet heeft de *taskforce* vijf prioritaire gebieden voorgesteld: grensbewaking, bijstand aan en solidariteit met lidstaten onder grote migratiedruk, bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel en van georganiseerde criminaliteit, regionale bescherming, hervestiging en legale toegang tot Europa, en samenwerking met niet-EU-landen.

I.3. Eurosur: realtime-gegevensuitwisseling over ontwikkelingen aan de grens

Op 10 oktober 2013 keurde het Europees Parlement met een overweldigende meerderheid (479 stemmen voor, 101 tegen) het nieuwe Eurosur-grensbewakingssysteem goed.[65] Dat moet de uitwisseling van informatie over de ontwikkelingen aan de land- en zeegrenzen tussen lidstaten en Frontex verbeteren, en moet het mogelijk maken om daarover in realtime beeld en data uit te wisselen. Het gaat daarbij vooral over strategische gegevens; de uitwisseling van persoonsgegevens moet tot uitzonderlijke omstandigheden worden beperkt.[66] Het Eurosur-communicatienetwerk is erop gericht om irreguliere migratie en grensoverschrijdende criminaliteit op te sporen en te bestrijden. Toen het Europees Parlement Eurosur goedkeurde, één week na Lampedusa, benadrukte het dat het instrument ook moet worden ingezet om de levens van migranten op zee te redden. In een verklaring toegevoegd aan de verordening stelt de Raad echter dat de reddingsacties op zee in de eerste plaats een bevoegdheid van de lidstaten zijn.[67] Hoewel de verordening al een aantal jaren in de pijplijn zat, is de goedkeuring ervan versneld door de dramatische gebeurtenissen.

De verordening[68] trad voor 18 EU-lidstaten, voornamelijk die aan de zuidelijke en oostelijke buitengrenzen, op 2 december 2013 in werking. België en de overige lidstaten zullen het Eurosur-systeem vanaf 1 december 2014 gebruiken. Dat betekent concreet dat de lidstaten een nationaal coördinatiecentrum oprichten, belast met de coördinatie en uitwisseling van informatie tussen alle autoriteiten met een taak op het gebied van de bewaking van buitengrenzen op nationaal niveau en met de andere nationale coördinatiecentra en Frontex.

Bij het inzetten van Eurosur moeten EU-lidstaten de mensenrechten respecteren. Het Europees Parlement dringt er op aan dat mensen niet kunnen worden teruggestuurd naar een plek waar hun vrijheid of leven gevaar loopt (principe van *non-refoulement*). Ook de verordening benadrukt de eerbiediging van de grondrechten.[69] Toch is Eurosur omstreden. Lidstaten mogen namelijk zelf beslissen wat ze met de verkregen informatie uit de coördinatiecentra doen en ze mogen die informatie bovendien uitwisselen met derde landen. Ondanks de waarborgen die men heeft proberen in te bouwen, is het risico reëel dat daarmee de mensenrechten van migranten die hun land proberen te verlaten op de helling worden gezet.

Het is dan ook onontbeerlijk dat de evaluatie van Eurosur, tegen 1 december 2015 en vervolgens tweejaarlijks, een mensenrechtelijke invalshoek omvat, zoals ook voorzien in artikel 22 van de verordening.

I.4. SIS II operationeel

Het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) is sinds 9 april 2013 operationeel.[70] SIS II is een geavanceerd IT-systeem met drie onderdelen: een centraal systeem, de nationale systemen van de Schengenstaten, en infrastructuur voor de communicatie tussen het centrale systeem en de nationale systemen. Met SIS II kan gemakkelijker informatie worden uitgewisseld tussen de nationale autoriteiten voor grensbewaking, de douane en de politie over personen die mogelijk bij zware criminaliteit betrokken zijn. Met

64 Europese Commissie, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the work of the Task Force Mediterranean*, 4 december 2013, COM(2013) 869 final.

65 Europees Parlement, *Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 10 oktober 2013 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van het Europees grensbewakingssysteem (Eurosur),* COM(2011)0873.

66 Overweging 13 en art. 13 van de verordening (EU) Nr. 1052/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 tot instelling van het Europees grensbewakingssysteem (Eurosur).

67 Verklaring van de Raad: "Eurosur zal bijdragen tot een betere bescherming en tot het redden van de levens van migranten. De Raad memoreert dat opsporing en redding op zee een bevoegdheid van de lidstaten is die zij uitoefenen in het kader van internationale verdragen.", Verordening (EU) Nr. 1052/2013.

68 Verordening (EU) Nr. 1052/2013.

69 Overweging 11 van Verordening Nr. 1052/2013.

70 Europese Commissie, Persbericht: *Schengeninformatiesysteem (SIS II) operationeel*, 9 april 2013, beschikbaar op: europa.eu/rapid/press-release_IP-13-309_nl.htm.

SIS II hoopt de EU de veiligheid te vergroten en het vrije verkeer te vergemakkelijken.

SIS II is de tweede generatie van het Schengeninformatiesysteem, dat al sinds 1995 bestaat. SIS II biedt uitgebreidere functies, zoals de mogelijkheid om biometrische gegevens (vingerafdrukken en foto's) en nieuwe soorten signaleringen (gestolen vliegtuigen, boten, containers, betaalmiddelen) in te voeren, en om signaleringen te koppelen. In SIS II worden ook de Europese aanhoudingsbevelen opgenomen, rechtstreeks gekoppeld aan signaleringen voor personen die worden gezocht met het oog op aanhouding, overlevering of uitlevering.

De nationale autoriteiten voor grensbewaking, politie, douane, gerechtelijke autoriteiten, visumautoriteiten en autoriteiten voor de registratie van voertuigen hebben toegang tot SIS II. Iedereen kan toegang krijgen tot de eigen persoonsgegevens die in SIS II zijn opgenomen en kan de nationale bevoegde autoriteit verzoeken om die gegevens te corrigeren of te verwijderen.

1.5. Europese Commissie lanceert 'smart border'-voorstel

De Europese Commissie heeft een pakket '***smart border***' maatregelen voorgesteld dat ervoor moet zorgen dat derdelanders die naar de EU reizen aan de grens sneller, gemakkelijker en beter worden gecontroleerd. Het pakket omvat twee aspecten: een programma voor geregistreerde reizigers[71] en een inreis-uitreissysteem[72]. Daarmee wil men frequente reizigers uit derde landen een snellere toegang geven tot het Schengengrondgebied en de veiligheid aan de grenzen van de EU versterken.

De Europese Commissie wil een programma voor geregistreerde reizigers (*Registered Traveller Programme*, hierna: RTP) opzetten om grensoverschrijding voor frequente, vooraf aan een veiligheidsonderzoek onderworpen reizigers uit derde landen te vergemakkelijken. Het RTP is opgenomen in het Programma van Stockholm.

In de praktijk zou het RTP aan de grens als volgt werken: de geregistreerde reiziger krijgt een token in de vorm van een machineleesbare kaart, met daarop alleen een unieke identificatiecode (het aanvraagnummer), die hij bij aankomst en vertrek langs de automatische grenspoort haalt. De poort leest het token, het reisdocument en de vingerafdruk van de reiziger. Een aantal gegevens worden vergeleken met de informatie in het centrale register en andere gegevensbanken. Als al die controles succesvol verlopen, wordt de procedure elektronisch afgehandeld. Zijn er problemen, dan komt er een grenswachter aan te pas voor verdere controle.[73]

Tegelijk werd een voorstel ingediend om een inreis-uitreissysteem (*Entry/Exit System*, hierna: EES) op te zetten.[74] De grenscontrole voor geregistreerde reizigers kan immers alleen volledig worden geautomatiseerd via een systeem dat de inreis en uitreis registreert van derdelanders die de buitengrens passeren in het kader van een kort verblijf. Door het EES zal het stempelen van het reisdocument overbodig worden; het handmatige stempelen wordt vervangen door automatische registratie en berekening van de verblijfsduur. Wanneer de stempelverplichting vervalt, moet het EES aan de buitengrens worden geraadpleegd om na te gaan of de derdelanders hun wettelijk toegestane verblijfsduur in het Schengengebied niet hebben overschreden. Dat zal automatisch kunnen, dankzij de machineleesbare zone van het reisdocument of aan de hand van vingerafdrukken.[75]

De Commissie-Meijers, een Nederlandse groep experten in internationale migratie, vluchtelingen- en strafrecht, heeft kritiek geuit op deze voorstellen. Ze wijst op het gebrek aan samenhang met de bestaande EU-wetgeving en databanken, zoals het Schengeninformatiesysteem. De Commissie onderstreept ook de onomkeerbare en onevenredige gevolgen voor personen van wie de gegevens in het systeem worden ingevoerd. De experten geven daarnaast aan dat het

71 Europese Commissie, *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een programma voor geregistreerde reizigers*, 28 februari 2013, COM(2013) 97 final.

72 Europese commissie, *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een inreis-uitreissysteem (EES) voor de registratie van inreis- en uitreisgegevens van onderdanen van derde landen die de buitengrenzen van de Europese Unie overschrijden*, 28 februari 2013, COM(2013) 95 final.

73 Europese Commissie, COM(2013) 97, p. 3, *op cit*.

74 Samen met een voorstel om de communautaire code met voorschriften voor de controles aan de grensdoorlaatposten en de bewaking van de buitengrenzen (Schengengrenscode) af te stemmen op de twee nieuwe systemen.

75 Europese Commissie, COM(2013) 97, *op cit*.

bewaren van de persoonsgegevens[76] en de overdracht van dergelijke gegevens aan derde landen kan leiden tot een inbreuk op het recht op privacy.[77] De Commissie vraagt het Europees Parlement dan ook om tegen de voorstellen te stemmen.[78]

I.6. Een evaluatiemechanisme voor het Schengenacquis

Op 7 oktober 2013 werd een verordening[79] aangenomen over de instelling van een evaluatiemechanisme voor de controle van en het toezicht op de toepassing van het Schengenacquis. Omdat het Schengenacquis steunt op het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten, moet de praktische toepassing ervan aan hoge uniforme normen voldoen. Een evaluatiemechanisme met bijbehorende aanbevelingen moet dat wederzijdse vertrouwen versterken.

De verordening voorziet dat de evaluatie alle aspecten van het Schengenacquis kan omvatten, onder meer de effectieve en efficiënte toepassing door de lidstaten van begeleidende maatregelen op het gebied van de buitengrenzen, het visumbeleid, het Schengeninformatiesysteem, gegevensbescherming, politiesamenwerking, justitiële samenwerking in strafzaken, en op het ontbreken van controles aan de binnengrenzen.[80] Een dergelijk mechanisme moet gebaseerd zijn op nauwe samenwerking tussen de Commissie en de betrokken lidstaten. België stond achter dat voorstel. Het meende dat de evaluatie vóór de verordening een louter intergouvernementele aangelegenheid was, en stelde dat het logisch zou zijn dat de Commissie een belangrijkere plaats krijgt in het mechanisme, zolang ook de lidstaten nauw betrokken blijven bij de naleving van de regels.[81]

Concreet geeft de verordening aan dat de evaluaties kunnen plaatsvinden door middel van vragenlijsten en al dan niet aangekondigde plaatsbezoeken. De verordening voorziet eveneens in een jaarlijkse risicoanalyse voor de buitengrenzen door het Frontex-agentschap. Daarin wordt rekening gehouden met onder andere irreguliere migratie en met ingrijpende wijzigingen in de operationele omgeving aan de buitengrenzen.

I.7. Tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen

Nog in oktober 2013 werd een verordening aangenomen die tot doel heeft gemeenschappelijke regels op te stellen voor de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen. Het initiatief vloeide voort uit een verzoek van de Europese Raad van 23 en 24 juni 2011 om een mechanisme in te voeren dat het mogelijk maakt te reageren op buitengewone omstandigheden die een bedreiging vormen voor de Schengensamenwerking, zonder dat daarbij het beginsel van vrij personenverkeer in gevaar komt. Volgens België beantwoordt de herinvoering van de controles aan een reële nood. België drong er, net als de andere lidstaten, op aan dat de beslissing om een binnengrenscontrole in te voeren door de betrokken lidstaat moet worden genomen – en dus niet door de Commissie. Dat vloeit voort uit de Europese verdragen, die bepalen dat de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid.[82]

De verordening trad op 27 november 2013 in werking. Ze voorziet dat een tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen mogelijk is in uitzonderlijke omstandigheden, als de openbare orde of de

76 Artikel 20 van het voorstel voorziet in de volgende bewaringstermijnen: elke inreis-uitreisnotitie wordt maximaal 181 dagen bewaard; in het EES wordt elk persoonlijk dossier met de daaraan gekoppelde inreis-uitreisnotitie(s) maximaal 91 dagen na de laatste uitreisnotitie bewaard, indien er binnen 90 dagen na die laatste uitreisnotitie geen nieuwe inreisnotitie is gemaakt; indien bij het verstrijken van de toegestane verblijfsduur geen uitreisnotitie is gemaakt, worden de gegevens tot maximaal vijf jaar na het verstrijken van de toegestane verblijfsduur bewaard.

77 Artikel 27 van het voorstel voorziet immers dat de gegevens kunnen worden doorgegeven aan of ter beschikking worden gesteld van een derde land of een internationale organisatie die is opgenomen in de bijlage, indien dat in individuele gevallen noodzakelijk is om de identiteit van een onderdaan van een derde land vast te stellen, mede met het oog op terugkeer, en uitsluitend indien aan de door de verordening opgelegde voorwaarden is voldaan. Verder heeft de Commissie-Meijers ook haar bezorgdheid geuit over de ruime beoordelingsvrijheid die de autoriteiten hebben bij de afgifte van de status van geregistreerde reiziger. Daarnaast is de Commissie bezorgd over de bewoordingen uit overweging 11 van de preambule van het voorstel tot verordening, die voorziet dat het in technisch opzicht mogelijk moet zijn het systeem toegankelijk te maken voor rechtshandhavingsdoeleinden, voor het geval de verordening in de toekomst wordt gewijzigd om toegang voor die doeleinden mogelijk te maken.

78 Meijers Committee, Standing committee of experts on international immigration, refugee and criminal law, *Note Meijers Committee on the Smart Borders proposals*, beschikbaar op: www.statewatch.org/news/2013/may/eu-meijers-committee-smart-borders.pdf.

79 Verordening (EU) Nr. 1053/2013 van de Raad van 7 oktober 2013 betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme voor de controle van en het toezicht op de toepassing van het Schengenacquis en houdende intrekking van het besluit van 16 september 1998 tot oprichting van de Permanente Schengenbeoordelings- en toepassingscommissie.

80 Art. 4 Verordening (EU) Nr. 1053/2013.

81 Senaat, Schriftelijke vraag nr. 5-3984 van Guido De Padt (Open VLD) d.d. 23 december 2011 aan de vice-eersteminister en minister van Binnenlandse Zaken.

82 Senaat, Schriftelijke vraag nr. 5-3984 van Guido De Padt (Open VLD), *Ibid*.

binnenlandse veiligheid op ernstige wijze bedreigd worden. Daaronder worden in het bijzonder terroristische incidenten of bedreigingen verstaan, of bedreigingen die uitgaan van georganiseerde criminaliteit. De preambule van de verordening verduidelijkt dat migratie en het overschrijden van buitengrenzen door een groot aantal derdelanders niet per definitie mogen worden gezien als een bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid. Als een lidstaat overweegt het grenstoezicht aan de binnengrenzen opnieuw in te voeren, moet ze de andere lidstaten en de Commissie daarvan op de hoogte brengen.

Daarnaast voorziet de verordening ook in de invoering van specifieke maatregelen, zoals het inzetten van Europese grenswachtteams als de uitoefening van het buitengrenstoezicht door een lidstaat ernstige gebreken vertoont.

I.8. Begrip en berekening kort verblijf aangepast

Sinds 18 oktober 2013 is er een nieuwe definitie van kort verblijf. De definitie, herzien door verordening (EU) 610/2013, is voortaan: "een verblijf op het grondgebied van de lidstaten met een maximale duur van 90 dagen binnen elke periode van 180 dagen".[83] Men rekent voortaan dus niet meer in maanden maar in dagen. Door de zinsnede "binnen elke periode van 180 dagen", is de referentieperiode voortaan veranderlijk. Dat wijzigt de berekeningswijze van de duur van het kort verblijf.

Voor de berekening worden de in- en uitreisdatum in aanmerking genomen. De dag van binnenkomst wordt beschouwd als de eerste dag van verblijf binnen de Schengenzone en de dag van uitreis als de laatste dag. De referentieperiode van 180 dagen die daarbij in aanmerking moet worden genomen, is veranderlijk. Dat betekent dat men op elke dag van het verblijf terugkijkt op de laatste 180 dagen om na te gaan of de 90 dagen binnen een periode van 180 dagen gerespecteerd zijn. Een ononderbroken afwezigheid van 90 dagen of meer van het Schengengrondgebied laat een nieuw verblijf van 90 dagen toe.[84] Om de berekening te vergemakkelijken ontwikkelde de Europese Commissie een elektronische calculator, die online ter beschikking is.[85]

De nieuwe definitie is sinds 18 oktober 2013 van toepassing voor alle lidstaten en vereist enkele wetswijzigingen. De verordening is rechtstreeks toepasbaar in België en beslissingen omtrent kort verblijf moeten op basis daarvan gemotiveerd worden.[86]

I.9. Schengenvisum: weigeren mag alleen in overeenkomst met de visumcode

In het Koushkaki-arrest van 19 december 2013[87] oordeelde het Hof van Justitie van de Europese Unie dat de afgifte van een Schengenvisum alleen kan worden geweigerd om de redenen die uitdrukkelijk in de visumcode zijn opgenomen. Het stelt daarbij dat de nationale autoriteiten een ruime beoordelingsmarge hebben om te bepalen of één van die weigeringsgronden al dan niet van toepassing is.

Koushkaki, een Iraans onderdaan, werd door Duitsland een visum geweigerd omdat er grote twijfel bestond of hij vóór het verstrijken van het aangevraagde visum naar Iran terug zou keren. Daarbij werd aangehaald dat zijn economische worteling in zijn land van herkomst niet aangetoond kon worden.[88]

Het Hof stelt dat een visum alleen geweigerd kan worden in overeenstemming met de weigeringsgronden

83 Art. 2 Verordening Nr. 610/2013/EU van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) en van de Overeenkomst ter uitvoering van het Schengenakkoord, Verordeningen (EG) nr. 1683/95 en (EG) nr. 539/2001 van de Raad en Verordeningen (EG) nr. 767/2008 en (EG) nr. 810/2009 (visumcode) van het Europees Parlement en de Raad. Er zijn wel een aantal uitzonderingen: voor de bilaterale akkoorden (door de EU met derde landen gesloten) in verband met visa en verblijf blijft de oude definitie van toepassing. Ook overeenkomsten door België of in het kader van de Benelux kunnen de oude definitie blijven gebruiken in hun relatie met derde landen.

84 Kruispunt M-I, *Begrip en berekening van 'kort verblijf' voor derdelanders gewijzigd*, Nieuwsbrief Kruispunt M-I, nr. 10, 29 oktober 2013, te raadplegen op: www.kruispuntmi.be/nieuws/begrip-en-berekening-van-kort-verblijf-voor-derdelanders-gewijzigd. Daarbij moet worden opgemerkt dat de perioden van verblijf die zijn toegestaan op grond van een verblijfsvergunning of een visum voor verblijf van lange duur (type D) niet in aanmerking genomen worden bij de berekening van de verblijfsduur binnen de Schengenzone.

85 ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/index_en.htm.

86 EMN, *Kort verblijf en berekeningswijze aangepast*, Nieuwsbericht, 17 oktober 2013, www.emnbelgium.be.

87 HvJEU, *Rahmanian Koushkaki t. Bundesrepublik Deutschland*, 19 december 2013, C-84/12.

88 HvJEU, *Rahmanian Koushkaki t. Bundesrepublik Deutschland*, 19 december 2013, C-84/12, §§18-19.

uit artikel 32 van de visumcode[89], en dat die beslissing via een standaardformulier aan de betrokkene kenbaar moet worden gemaakt. Eén van de weigeringsgronden is het bestaan van "redelijke twijfel over het voornemen om het grondgebied van de lidstaten te verlaten vóór het verstrijken van de geldigheid van het aangevraagde visum".

Het Hof benadrukt dat de visumcode tot doel heeft de voorwaarden voor de afgifte te harmoniseren, en daarmee dus te vermijden dat er verschillende weigeringsgronden worden gehanteerd tussen de verschillende lidstaten. De bevordering van het legaal reizen – één van de doelstellingen van de visumcode – zou bovendien in het gedrang komen als een lidstaat op discretionaire wijze zou kunnen beslissen een visum te weigeren aan een aanvrager die voldoet aan alle in de visumcode vastgestelde afgiftevoorwaarden. De invoering van een dergelijke praktijk zou *visumshoppen* immers in de hand werken, wat de visumcode net wil voorkomen.[90]

Het Hof oordeelt wel dat de nationale autoriteiten een ruime beoordelingsmarge hebben bij de toepassing van de weigeringsgronden en de beoordeling van de daartoe relevante feiten. Het beklemtoont dat de beoordeling van de individuele situatie van de visumaanvrager een complex onderzoek met zich meebrengt, gebaseerd op de persoon van de aanvrager; zijn integratie in het land waarin hij woont; zijn politieke, sociale en economische situatie; de eventuele bedreiging die zijn komst zou vormen voor de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen van één van de lidstaten. Dergelijke complexe evaluaties impliceren dat prognoses worden gemaakt over zijn gedrag.[91] Maar de lidstaten moeten niet met zekerheid kunnen aantonen dat de aanvrager het Schengengrondgebied niet zal verlaten vóór het verstrijken van de geldigheidstermijn van zijn visum.

89 Art. 32 van de visumcode vermeldt onder meer: b) indien er redelijke twijfel bestaat over de echtheid van de door de aanvrager overgelegde bewijsstukken of over de geloofwaardigheid van de inhoud ervan, de betrouwbaarheid van de verklaringen van de aanvrager of zijn voornemen om het grondgebied van de lidstaten te verlaten vóór het verstrijken van de geldigheid van het aangevraagde visum.

90 HvJEU, *Rahmanian Koushkaki t. Bundesrepublik Deutschland*, 19 december 2013, C-84/12, §§52-53.

91 HvJEU, *Rahmanian Koushkaki t. Bundesrepublik Deutschland* , 19 december 2013, C-84/12, §§56-57.

C. UITDAGING ONDER DE LOEP: VISA VOOR KORT VERBLIJF VOOR FAMILIEBEZOEK

Het beleid inzake de afgifte van visa vormt een belangrijk onderdeel van het migratiebeleid dat op het niveau van de Europese Unie wordt gevoerd. Die toelating om zich aan de grens aan te bieden, wordt door de wet- en regelgevende teksten anders geregeld naargelang de kandidaat een visum voor lang of voor kort verblijf aanvraagt en naargelang hij een Europese burger, een familielid van een Europese burger of een derdelander is. Door de ingediende visumaanvragen goed te keuren of te weigeren, gebruikt ook België zijn visumbeleid als instrument om zijn migratie te sturen. Dit instrument staat bijna integraal in het teken van de strijd tegen en de voorkoming van irreguliere migratie en fraude. In dit opzicht voert het Centrum elk jaar een analyse uit van de cijfers die hierover beschikbaar zijn.

De bijdrage van Federica Infantino, die het gebruik van het afgiftebeleid van visa als instrument in de strijd tegen schijnpartnerschappen problematiseert, biedt ons de gelegenheid om dieper in te gaan op een bijzonder punt. Het Centrum maakt de hypothese dat de gecombineerde effecten van meerdere van de recente hervormingen van het vreemdelingenrecht in België als indirect gevolg hebben gehad dat het recht om familiebezoek voor korte duur te ontvangen wordt aangetast. Dit geldt voor alle personen die in België verblijven, met inbegrip van de Belgen die familie hebben die buiten de Europese Unie gevestigd zijn.

Wettelijke garanties moeten de Belgische staatsburgers de mogelijkheid bieden normale familierelaties te onderhouden

In dit opzicht heeft de hervorming van de wet van 15 december 1980 die de contouren van het recht op gezinshereniging grondig wijzigde, een eerste gevolg. Het Centrum heeft dit zowel voor als na de goedkeuring van die hervorming in detail besproken. De wet sluit voortaan de vreemdelingen van buiten de Europese Unie, die ouders en grootouders van meerderjarige Belgen zijn, uit van het recht op gezinsleven. Die uitsluiting werd al toegepast op de ouders en grootouders van derdelanders. Ter herinnering, ook de broers en zussen, ooms en tantes zijn van het recht op gezinshereniging uitgesloten. Enkel de EU-burgers kunnen voortaan nog aanspraak maken op die 'ruime' definitie van het gezin, die de ascendenten en de broers en zussen omvat. Meer algemeen belemmert de hervorming van het recht op gezinshereniging de gezinsrelaties tussen partners, gehuwden of jonge echtparen die nog niet aan alle wettelijke voorwaarden voldoen om dit recht daadwerkelijk uit te oefenen, maar die hun relatie ondanks de afstand zouden willen onderhouden.

Tot slot is de situatie van de Belgische onderdanen in dit opzicht verslechterd door de hervorming van het Wetboek van de Belgische nationaliteit die de 'migratieneutraliteit' wil invoeren en de toegang tot de nationaliteit voortaan verbiedt voor kinderen van Belgen, indien die kinderen, meerderjarig of minderjarig, vreemdeling zijn en in het buitenland wonen.

Aangezien ze de Belgische nationaliteit niet meer kunnen verkrijgen en uitgesloten zijn van het recht op gezinshereniging, blijft er voor die personen, die nochtans tot de naaste familieleden behoren geen andere mogelijkheid meer over dan een visum voor kort verblijf voor familiebezoek aan te vragen.

Ook al wordt ze sinds de Schengenovereenkomst geregeld door de Visumcode, de materie van de visa voor kort verblijf wordt in bepaalde opzichten aan de lidstaten overgelaten. In België wordt deze materie bij wet aan de discretionaire beoordeling van de Dienst Vreemdelingenzaken (de DVZ) overgelaten. Op basis van de individuele dossiers waarvan het tijdens het afgelopen jaar kennis kon nemen, stelt het Centrum vast dat het voor sommige vreemdelingen moeilijk wordt om een machtiging te krijgen om naar België te komen voor het huwelijk, het doopsel, de geboorte, de begrafenis van een naaste of zelfs om de zomer bij de familie door te brengen voor iemand die vreemdeling is en een kind heeft dat Belg is geworden en dat in België woont.

Er moeten dus wettelijke garanties worden geboden om Belgische staatsburgers de mogelijkheid te bieden normale familierelaties te onderhouden, met inbegrip van het recht om bezoek van hun ouders te ontvangen. Het Centrum beveelt dus aan dat in de wet van 15 december 1980 het recht zou worden opgenomen van de gezins- en familieleden van een Belg om een visum voor kort verblijf te verkrijgen voor familiebezoek, in overeenstemming met de verplichtingen waartoe België gehouden is door de internationale overeenkomsten die het heeft ondertekend (onder andere de Schengenakkoorden en de gemeenschappelijke visumcode). Het zou ideaal zijn om daarvoor een meervoudig visum af te geven, gekoppeld aan voorafgaande voorwaarden. Ook de hernieuwing van een visum zou afhankelijk kunnen worden gemaakt van de naleving van de voorwaarden die voor de afgifte van het vorige visum waren opgelegd.

In het recente voorstel tot herziening en wijziging van de Verordening 810/2009 van het Europees parlement en van de Raad van 13 juli 2009 tot instelling van een gemeenschappelijke visumcode[92], snijdt de Commissie deze problematiek ook aan. De tekst bevat met name twee voorstellen om familiale contacten te vergemakkelijken. Zij introduceert bepaalde procedurele versoepelingen opdat nabije familieleden van EU-burgers, die in hun eigen lidstaat wonen, hen kunnen bezoeken. Maar ook dat nabije familieleden van EU-burgers die in een derde land wonen, samen met deze EU-burger, naar de lidstaat waarvan die EU-burger de nationaliteit heeft, kunnen reizen. Het voorstel tot herschikking onderlijnt eveneens dat dezelfde procedurele versoepelingen minstens toegekend zouden moeten worden aan de familieleden van de EU-burgers die genieten van artikel 5(2), §2 van de richtlijn 2004/38/EG (deze bepaling stelt de personen die in het bezit zijn van een geldige verblijfstitel vrij van een visum kort verblijf), betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.

Tot slot kan in de praktijk vastgesteld worden dat de belemmering van de gezins- en familierelaties die voortvloeit uit de hervormingen van de gezinshereniging, niet alleen de families van Belgische staatsburgers treft. De vraag moet gesteld worden of de oplossing die hier voor hen wordt aanbevolen niet zou moeten worden uitgebreid tot en toegepast voor alle families, ongeacht de nationaliteit van het familielid dat op het Belgische grondgebied is gevestigd.

92 Voorstel tot verordening van het Europees parlement en van de Raad ten aanzien van de visumcode van de Unie (Visumcode) (herziening), 1 april 2014, beschikbaar op: ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/proposal_regulation_union_code_on_visas_fr.pdf.

EXTERNE BIJDRAGE

Visa voor gezinshereniging en visumbeleid

Familiemigratie, hetgeen tegenwoordig één van de voornaamste toegangspoorten is voor wie wettig wil migreren naar Europa, wordt vaak als een ‘risico’ bestempeld voor de samenlevingen van het gastland. De eerbiediging van de grondrechten die door de internationale verdragen en door de nationale wetgevingen wordt gewaarborgd en waarop de immigratie om familieredenen steunt, stuit op de inspanningen die door de staten worden ondernomen om de migratiestromen te beheren. Hoewel het recht om te huwen wordt gewaarborgd door artikel 12 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (goedgekeurd door de wet van 13 mei 1955, *B.S.* van 19 augustus 1955, hierna: EVRM) en door artikel 23 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, en dat het recht op gezinsleven wordt gewaarborgd door artikel 8 van het EVRM, worden huwelijken die de emigratie van één van de echtgenoten inhouden steeds strenger gecontroleerd door de administraties die verantwoordelijk zijn voor de toepassing van die rechten, in België net als in sommige andere Europese landen. De bureaucratische actie haalt daarvoor tegenstrijdige doelstellingen aan, zoals de grenzen beheersen en de uitoefening van rechten waarborgen. Door hun dagelijkse praktijken voeren de staatsambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de toepassing van het recht om te huwen en het recht op gezinshereniging het beleid inzake de toegang tot het nationale grondgebied uit, door sommigen toe te laten en anderen uit te sluiten. De administratieve controles voorafgaand aan het verkrijgen van het recht om te huwen en/of op gezinshereniging, trekken een grens op zowel vóór de eigenlijke fysieke grens, namelijk aan de loketten van de visumdienst en van de diensten van de burgerlijke stand van de consulaten in de vertreklanden, als op het nationale grondgebied, aan de loketten van de gemeenten. Aan de hand van ons onderzoek over de controles voor en na huwelijken die worden voltrokken in Marokko, zouden wij dieper willen ingaan op de controle die wordt uitgevoerd vóór de aankomst op het grondgebied, aan de (naar het buitenland) verplaatste staatsgrens, namelijk in het consulaat.

Vanaf de jaren 1990 gaat de logica van de denkwijze van gerechtelijke en politiediensten het recht om te huwen en het recht op gezinsleven beheersen. Die rechten worden steeds meer onderworpen aan een 'bewijslogica' en, bijgevolg, steeds afhankelijker van de discretionaire macht van de administratie. Vandaag hangt de toepassing van die rechten af van controles van de verkrijgingsvoorwaarden en wordt ze niet langer geregeld door automatische criteria. Een dergelijke werking was een administratieve procedure, waarbij geen discretionaire macht kwam kijken. Tegenwoordig worden controlepraktijken voor en na het huwelijk ingevoerd door middel van instrumenten die erop gericht zijn om 'bewijzen' te vinden. Die instrumenten omvatten voornamelijk gesprekken waarvan het de bedoeling zou zijn om de intentie van de persoon in te schatten om een duurzame levensgemeenschap tot stand te brengen. Intenties bewijzen zou al als een tegenstrijdigheid kunnen worden beschouwd. De term 'bewijs' maakt deel uit van de administratieve woordenschat. Artikel 146bis van het Burgerlijk wetboek, ingevoegd door de wet van 4 mei 1999 tot wijziging van een aantal bepalingen betreffende het huwelijk, zegt het volgende: "Er is geen huwelijk wanneer, ondanks de gegeven formele toestemmingen tot het huwelijk, uit een geheel van omstandigheden blijkt dat de intentie van minstens één van de echtgenoten kennelijk niet is gericht op het totstandbrengen van een duurzame levensgemeenschap, maar enkel op het bekomen van een verblijfsrechtelijk voordeel dat is verbonden aan de staat van gehuwde."

De moeilijkheid om intenties en gevoelens te bewijzen leidt ertoe dat wordt teruggegrepen op de formulering "geheel van omstandigheden". Naar het voorbeeld van het begrip 'bewijs', zijn ook de begrippen 'schijnhuwelijk', 'grijs huwelijk' of 'geveinsd huwelijk' juridisch inefficiënt. Het ontbreken van de intentie om een duurzame levensgemeenschap tot stand te brengen, is het juridische beginsel dat wordt aangehaald wanneer de geldigheid van een huwelijk, of het nu al of niet een vreemdeling betreft, wordt betwist. Een dergelijk gebrek aan intentie kan ook andere dan migratiemotieven hebben. Toch wordt de controle van de intentie om een duurzame levensgemeenschap tot stand te brengen enkel maar uitgevoerd wanneer het een huwelijk betreft waarbij een vreemdeling is betrokken en dat aanleiding geeft tot het verblijf van die laatste in België. Dit toont aan dat een instrument van het Burgerlijke wetboek wordt gebruikt om legale maar ongewenste migratie te bestrijden. Zo legt de bureaucratische actie zich toe op het zoeken naar wat de administratieve actoren 'bewijs' noemen dat een huwelijk tot doel had om voordelen te verkrijgen die verbonden zijn aan de verblijfsstatus van één van de echtgenoten. Daartoe zijn in verschillende stadia van het proces gesprekken voorzien: vóór het huwelijk, om een attest van geen huwelijksbeletsel (AGHB) te verkrijgen dat noodzakelijk is om het huwelijk van een Belg in een andere staat dan België te kunnen voltrekken en voor de indiening van de visumaanvraag met het oog op een huwelijk; na het huwelijk, bij de indiening van de visumaanvraag voor gezinshereniging voor een van de echtgenoten.

De gestandaardiseerde vragenlijsten worden door de ambtenaren vaak aan de lokale omstandigheden aangepast. De thema's die worden behandeld in de vragenlijsten vóór het huwelijk, hebben betrekking op: de gegevens van de persoon, wat iemand weet over zijn of haar echtgeno(o)t(e) of toekomstige echtgeno(o)t(e), de omstandigheden waarin ze elkaar hebben ontmoet, hun plannen als echtpaar. In de controles na het huwelijk worden nog andere vragen gesteld over details van het huwelijksfeest. Al die vragen zijn specifiek en hebben betrekking op details als de datum waarop en de omstandigheden waarin ze elkaar hebben ontmoet (via een familielid, een tussenpersoon, het internet etc.), de datum van de verloving, de datum van het huwelijk, de taal waarin ze met elkaar communiceren, het aantal keren dat de echtgeno(o)t(e) naar zijn of haar partner is gereisd vóór het huwelijk. Hoewel het weinig zinvol kan lijken om naar de datum van de ontmoeting of de datum van de verloving te vragen, zit er achter elk van die vragen een logica: het zoeken naar details, zelfs al zijn ze moeilijk te herinneren, zoals de datum van de eerste ontmoeting, heeft tot doel om onsamenhangendheden te ontdekken in de verhalen van de partners bij herhaalde gesprekken.

Op het moment van de indiening van de aanvraag voor een visum voor gezinshereniging, wordt een ander instrument gebruikt om 'bewijs' te zoeken: er wordt gevraagd naar materiële bewijzen van de relatie, zoals foto's, uittreksels van telefoonrekeningen, briefwisseling, fotokopieën van stempels op het paspoort aan de grens die de ontmoeting en de relatie bewijzen. Die elementen moeten bewijzen dat de personen elkaar vóór het huwelijk kenden. Uit die controles blijkt dat huwelijken die zouden worden uitgesloten, gearrangeerde huwelijken zijn, waarbij de personen elkaar niet noodzakelijk moeten kennen. Het feit dat men elkaar vóór het huwelijk niet kent, een groot leeftijdsverschil en het feit dat de personen elkaar in virtuele ruimten hebben leren kennen, leiden tot argwaan wanneer het een huwelijk betreft waarbij een vreemdeling is betrokken. Door de gehanteerde controles worden die huwelijken in zekere zin gecriminaliseerd. Hoewel het feit dat het om een gearrangeerd huwelijk gaat, dat de personen elkaar voordien niet kenden, dat er een groot leeftijdsverschil is, of dat ze elkaar op vakantie of in een virtuele ruimte hebben

leren kennen, criteria zijn die in de strijd tegen ongewenste immigratie worden gebruikt, zijn het toch geen geldige juridische criteria om het recht om te huwen of het recht op een gezinsleven te betwisten. Zoals de actoren op het terrein bevestigen, is het bijzonder moeilijk om huwelijken tegen te houden door juridische validatie: intenties bewijzen op basis van persoonlijke gedragingen en voorkeuren blijft juridisch heikel. Met de wijziging aangebracht door de wet van 8 juli 2011 betreffende de gezinshereniging van de Belgen, worden feitelijke criteria als financiële en beroepsvoorwaarden toegevoegd aan de voordien bestaande criteria om dit recht te kunnen genieten.

Hoewel het visumbeleid een oude controlestrategie op afstand van de immigratie is, bestaat de nieuwigheid van deze oude strategie erin dat de controlepraktijken van de migratie aan de (naar het buitenland) verplaatste grenzen niet alleen tot doel hebben om de illegale migratie uit te filteren, maar ook de legale en ongewenste migratie. Dat uitfilteren gebeurt niet alleen door geen visa af te geven aan vreemdelingen, het wordt eveneens toegepast op Belgen, zoals de voorwaarden voor de verkrijging van een AGHB duidelijk aantonen.

De administraties en de ambtenaren die ermee belast zijn om de effectieve toepassing van het recht om te huwen en het recht op gezinsleven te verzekeren, worden tegenwoordig geconfronteerd met tegenstrijdige eisen: de eerbiediging van de grondrechten en de vereisten die de bewaking van de grenzen met zich meebrengt. Aangezien de liberale staten personen de grondrechten niet kunnen ontzeggen, zorgt de bureaucratische actie praktisch voor de regeling van zaken waarvoor geen politieke oplossing werd bereikt. Het is door de bureaucratische actie dat de toepassing van het recht om te huwen en het recht op gezinsleven moeilijker is geworden, en dat geldt voor iedereen.

Wanneer er wordt gekeken naar de administratieve praktijken die het recht om te huwen en het recht op gezinsleven regelen, moeten de uitoefening van de controle door de staat aan de (naar het buitenland) verplaatste grens evenals de grenzen van die controle aan de participatie en de beoordeling van het publiek worden onderworpen. Personen die deze controlepraktijken aan den lijve ervaren, krijgen te maken met vernederende contacten, inmengingen in hun persoonlijke aangelegenheden en hun privacy, en soms met paradoxale bureaucratische situaties, zoals de procedure waarmee gemengde koppels worden geconfronteerd die in Marokko in het huwelijk willen treden. Die echtparen ondergaan de controles van het consulaat voor de verkrijging van het AGHB en vervolgens die van de Marokkaanse rechter, die de voltrekking van een huwelijk met een vreemdeling moet toestaan. Gedurende die procedure moeten de gemengde koppels twee tegengestelde verhalen vertellen als ze hun doel willen bereiken. Een jong Belgisch meisje gaf ons de volgende getuigenis: “Op de dienst van de burgerlijke stand moet je heel sterke banden aantonen, je moet zeggen dat je samenwoont, je overdrijft dat, maar in de stap net daarna, verschijn je voor een Marokkaanse rechter en daar moet je, het is bijna schizofreen, zeggen dat je elkaar nooit hebt aangeraakt, dat je nooit seksuele betrekkingen hebt gehad, en vooral niet dat je samenwoont. Alles wat je op de Ambassade hebt gezegd, mag je daar vooral niet vertellen.” Die twee bureaucratieën willen twee tegengestelde versies horen van hetzelfde verhaal, aangezien ze een tegengestelde definitie van wettige liefde hanteren: voor de ene moet men elkaar kennen en een sterke band hebben vóór het huwelijk, terwijl het voor de andere niet nodig, en zelfs onwettig is om elkaar te kennen.

Federica Infantino,
Université d’Europe, Université Libre de Bruxelles

Hoofdstuk III

LEGAAL VERBLIJF

Hoofdstuk III van dit jaarverslag is opgebouwd uit 5 onderdelen overeenkomstig de verschillende wettelijke mogelijkheden om in België een verblijfstitel te verkrijgen: internationale bescherming (III.1), gezinshereniging (III.2), economische motieven (III.3), studieredenen (III.4), en tot slot regularisatieprocedures (III.5).

Hieronder behandelen we beknopt een recente ontwikkeling die transversaal op deze verblijfsdomeinen van toepassing is.

Procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en eerbiediging van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel

In de zaak Josef[93] van 27 februari 2014, heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens België veroordeeld wegens een schending van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel zoals gewaarborgd door artikel 13 (in combinatie met artikel 3) van het EVRM. Het Hof heeft zich over de vordering tot schorsing gebogen die aanhangig was gemaakt bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) in het kader van een weigeringsbeslissing van een verblijfsaanvraag gebaseerd op artikel 9ter van de wet van 15 december 1980.[94]

In deze zaak had de betrokkene bij de RvV een beroep tot nietigverklaring ingediend tegen de beslissing en tegen het bevel om het grondgebied te verlaten, dat daaruit voortvloeit. Dit beroep tot nietigverklaring leidt evenwel niet tot een schorsing van de tenuitvoerlegging van de verwijderingsbeslissing.[95] Die beslissing kon dus (na het verstrijken van de termijn die was toegestaan om het grondgebied te verlaten) op elk moment worden uitgevoerd. Mevrouw Josef besloot daarom om voor dezelfde instantie bijkomend een beroep bij uiterst dringende noodzakelijkheid[96] in te stellen, waaruit in principe de schorsing van rechtswege van de verwijderingsmaatregel voortvloeit tot er een uitspraak is. De betrokkene was van mening dat de indiening van een (gewone) vordering tot schorsing tegen de verwijderingsmaatregel, die op zich geen schorsende werking heeft, onvoldoende was, gezien de behandelingstermijn van meerdere maanden door de RvV.

Het door mevrouw Josef ingestelde beroep bij uiterst dringende noodzakelijkheid werd echter afgewezen door de RvV in toepassing van een vaste rechtspraak van de Raad van State volgens dewelke de aflevering van een bevel om het grondgebied te verlaten niet volstaat om de noodzaak aan te tonen gebruik te maken van de procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid. De verzoekende partij dient immers te bewijzen dat, met de gewone procedure tot schorsing de gestelde schade niet kan worden voorkomen, in dit geval een schending van het verbod van foltering of van wrede, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (art. 3 EVRM) en van haar recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven (art. 8 EVRM). Dit kan pas worden aangetoond wanneer de tenuitvoerlegging van de verwijderingsmaatregel imminent is, in de praktijk dus wanneer de vreemdeling is opgesloten.

Tijdens de procedure voor het Europees Hof van de Rechten van de Mens verwees België naar de mogelijkheid voor de vreemdeling om een beroep tot schorsing in te dienen samen met het beroep tot nietigverklaring. Zodra het gevaar imminent wordt – in de praktijk wanneer de vreemdeling is opgesloten met het oog op zijn verwijdering – is het volgens de Belgische staat bijgevolg mogelijk om de schorsing van de maatregelen te vorderen door middel van een verzoek om voorlopige maatregelen bij uiterst dringende noodzakelijkheid.

Toch was het Hof van oordeel dat aan de vreemdeling niet kon worden gevraagd om bij de indiening van een beroep tot nietigverklaring systematisch een vordering tot schorsing in te dienen "als bewarende maatregel", om later voorlopige maatregelen te kunnen inroepen met het oog op de schorsing van een beslissing wanneer de verwijdering imminent wordt. De procedure werd dan ook beoordeeld als zijnde te ingewikkeld en niet vlot genoeg hanteerbaar om aan de vereisten van artikel 13 EVRM te beantwoorden. Die complexiteit doet zich eveneens voor wanneer de vreemdeling een vordering bij uiterst dringende nood-

93 EHRM, *Josef t. België*, 27 februari 2014, 70055/10.

94 Voor meer informatie over het standpunt van het Hof betreffende de schending van artikel 3 van het EVRM met betrekking tot de medische toestand van de betrokkene, zie: *Internationale bescherming en staatloosheid*, Hoofdstuk III.1.

95 Het instellen van een beroep tot nietigverklaring heeft enkel een schorsende werking ten aanzien van de verwijderingsmaatregel in een beperkt aantal gevallen, die worden opgesomd in artikel 39/79 van de wet van 15 december 1980.

96 Voor meer informatie over de procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid voor de RvV, zie: *Ontwikkelingen in de wetgeving en de rechtspraak*, Hoofdstuk IV, evenals het *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 146-147.

zakelijkheid instelt en die wordt afgewezen, bijvoorbeeld bij ontstentenis van dringendheid, zoals hier het geval is. De betrokkene kan dan, indien de termijn waarbinnen beroep moet worden ingesteld nog niet is verstreken (dertig dagen of vijftien dagen in geval van opsluiting, te rekenen vanaf de kennisgeving van het besluit) een gewone vordering tot schorsing indienen, maar alleen op voorwaarde dat hij zijn beroep tot nietigverklaring intrekt en het opnieuw indient tegelijkertijd met het gewone beroep tot schorsing. Bovendien merkt het Hof op dat het huidige procedurestelsel de vreemdelingen verplicht om alleen *in extremis* op te treden, tijdens hun opsluiting en wanneer de verwijdering imminent is. Dit is des te problematischer voor gezinnen met kinderen die in principe niet worden opgesloten of enkel gedurende een, tot het strikte minimum, beperkte periode. Tot slot is het Hof van oordeel dat de mogelijkheid die de vreemdeling wordt geboden om de zaak aanhangig te maken voor de rechter in kort geding niet volstaat om hem een daadwerkelijk rechtsmiddel te waarborgen, aangezien de procedure zelf niet schorsend werkt.

Dit arrest werpt een nieuw licht op de procedure tot schorsing bij de RvV, die recent eveneens werd onderzocht door het Grondwettelijk Hof in zijn arrest betreffende asielaanvragers die afkomstig zijn uit een land dat als veilig wordt beschouwd.[97] Om zich te voegen naar het arrest van het Grondwettelijk Hof, maar eveneens om een oplossing te vinden voor het probleem van de grote toevloed van beroepen bij uiterst dringende noodzakelijkheid die bij de RvV worden ingesteld, is België sindsdien bezig met de herziening van de procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid voor deze (gerechtelijke) instantie.[98] Het zal er om gaan na te gaan of de hervorming van deze procedure zich voldoende aanpast aan de leringen van dit nieuwe arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens om een gemakkelijk systeem in te voeren, dat voor alle gevallen en op elk moment de schorsing mogelijk maakt van een maatregel die een aantasting kan vormen van de grondrechten van de vreemdelingen die door het EVRM worden gewaarborgd. Dit moet ook tijdig gebeuren, zodat wordt vermeden dat het onderzoek van een mogelijke schending van die rechten niet pas kan worden uitgevoerd wanneer de verwijdering van de vreemdeling imminent wordt.

97 Voor meer informatie, zie ook: *Ontwikkelingen op Belgisch niveau*, Hoofdstuk III.1 en *Wetgevende en jurisprudentiële ontwikkelingen*, Hoofdstuk IV.

98 Op het ogenblik dat dit verslag werd afgesloten, was het voorontwerp van 27 maart 2014 houdende diverse bepalingen betreffende de procedure voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en voor de Raad van State goedgekeurd door de Kamer en de Senaat. Dit zal in het volgende Jaarverslag Migratie grondig besproken worden.

III.1

INTERNATIONALE BESCHERMING EN STAATLOOSHEID

A. CIJFERS[99]

1. Verschillende indicatoren om het asielfenomeen in kaart te brengen

Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen de cijfers over asiel*aanvragen* en die over asiel*aanvragers*. Doorgaans gaat men ervan uit dat de eerste verwijzen naar de dossiers die zijn ingediend, terwijl de tweede iets zouden vertellen over het aantal individuen. Aangezien elke meerderjarige of niet-begeleide minderjarige vreemdeling zijn eigen asielaanvraag indient, heeft het aantal aanvragen in feite betrekking op het aantal *hoofdaanvragers*. Zoals het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS) in zijn laatste jaarverslag stelt: "Het asieldossier van een koppel vormt één geheel, maar geldt als twee aanvragen."[100] Daarnaast dient te worden opgemerkt dat de kinderen die hun ouder(s) vergezellen, deel uitmaken van het asieldossier van de hoofdaanvrager-ouder(s) (in de meeste gevallen is dit de moeder).

De asielinstanties publiceren vaak statistieken over de asielaanvragen (met andere woorden over de hoofdaanvragers), terwijl die over alle aanvragers (met andere woorden alle individuen, met inbegrip van de kinderen die hen vergezellen) beter geschikt lijken om een beeld te geven van het belang van de asielstromen.

De cijfers die door het Centrum worden voorgesteld voor de jaren 2008[101] en volgende, zijn gebaseerd op de data die Eurostat publiceert over de aanvragers. De cijfers die worden voorgesteld van vóór die datum zijn gebaseerd op schattingen van de DVZ op basis van het Rijksregister (RR).

99 Ook al is het verblijf om medische redenen een vorm van internationale bescherming die in dit hoofdstuk wordt geanalyseerd, toch komen de cijfers over het verblijf om medische redenen aan bod in *Cijfers*, Hoofdstuk III.5.

100 Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, *Jaarverslag CGVS 2012*, Brussel, juni 2013, p. 5.

101 In antwoord op de inwerkingtreding van de Verordening (EG) nr. 862/2007 van het Europese Parlement en de Raad van 11 juli 2007 betreffende communautaire statistieken over migratie en internationale bescherming.

2. Vermindering van het aantal asielaanvragen in België

2.1. Belgische en Europese tendensen

De daling van het aantal asielaanvragers in 2012 betekende een breuk met de voorgaande jaren. Tussen 2011 en 2012 daalde hun aantal immers van 32.270 naar 28.285, een vermindering met 14%. In 2013 werd die dalende tendens bevestigd, met een nieuwe aanzienlijke vermindering (25% minder dan in 2012). In de loop van 2013 werden er immers slechts 21.225 asielaanvragers geregistreerd. Die asielaanvragers komen voornamelijk uit Afghanistan, Guinee, de DR Congo, Rusland en Syrië. Kosovo en Albanië, die op de lijst van 'veilige landen' staan, behoren tot de tien voornaamste herkomstlanden van asielaanvragers.

Bovendien doet die sterke daling van het aantal asielaanvragers in België zich voor op een moment dat het totaal aantal asielaanvragers in Europa tussen 2012 en 2013 gestegen is. Volgens de gegevens van Eurostat, werd in alle landen van de EU-27 samen een forse stijging opgetekend, van 336.015 naar meer dan 435.000 asielaanvragers (+30%). Die vaststelling geldt trouwens voor een grote meerderheid van de landen van de Europese Unie. Van de voornaamste landen die asielaanvra-

Het aantal asielzoekers is sterk gedaald in België, terwijl het gestegen is in Europa

gers opnemen[102], is België het enige EU-land waar in 2013 minder asielaanvragers werden geteld dan in 2012.

Tabel 3. **Aantal asielaanvragers (met inbegrip van personen die hen vergezellen) voor de voornaamste landen van de EU-27 in termen van asielaanvragen in 2012 en 2013** *(Bron: Eurostat. Berekeningen: S. Vause)*

Landen	2012	2013	Stijging tussen 2012 en 2013
Duitsland	77.660	126.995	+64%
Frankrijk	61.460	66.265	+8%
Zweden	43.945	54.365	+24%
Groot-Brittannië	28.895	31.100	+8%
Italië	17.345	27.930	+61%
België	**28.285**	**21.225**	**-25%**
Hongarije	2.155	18.900	+777%
Nederland[103]	13.105	17.160	+31%
Oostenrijk	11.060	14.455	+31%
Polen	6.540	6.890	+5%
EU-27	336.015	435.615	+30%

2.2. Het aantal meervoudige asielaanvragen stijgt

Op basis van onderzoek van de diverse indicatoren kunnen de asielstromen vanuit verschillende invalshoeken worden bekeken (Tabel 4). Ondanks de daling van het aantal asielaanvragen, blijkt uit die cijfers een stijging van het aantal meervoudige asielaanvragen (Kader 9 en Tabel 4). In 2011 was immers één op de vijf aanvragen (20%) een meervoudige aanvraag. In 2012 was dit het geval voor bijna één op de drie aanvragen (29%) en in 2013 betrof meer dan één op de drie aanvragen (36%) een herhaalde asielaanvraag. In antwoord op die stijging werd de wet van 15 december 1980 gewijzigd.[104] Zo is het CGVS vanaf 1 september 2013 bevoegd om de ontvankelijkheid van meervoudige asielaanvragen te beoordelen.[105]

Kader 9. Eerste asielaanvragen versus meervoudige aanvragen

De voorgestelde statistieken worden vaak vertaald in drie indicatoren: de asielaanvragen, de eerste aanvragen en de meervoudige aanvragen. De statistieken over de aanvragen omvatten de eerste aanvragen en de meervoudige aanvragen. Wanneer een individu in het verleden nooit een aanvraag heeft ingediend, gaat het om een eerste aanvraag (soms ook nieuwe aanvraag genoemd). 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 asielaanvrager moet dan nieuwe elementen toevoegen aan zijn dossier die op een beduidende manier de waarschijnlijkheid verhogen dat de vreemdeling aan de voorwaarden voldoet die voor de bescherming vereist zijn).

Het aantal asielaanvragers die een eerste aanvraag hebben ingediend, is uiteindelijk de meest geschikte indicator, omdat die het meest representatief is voor het met de asielprocedure verbonden migratiefenomeen. Hij omvat immers alle individuen (de hoofdaanvragers en de personen die hen vergezellen) en neemt de personen die in het verleden al een asielaanvraag hebben ingediend niet in aanmerking. Naargelang de gegevensbronnen die voor de verschillende analyses werden gebruikt en de nagestreefde doelstellingen, zal één van de hierboven vermelde indicatoren gebruikt worden.

102 De landen die in Tabel 3 worden vermeld, zijn die waar in 2012 net als in 2013 minstens 10.000 asielaanvragers werden geteld.

103 Voor Nederland, zijn de gegevens van 2013 voorlopige gegevens.

104 Zie *Jaarverslag Migratie 2012*, p. 59.

105 *Algemene beleidsnota van de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie*, 3 december 2013.

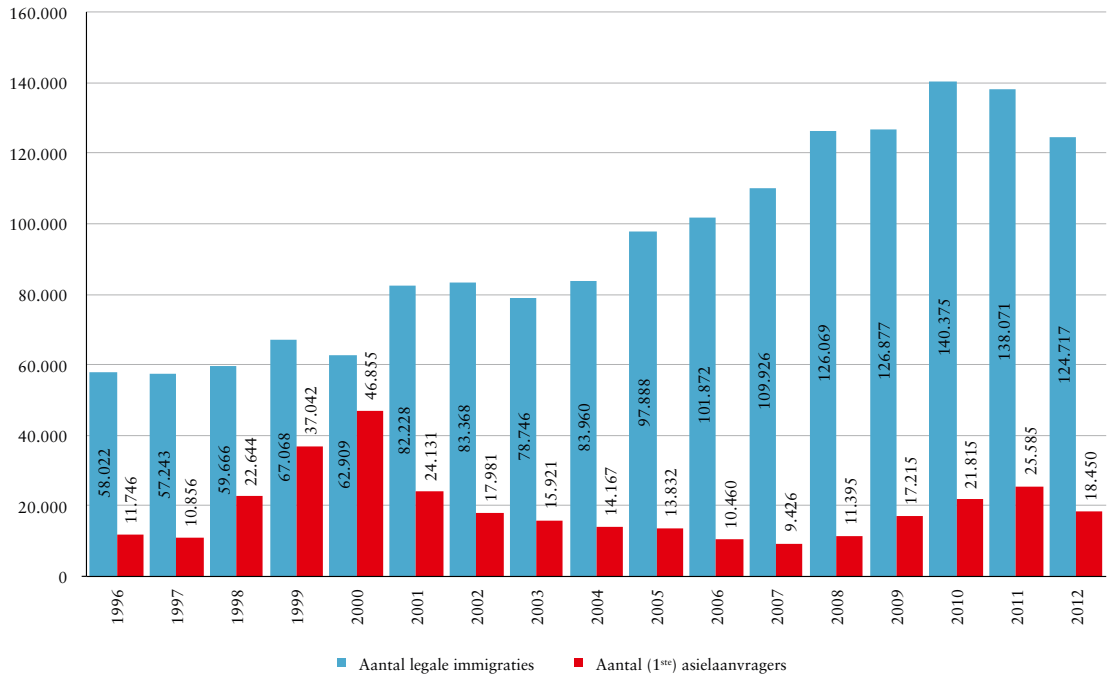
Tabel 4. **Aantal asielaanvragen volgens verschillende indicatoren, 2008-2013** *(Bronnen: DVZ, Eurostat en CGVS)*

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Asielaanvragen (hoofdaanvragers)	Asielaanvragen	12.252	17.186	19.941	25.479	21.461	15.840
	Eerste aanvragen	8.921	12.836	16.532	20.330	15.204	10.193
	Meervoudige aanvragen	3.331	4.350	3.409	5.149	6.257	5.647
	Percentage meervoudige aanvragen van alle aanvragen	27%	25%	17%	20%	29%	36%
Asielaanvragen (met inbegrip van personen die hen vergezellen)	Asielaanvragers	15.940	22.955	26.560	32.270	28.285	21.225
	Asielaanvragers die een eerste aanvraag hebben ingediend	11.395	17.215	21.815	25.585	18.450	12.085
	Gemiddeld aantal personen per aanvraag	1,30	1,34	1,33	1,27	1,32	1,34
	Gemiddeld aantal personen per eerste aanvraag	1,28	1,34	1,32	1,26	1,21	1,19

3. Asielstromen en legale immigratie

Uit onderzoek van de evolutie van het aantal asielaanvragers sinds het midden van de jaren 1990 (Figuur 20), blijkt dat er zich in 1999 en 2000 een ongekende piek heeft voorgedaan van het aantal personen dat in België een asielaanvraag indiende (meer dan 37.000 in 1999 en meer dan 46.000 in 2000). De crisis in Kosovo verklaart het hoge aantal Kosovaren dat in die tijd bescherming in België heeft aangevraagd. In de daaropvolgende jaren lijkt de instroom van asielaanvragers af te nemen en valt in het jaar 2007 terug tot een cijfer van minder dan 10.000 asielaanvragers. Vanaf 2008 neemt die instroom opnieuw toe en zet zich in de daaropvolgende jaren ook door. In 2011 hebben meer dan 25.000 individuen een eerste asielaanvraag ingediend. In 2012 en 2013 daalt het aantal asielaanvragers opnieuw.

Figuur 20. **Evolutie van het aantal legale immigraties en van het aantal asielaanvragers die een eerste aanvraag indienen, 1996-2012** *(Bronnen: voor de legale immigraties: RR-ADSEI; voor de asielaanvragers: RR/DVZ, berekeningen UCL tot 2007 en DVZ/Eurostat vanaf 2008)*



Hoewel in de debatten over migratie in België vaak de nadruk wordt gelegd op de asielstromen, moet er toch vastgesteld worden dat de asielaanvragers slechts een gering percentage uitmaken van de migranten die elk jaar in ons land aankomen.[106]

Asielaanvragers maken slechts een gering percentage uit van de migranten die elk jaar in ons land aankomen

De *toename van de asielstromen tussen 2008 en 2011* moet door minstens twee elementen worden genuanceerd. Enerzijds haalt deze toename, in absolute cijfers, niet het niveau van de laatste grote piek (meer dan 46.000 in 2000). Wanneer wordt nagegaan wat de asielaanvragers vertegenwoordigen in de totale immigratiestromen, kan anderzijds opgemerkt worden dat de recente toename van het aantal asielaanvragen gepaard ging met een sterke stijging van de legale immigratie. Zo bedroeg het aandeel asielaanvragers in de totale stromen in 2011 niet meer dan 16%, terwijl dit cijfer bij de vorige instroompiek van asielaanvragers boven de 40% lag.[107]

Overigens ging de *aanzienlijke daling van het aantal asielaanvragen die in 2012 en 2013 werd vastgesteld* gepaard met een belangrijke vermindering van de legale stromen. Er wordt geraamd dat het aandeel van de asielaanvragers die in 2012 een eerste aanvraag hebben ingediend slechts 13% van het totaal aantal stromen vertegenwoordigde.

106 De gegevens over de legale immigratiestromen zijn maar beschikbaar tot in 2012.

107 Hierbij dient te worden opgemerkt dat het aantal legale immigraties ook de erkende asielaanvragers omvat. Om te vermijden dat de asielaanvragers die werden erkend in de loop van het jaar waarin ze hun aanvraag hebben ingediend zowel bij de legale migranten als bij de asielaanvragers worden meegeteld, worden ze uit de legale stromen gehaald voor de berekening van de percentages.

4. Vernieuwing van de lijst van veilige landen van herkomst

België maakt sinds 2011 gebruik van een lijst met veilige landen van herkomst (zie verder in dit hoofdstuk, onder *recente ontwikkelingen*). Op de lijst staan de volgende zeven landen: Albanië, Bosnië, Kosovo, Macedonië, Montenegro, Servië en India. Voor onderdanen van de landen op deze lijst geldt een specifieke, versnelde asielprocedure.

In termen van statistieken kan vastgesteld worden dat het aantal asielaanvragers (aanvragers en eerste aanvragers) afkomstig uit die zeven landen, tussen 2008 en 2010 steeg van 2.240 naar 7.740 aanvragers. Samen vertegenwoordigden ze toen nagenoeg 30% van het totaal aantal asielaanvragers. Na een vertraging in 2011 (7.715 aanvragers), is er sinds 2012 een duidelijke daling van dit aantal. In 2012 werden er 5.180 aanvragen geteld en in 2013 nog 3.390, of 16% van het totaal aantal asielaanvragers. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de asielaanvragers uit die landen sterk vertegenwoordigd zijn onder de meervoudige aanvragen. In 2013 stonden vier van die landen (Kosovo, Servië, Albanië en Armenië) in de top 10 van nationaliteiten die meervoudige asielaanvragen indienen. Wat de erkenning van het statuut van vluchteling of de toekenning van subsidiaire bescherming betreft, staan die landen niet bovenaan gerangschikt.

5. Erkenning van het statuut van vluchteling en toekenning van het statuut van subsidiaire bescherming

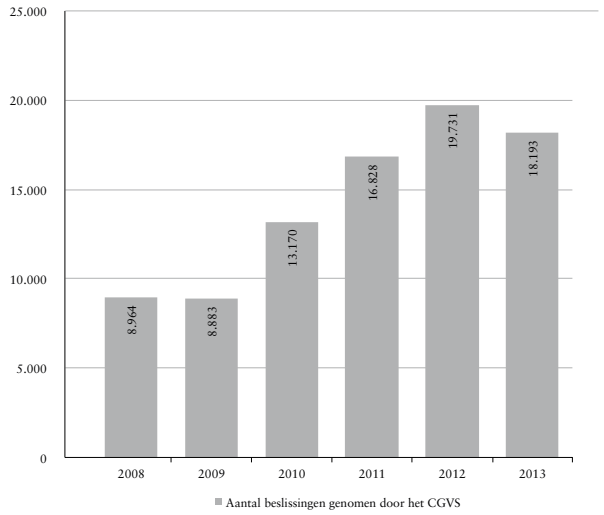
In België kan de erkenning van een internationale bescherming, behalve de toekenning van een bescherming om medische redenen, twee vormen aannemen: de erkenning van het statuut van vluchteling of de toekenning van subsidiaire bescherming.[108] In 2013 hebben er op de 18.193 door het CGVS genomen beslissingen, 2.986 tot de erkenning van het statuut van vluchteling en 1.951 tot de toekenning van het statuut van subsidiaire bescherming geleid. Het percentage positieve beslissingen bedraagt 27%, waarvan 16% erkenning van het statuut van vluchteling en 11% toekenning van de subsidiaire bescherming. In zijn statistisch jaaroverzicht verklaart het CGVS dat het internationaal beschermingsstatuut nooit vaker werd toegekend dan in 2013. Wanneer het aandeel beslissingen dat in de laatste jaren tot een erkenning van het statuut van vluchteling heeft geleid van naderbij wordt bekeken, dan kan er geen substantiële verhoging vastgesteld worden.[109] Wat tussen 2012 en 2013 wel duidelijker is gestegen, is het aantal toekenningen van de subsidiaire bescherming (van 7% naar 11% van het totaal aantal beslissingen) (Figuur 21).

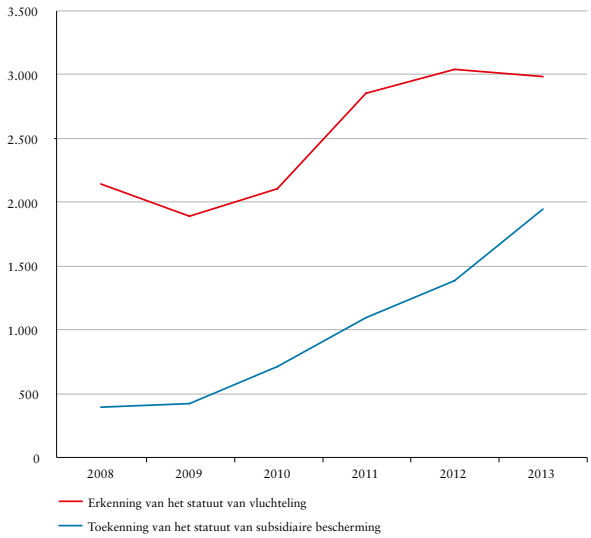
In 2013 waren de als vluchteling erkende personen voornamelijk afkomstig uit Afghanistan (16% van de erkenningen in 2013), Guinee (12%), de DR Congo (9%), China (6%) en Iran (6%). Wat de toekenning van de subsidiaire bescherming betreft, kwamen de Syriërs en de Afghanen zeer duidelijk bovenaan, met respectievelijk 52% en 38% van alle toekenningen van dit statuut.

108 Sinds 2006 kan het statuut van *subsidiaire bescherming* worden toegekend wanneer de asielaanvrager niet aan de voorwaarden voldoet om als vluchteling te worden erkend, maar een reëel risico op ernstige schade loopt bij een terugkeer naar zijn land van herkomst.

109 Wel moet worden opgemerkt dat sinds september 2013 het CGVS ook beslissingen tot niet-inoverwegingname neemt inzake meervoudige asielaanvragen. In het verleden nam de Dienst Vreemdelingenzaken dergelijke beslissingen (zie *Ontwikkelingen op Belgisch niveau*, verder in dit hoofdstuk).

Figuur 21. **Evolutie van het aantal jaarlijkse beslissingen genomen door het CGVS (links) en van het aantal beslissingen tot erkenning van het statuut van vluchteling en toekenning van de subsidiaire bescherming (rechts), 2008-2013** *(Bron: CGVS)*





Hoewel die indicatoren nuttig zijn om de evolutie te beoordelen van de beslissingen die door het CGVS worden genomen, hebben ze ook aanzienlijke beperkingen. Men kan hen in het bijzonder verwijten dat ze geen rekening houden met de duur van de procedure, noch met het jaar waarin de aanvraag is ingediend. Hier wordt het aantal positieve beslissingen van het jaar gewoonweg beschouwd ten opzichte van het totaal aantal beslissingen die dat jaar werden genomen. Nochtans hebben de beslissingen die in 2013 werden genomen ten dele betrekking op aanvragen die in de vorige jaren werden ingediend.[110] Daardoor worden aanvragen die snel worden behandeld (in de loop van het jaar van indiening van de aanvraag) vermengd met aanvragen die verscheidene jaren in beslag hebben genomen en worden aanvragen door elkaar gehaald die in zeer uiteenlopende contexten werden ingediend.

Naast deze indicatoren kunnen ook erkennings-/toekenningspercentages worden berekend "per cohorte", die zowel rekening houden met het jaar van indiening van de aanvraag als met de wachttijd tot aan de definitieve beslissing. Daardoor zijn deze beter geschikt om een beeld te geven van wat de asielaanvragers werkelijk hebben meegemaakt.[111] De erkennings-/toekenningspercentages die in de curven van de twee onderstaande figuren worden getoond, geven het aandeel individuen weer die werden erkend ten opzichte van het totaal aantal personen dat in hetzelfde jaar een aanvraag heeft ingediend, afhankelijk van het aantal maanden dat sinds de indiening van hun aanvraag is verstreken. Ze hangen dus niet alleen af van het aantal positieve beslissingen dat door de verschillende instanties werd genomen,[112] maar eveneens van de schommelingen in het aantal asielaanvragen die elk jaar worden opgetekend. Die methode heeft één groot nadeel: in theorie zou men moeten wachten tot alle aanvragen die in de loop van één bepaald jaar werden ingediend behandeld zijn vooraleer men dit kan berekenen. Niettemin kan men de tendens van de erkenning van het statuut van vluchteling inschatten door zich te baseren op het onderzoek van de positieve beslissingen die na één, twee of drie jaar werden genomen.

Sinds kort beschikt het Centrum over de gegevens van het Wachtregister. Die bevatten een schat aan informatie, want ze maken het mogelijk om de asiel-

110 Daarnaast heeft een andere belangrijke beperking te maken met het feit dat die gegevens alleen maar betrekking hebben op de beslissingen genomen door het CVGS en niet door de andere asielinstanties. Om de omvang van de erkenningen/toekenningen in België te beoordelen, is het belangrijk rekening te houden met de verschillende beslissingsniveaus.

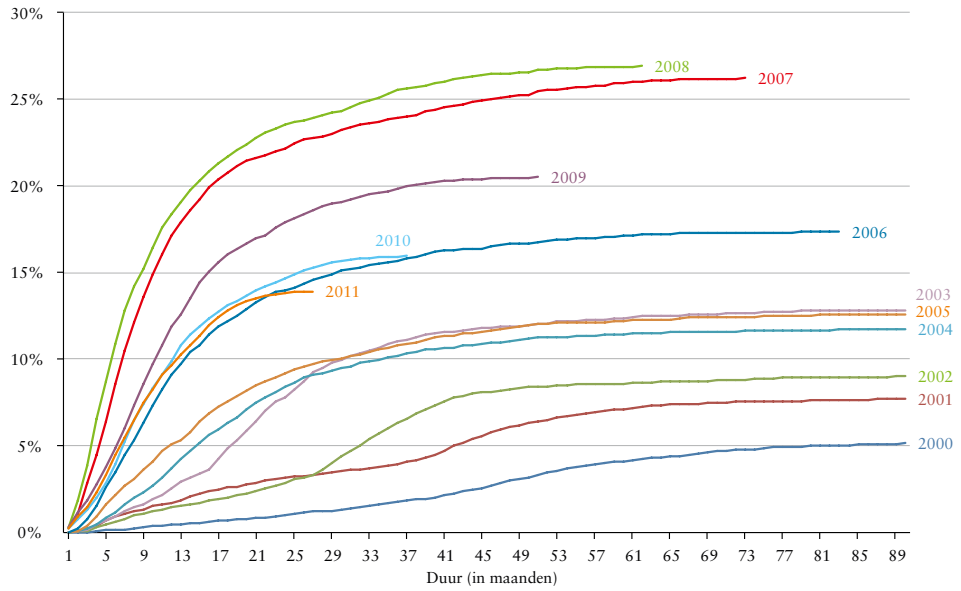
111 Voor meer details over de verschillen tussen die twee types van indicatoren, zie: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, Migraties en Migrantenpopulaties in België, *Statistisch en Demografisch Verslag 2013*, pp. 79-83. Beschikbaar op www.diversiteit.be.

112 Waarbij moet worden opgemerkt dat de beslissingen genomen door de Raad van State niet worden opgenomen in het Wachtregister en dus niet in aanmerking worden genomen in de analyses.

procedures in detail te bestuderen. Die rijkdom gaat echter wel gepaard met een zekere methodologische complexiteit. De definitie van een uiteindelijke positieve en negatieve beslissing is bijvoorbeeld verre van vanzelfsprekend. Een zeker aantal dossiers kan namelijk niet als dusdanig worden ingedeeld. Dit is bijvoorbeeld het geval voor asielaanvragers die een verblijfstitel verkrijgen buiten de asielprocedure om, zoals na een regularisatie of doordat er zich een nieuw verblijfsmotief heeft aangediend (gezinshereniging met een Belg of een vreemdeling die legaal in het land verblijft, bijvoorbeeld). Daarnaast wordt een niet te verwaarlozen aantal aanvragen niet afgewerkt, omdat de procedure door de aanvrager wordt stopgezet. Die paar voorbeelden tonen onmiddellijk aan dat een procedure niet altijd wordt afgesloten met een weigering of een erkenning.

Maar eerst een methodologisch punt betreffende de erkenningspercentages die gepresenteerd worden in de Figuren 22 en 23. Deze curves worden elke maand berekend. Aangezien de gegevens van begin 2013 dateren, kan de curve voor 2012 moeilijk worden geïnterpreteerd. Een persoon die op het einde van het jaar 2012 een asielaanvraag heeft ingediend, heeft immers niet evenveel kans dat zijn aanvraag in dat jaar zal worden afgewerkt als een persoon wiens aanvraag in het begin van 2012 werd geregistreerd. Daarom hebben wij er voor gekozen de erkenningspercentages voor de cohorte van 2012 niet weer te geven, omdat zij zwaar onderschat zouden zijn. Voor het jaar 2011 moeten de laatste twaalf maanden om dezelfde redenen met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd (maar ditmaal in de loop van het tweede jaar na de indiening van hun aanvraag). Met andere woorden, de zichtbare vervlakking van deze curve 2011 over de laatste twaalf maanden zou kunnen verdwijnen eenmaal de gegevens zijn bijgewerkt met de cijfers van 2013. De oudere curves (van vóór 2010) hebben minder onder deze vertekening te lijden, aangezien voor de meeste asielaanvragen na twee jaar een beslissing is genomen.

Figuur 22. **Gecumuleerd erkenningspercentage van het statuut van vluchteling volgens het jaar van indiening van de aanvraag en de duur van de procedure (in maanden, vanaf de indiening van de aanvraag)** *(Bron: Wachtregister, berekeningen: S. Vause)*



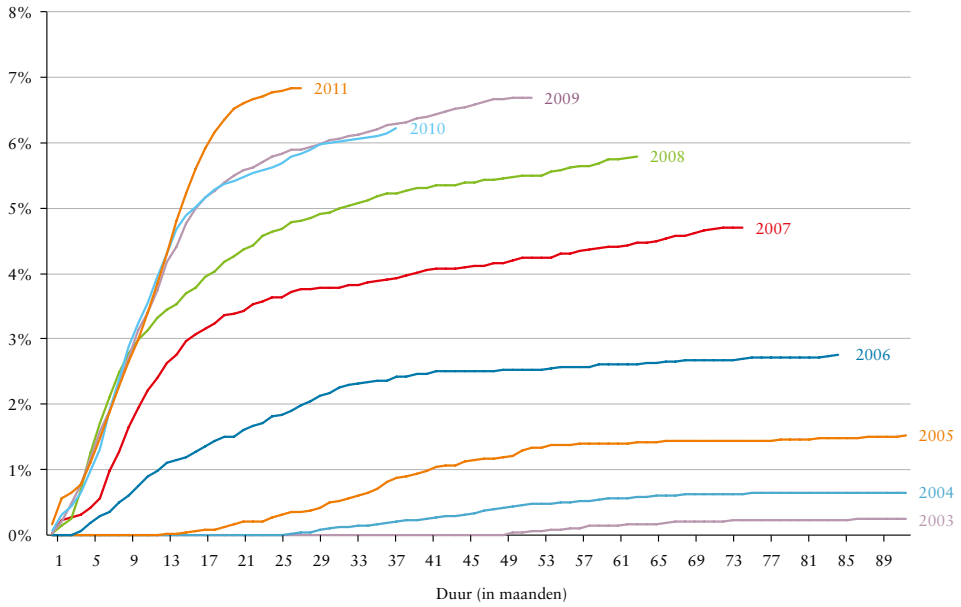
In de afgelopen tien jaar zijn er zekere schommelingen opgetreden in de *erkenningspercentages van het statuut van vluchteling*. Van relatief lage percentages voor de individuen die hun aanvraag in het begin van de jaren 2000 hebben ingediend, zijn de erkenningspercentages toegenomen voor individuen die hun aanvraag in een meer recent verleden hebben ingediend. De meer recent begonnen procedures verliepen bovendien gemiddeld sneller, in het bijzonder voor de dossiers die vanaf 2006 werden ingediend. Drie jaar na de indiening van hun aanvraag, had ongeveer 2% van de individuen die in 2000 in België waren aangekomen

het statuut van vluchteling gekregen. Voor eenzelfde periode had meer dan 20% van de personen die hun aanvraag in 2007 hadden ingediend een positieve beslissing gekregen. Het lijkt er echter op dat diegenen die hun aanvraag vanaf 2009 hebben ingediend, verhoudingsgewijs minder vaak het statuut van vluchteling hebben gekregen dan de oudere cohorten. Twaalf maanden na de indiening van hun aanvraag, werd de erkenning van het statuut van vluchteling aan amper iets meer dan 11% van de cohort van 2009 verleend (tegenover meer dan 17% voor de voorgaande cohort, na afloop van dezelfde periode). Het begin van die dalende tendens wordt in de daaropvolgende jaren overigens bevestigd, aangezien de erkenningspercentages na één jaar in 2010 en 2011 lager liggen dan wat na één jaar procedure kon worden vastgesteld voor de aanvragen die in 2008 werden ingediend.

Uit de analyse van het erkenningspercentage per cohort komt trouwens nog een ander interessant element naar voren: dit percentage vertoont een negatieve correlatie met de evolutie van het aantal asielaanvragen. Tijdens de periode waarin het aantal aanvragen toenam, van 1998 tot 2000, daalde het percentage per cohort aanzienlijk voor de aanvragers die tijdens die periode in het land aankwamen en werden de positieve beslissingen na een langere periode genomen. Vanaf 2001, toen de aanvragen weer begonnen te dalen, herstelde het erkenningspercentage per cohort zich opnieuw. Er kan trouwens vastgesteld worden dat de recente toename van het aantal asielaanvragers (tussen 2008 en 2011) opnieuw tot een daling van de erkenningspercentages heeft geleid voor de cohorten van die jaren. Er moet nog enkele jaren gewacht worden om te zien of de sterke daling van het aantal aanvragen dat in 2012 en 2013 is begonnen, wordt bevestigd en of, parallel daarmee, de erkenningspercentages opnieuw zullen stijgen.

Uit het onderzoek van de *toekenningspercentages van het subsidiaire beschermingsstatuut* per cohort blijken meerdere belangrijke elementen. Enerzijds ging de invoering van dit nieuwe statuut (in 2006) niet onmiddellijk gepaard met een vermindering van de erkenning van het statuut van vluchteling. Anderzijds komt de toekenning van het statuut van subsidiaire bescherming weliswaar duidelijk minder vaak voor dan de verkrijging van het statuut van vluchteling, maar heeft dit wel de neiging om toe te nemen voor de opeenvolgende cohorten van asielaanvragers. Net als voor het statuut van vluchteling, wordt het aandeel positieve beslissingen groter en gaat de tendens in de richting van een versnelling van de procedure. Tot slot wordt een totaal erkennings/toekenningspercentage van de internationale bescherming gekregen wanneer de twee percentages (erkenningspercentage voor vluchtelingen en toekenningspercentage voor subsidiaire bescherming) worden samengeteld.

Figuur 23. **Gecumuleerd toekenningspercentage van de subsidiaire bescherming volgens het jaar van indiening van de aanvraag en de duur van de procedure (in maanden, vanaf de indiening van de aanvraag)** *(Bron: Wachtregister, berekeningen: S. Vause)*



De erkennings-/toekenningspercentages die hier worden weergegeven, zijn zonder enige twijfel bevredigender dan deze die doorgaans door de asielinstanties worden voorgelegd. Wegens de hierboven aangehaalde redenen, zijn ze echter nog niet helemaal tevredenstellend en zouden ze nog verder moeten worden verfijnd. Zo zouden we er meer bepaald moeten in slagen om in de voorstelling van die percentages ook het feit op te nemen dat een stopzetting van de procedure of de erkenning op een andere grond niet moet worden gelijkgesteld met een negatieve beslissing. Er wordt volop naar een geschiktere methodologie gezocht.

6. Opvang

Het Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers (Fedasil) beheert het Belgische opvangnetwerk en organiseert het in samenwerking met OCMW's en niet-gouvernementele partnerorganisaties. Op basis van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en bepaalde andere categorieën vreemdelingen (hierna: de opvangwet) hebben asielzoekers recht op opvang en begeleiding tijdens de asielprocedure.[113]

Van 2008 tot 2012 was het opvangnetwerk overbezet. Om het hoofd te bieden aan die instroom werden bijkomende (structurele en nood)opvangplaatsen gecreëerd. In april 2012 bereikte het opvangnetwerk de maximumcapaciteit van 24.820 plaatsen.[114] Toch had Fedasil tussen oktober 2009 en januari 2012 12.350 beslissingen van niet-toewijzing genomen. In principe konden de betrokkenen aankloppen bij een OCMW, in de praktijk bleven ze vaak op straat staan.

In 2012 volgde het kantelpunt. De instroom in het opvangnetwerk daalde aanzienlijk, zowel door een dalend aantal asielaanvragen (zie supra) als door structurele maatregelen, bijvoorbeeld de invoering van de veilige landenlijst en de beperking van het opvangrecht voor wie een meervoudige asielaanvraag indient. Die trend zette zich voort in 2013. Uit de cijfers van Fedasil blijkt dat 22.235 personen in 2013 een opvangplaats hebben gevraagd (tegenover 29.975 in 2012 en 32.574 in 2011). Daarvan hebben er 15.455 een opvangplaats gekregen. 6.780 werden als *no show* geregistreerd. Het ging om personen die er zelf voor kozen geen opvang te vragen, maar ook om personen die na een meervoudige asielaanvraag geen recht op opvang hadden.

Als gevolg van deze dalende instroom is het aantal opvangplaatsen in 2013 verder afgebouwd. Zo sloten de noodopvangcentra van Houthalen-Helchteren en Gembloux. Ook die van Dinant en Stoumont werden gesloten, net als verschillende individuele opvangplaatsen.[115] Op 31 december 2013 bedroeg de opvangcapaciteit nog 19.929, met een bezettingsgraad van 72,2%. Er moet echter opgemerkt worden dat sinds 2012, Fedasil de volgende plaatsen in zijn 'structurele' opvangcapaciteit heeft geïntegreerd: de noodopvangplaatsen, de plaatsen in observatie-en oriëntatiecentra alsook de open terugkeerplaatsen. De door Fedasil gepubliceerde cijfers voor het jaar 2013 telden dus op 31 december 2013: 20.854 beschikbare plaatsen en 14.718 bezette plaatsen, ofwel een bezettingsgraad van 70,58%.

Om de vergelijking met de vorige jaren mogelijk te maken, wordt daarbij geen rekening gehouden met de noodopvangplaatsen, de plaatsen in observatie- en oriëntatiecentra (OOC)[116] en open terugkeerplaatsen. De bezettingsgraad geeft een overzicht van het aantal opgevangen personen tegenover de 'structurele' opvangcapaciteit'.[117]

113 Voor meer informatie, zie *Jaarverslag Migratie 2010*, pp. 53-55.

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

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

116 Deze centra staan in voor de opvang van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen die al dan niet asielzoeker zijn.

117 Voor meer informatie over het onderscheid tussen de 'structurele' opvangplaatsen en de noodopvangplaatsen, zie *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 60-62.

Tabel 5. **Evolutie van de capaciteit en bezetting van het gewone opvangnetwerk, 2005-2013**[118] *(Bron: Fedasil)*

	Opvang-capaciteit	Opgevangen personen	Bezettings-graad
2005	15.659	14.769	94,3%
2006	15.896	12.816	80,6%
2007	15.609	13.847	88,7%
2008	15.862	15.775	99,5%
2009	17.168	16.655	97,0%
2010	18.990	18.364	96,7%
2011	21.031	20.455	97,3%
2012	22.513	20.486	91,0%
2013	19.929	14.379	72,2%

De Staatssecretaris voor Asiel en Migratie heeft al aangegeven de opvangplaatsen in 2014 verder te willen terugbrengen, tot ongeveer 18.000. Daarnaast zou een zogenoemde 'buffer' van 10% (een 1.800-tal plaatsen) worden voorzien. Die opvangplaatsen moeten "snel geoperationaliseerd kunnen worden bij een sterke en onverwachte stijging van de instroom van asielzoekers".[119]

118 Cijfers telkens op 31 december, voor de jaren 2005-2013. In de cijfers wordt er geen rekening gehouden met noodopvangplaatsen, hotels, plaatsen in observatie- en oriëntatiecentra en open terugkeerplaatsen.

119 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Algemene beleidsnota,* 7 november 2013, DOC 53 3096/017, pp. 4-5.

B. RECENTE ONTWIKKELINGEN

1. Op Europees niveau

1.1. Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel

In 1999 werd een eerste stap gezet in de ontwikkeling van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS). In de jaren die volgden werd een eerste reeks wetgevende instrumenten aangenomen. Die legden onder meer minimumnormen vast voor de nationale asielstelsels. De tweede fase ging in 2005 van start: de ambitie was om tegen eind 2012 een GEAS te realiseren en zo tot een gemeenschappelijke asielprocedure in de EU te komen, met een uniforme status voor alle personen die internationale bescherming nodig hebben. De onderhandelingen werden uiteindelijk midden 2013 afgerond; uiterlijk tegen de tweede helft van 2015 moet het GEAS een feit zijn. Het Centrum vroeg aan Kris Pollet van de European Council on Refugees and Exiles (ECRE) om een stand van zaken op te maken en zijn visie te geven op het kersverse wetgevende werk.

EXTERNE BIJDRAGE

Een nieuw juridisch kader voor het Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem: opdracht volbracht?

Op 12 juni 2013 was het eindelijk zover. Nadat de Raad het compromis met het Europees Parlement over de wijziging van de Dublin en EURODAC-verordeningen, de opvangrichtlijn en de procedurerichtlijn had goedgekeurd, nam het Europees Parlement in plenaire vergadering op zijn beurt de genoemde teksten aan. Daarmee viel het doek over een onderhandelingsproces dat in december 2008 was ingezet toen de Europese Commissie haar eerste voorstellen voor de herziening van het EU-asielacquis op tafel legde.

Het wetgevend parcours oogt indrukwekkend. Niet minder dan **zeven wetgevende instrumenten** werden aangenomen tussen 2008 en juni 2013. Naast de bovengenoemde richtlijnen en verordeningen werden in 2010 en 2011 ook de verordening houdende de oprichting van een Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken, de herschikking van de kwalificatierichtlijn en de uitbreiding van het toepassingsgebied van de richtlijn betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen tot personen die internationale bescherming genieten, aangenomen. Bovendien werd op de valreep in december 2013 nog een politiek akkoord bereikt over het Asiel-en Migratiefonds, de opvolger van het Europees Vluchtelingenfonds.

De ambitieuze doelstellingen die de Europese Commissie bij aanvang van deze tweede fase van harmonisatie vooropstelde – hoge beschermingsnormen en een hogere graad van harmonisatie en vereenvoudiging van het wetgevende kader – werden niet voor alle onderdelen van het asielpakket onverkort bereikt. Zo moest de Commissie in juni 2011 gewijzigde voorstellen voor de opvang- en procedurerichtlijn indienen die een grotere mate van flexibiliteit voor de lidstaten voorzagen, om de spaak gelopen onderhandelingen weer vlot te trekken. Het uiteindelijke resultaat van de asielhervorming is dan ook een complexe mix van aanzienlijke verbeteringen van de eerste generatie asielrichtlijnen en –verordeningen en van gemiste kansen.[120]

Het is ontegensprekelijk zo dat, in vergelijking met de eerste generatie asielrichtlijnen, die slechts minimumnormen op het vlak van asiel vastlegden, **het niveau van bescherming in de EU-wetgeving op een aantal punten gevoelig is verhoogd**. Dit is vooral het geval met betrekking tot een aantal procedurele garanties tijdens de eerste fase van het onderzoek van de asielaanvraag. Zo waarborgt de procedurerichtlijn eindelijk onverkort voor elke asielzoeker **het recht op een persoonlijk interview**, ook in de meeste gevallen in het kader van een ontvankelijkheidsprocedure. Daar waar de procedurerichtlijn van 2005 het mogelijk maakte om geen persoonlijk interview te organiseren in een groot aantal situaties (bijvoorbeeld wanneer toepassing wordt gemaakt

120 In het korte bestek van deze bijdrage kan slechts op een aantal aspecten van de in juni 2013 aangenomen asielinstrumenten worden ingegaan. Voor een meer gedetailleerde analyse zie o.m. Asylum Information Database, *Not There Yet: An NGO Perspective on Challenges to a Fair and Effective Common European Asylum System. Annual Report 2012/2013*, pp. 25-50.

van het veilige landen van oorsprong-beginsel), wordt dit onder de nieuwe richtlijn strikt gelimiteerd. Enkel wanneer een positieve beslissing over de asielaanvraag kan worden genomen of wanneer de asielzoeker niet in staat is om een interview te ondergaan, of in het geval van een herhaald asielverzoek kan een lidstaat van het organiseren van een persoonlijk interview afzien. Ook de nieuwe Dublin-verordening verankert de verplichting voor de lidstaten om een persoonlijk onderhoud te organiseren, al zijn de mogelijkheden om hiervan af te wijken ruimer.

Een andere wijziging die zou moeten bijdragen tot een betere kwaliteit van asielbeslissingen in eerste aanleg betreft **het rapport van het persoonlijk interview**. Meer bepaald wordt het nu (in principe) verplicht de asielzoeker de mogelijkheid te bieden opmerkingen te maken bij het verslag van het persoonlijk onderhoud of verkeerd vertaalde passages of misvattingen in het verslag te laten rechtzetten.[121] Dit past in de filosofie om te streven naar kwaliteitsvolle asielbeslissingen in eerste aanleg. Dit kan o.m. door voldoende middelen en goed opgeleid personeel te voorzien voor de asielinstanties van eerste aanleg en te investeren in de nodige procedurele waarborgen voor de asielzoeker: kwaliteitsvolle tolken, juridische bijstand en dus ook mogelijkheden voor de asielzoeker om waar nodig opheldering te verschaffen over de asielaanvraag voor een beslissing wordt genomen.

Ook de bepaling over het **recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel** in de nieuwe procedurerichtlijn is aanzienlijk gewijzigd en verplicht de lidstaten om tenminste in een beroepsprocedure voor de rechter van eerste aanleg een volledig en *ex nunc* onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden van de asielbeslissing te voorzien.[122] Bovendien moeten lidstaten verzoekers toelaten op het grondgebied te blijven gedurende de termijn voor indienen en behandeling van het verzoek; waarmee in principe vereist wordt dat het beroep schorsend werkt t.a.v. verwijderingsbeslissingen die gepaard gaan met een negatieve beslissing in de asielaanvraag. In een groot aantal gevallen hoeft het beroep evenwel geen automatisch schorsende werking te hebben. Onder meer in gevallen waarin het asielverzoek als niet-ontvankelijk werd verklaard of waarin het werd afgewezen in een versnelde asielprocedure, kunnen lidstaten ervoor opteren om een systeem te hanteren waarbij de rechter afzonderlijk oordeelt, ambtshalve of op verzoek van de asielzoeker, over de vraag of deze laatste op het grondgebied mag blijven gedurende de behandeling van het onderzoek. Een dergelijk systeem wordt ook voorzien in de herschikte Dublin-verordening, die nu voor het eerst het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel ook expliciet waarborgt.[123] Hoewel dergelijke systemen in principe de toets van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in zijn jurisprudentie inzake artikel 13 EVRM kunnen doorstaan, heeft het Hof in asielgerelateerde arresten gewezen op een verhoogd risico op schending van het *refoulement* verbod dat hieraan verbonden is.[124]

Op andere vlakken is de vooruitgang in vergelijking met de eerste generatie asielinstrumenten eerder beperkt te noemen. Zo bevatten de bepalingen inzake **juridische bijstand** hoodzakelijk een aantal cosmetische aanpassingen. De mogelijkheid voor lidstaten om gratis rechtsbijstand tijdens de beroepsfase van de asielprocedure afhankelijk te maken van een beoordeling van de slaagkansen van het beroep blijft daarbij behouden. **Toegang tot de arbeidsmarkt** voor asielzoekers moet nu verleend worden ten laatste negen maanden na indiening van het asielverzoek i.p.v. één jaar maar lidstaten behouden de mogelijkheid om dit slechts toe te staan voor zover er geen beslissing in eerste aanleg werd genomen binnen deze termijn en om de voorwaarden voor toegang tot de arbeidsmarkt te bepalen. Ook blijven de lidstaten de mogelijkheid behouden om materiële **opvang**voorzieningen volledig in te trekken wanneer de asielzoeker bijvoorbeeld niet voldoet aan de meldingsplicht en wordt het mogelijk om materiële opvang volledig in te trekken in het geval van een volgend (herhaald) asielverzoek.

De grote vernieuwingen van de tweede fase van harmonisatie zijn wellicht de gedetailleerde bepalingen inzake **detentie van asielzoekers,** zowel in de opvangrichtlijn als in de Dublinverordening. Hier is het resultaat ronduit zorgwekkend en werd op zijn minst de kans gemist om de opsluiting van asielzoekers enkel in zeer uitzonderlijke gevallen toe te laten. In het bijzonder de zeer ruim geformuleerde detentiegronden, die gedeeltelijk de UNHCR-richtlijnen

121 Zie artikel 17 van richtlijn 2013/32/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 (herschikking) (procedurerichtlijn).

122 Zie artikel 46 van richtlijn 2013/32/EU.

123 Zie artikel 27 van verordening EU 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 (herschikking) (Dublin-verordening).

124 Zie bijvoorbeeld EHRM, *M.A. t. Cyprus*, 23 juli 2013, 41872/10, § 137 (met verwijzing naar *Čonka t. Belgium*).

inzake detentie van asielzoekers in EU-recht verankeren, zouden in de praktijk kunnen leiden tot een meer veralgemeend gebruik van vrijheidsberoving van asielzoekers in de EU. Vooral de mogelijkheid om asielzoekers op te sluiten om hun identiteit of nationaliteit vast te stellen of om gegevens te verkrijgen die ten grondslag liggen aan het asielverzoek, met name in het geval van risico op onderduiken, zijn voor (ruime) interpretatie vatbaar. Het is immers zeer de vraag of belangrijke voorwaarden in de opvangrichtlijn en de Dublin-verordening zoals de toetsing van proportionaliteit en noodzakelijkheid van detentie en het feit dat detentie zo kort mogelijk moet zijn, in de praktijk daadwerkelijk de ruim geformuleerde detentiegronden zullen compenseren. De mogelijkheid voor lidstaten om rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van detentie slechts op verzoek van de betrokkene te voorzien is in dat opzicht een belangrijk hiaat. Zeker in het licht van de praktische obstakels voor asielzoekers in detentie om daadwerkelijk toegang te krijgen tot kwalitatieve gratis rechtsbijstand zou dit kunnen leiden tot een toename van het aantal gevallen waarin de (mogelijk onrechtmatige) opsluiting *de facto* ontsnapt aan rechterlijke controle.

Ten slotte heeft de EU-asielregelgeving nauwelijks aan **complexiteit** ingeboet, waarvan de bepalingen inzake procedurele waarborgen voor niet-begeleide minderjarigen en meervoudige asielverzoeken treffende illustraties zijn en biedt zij nog steeds aanzienlijke ruimte voor lidstaten om hun **nationale procedurele concepten** te **behouden**, zoals 'veilige landen van oorsprong' en 'veilige derde landen'. Bovendien vergroot de tweede fase van harmonisatie onvermijdelijk de verschillen inzake rechtsbescherming van asielzoekers tussen de landen die het EU-asielacquis slechts gedeeltelijk toepassen als gevolg van hun "*opt-out*", en de andere lidstaten. Een belangrijke rol is nu weggelegd voor het Hof van Justitie van de Europese Unie om verder klaarheid te scheppen in het juridische kader dat is vastgelegd door de Europese wetgever en voor de Europese Commissie om toe te zien op de correcte omzetting van de moeizaam bereikte compromissen. Toch leidt het weinig twijfel dat verdere stappen zullen nodig zijn om de doelstellingen van het Gemeenschappelijk Asielstelsel – gelijkaardige asielverzoeken leiden tot dezelfde uitkomst onafhankelijk van de EU-lidstaat waar ze werd ingediend - te bereiken. Of daartoe de politieke bereidheid zal bestaan, zal nog moeten blijken.

Kris Pollet,
Senior Legal and Policy Officer
European Council for Refugees and Exiles (ECRE)

I.2. Rechtspraak

In dit onderdeel haalt het Centrum enkele belangwekkende Europese arresten van het voorbije jaar aan, zonder een volledig overzicht te willen bieden. Verder in dit hoofdstuk (*C. Uitdaging onder de loep*) wordt ook nog ingegaan op een arrest van november 2013 van het Hof van Justitie van de Europese Unie over de erkenning van homoseksuele vluchtelingen.

1.2.1. Toepassing van de Dublin-verordening

Ook in 2013 bogen het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) zich meermaals over de toepassing van de Dublin-verordening, die de spelregels bevat om aan te duiden welke EU-lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek.

Het HvJEU sprak zich op 6 juni 2013 uit over de verantwoordelijke lidstaat wanneer een **niet-begeleide minderjarige vreemdeling** asiel aanvraagt in meerdere lidstaten en hij geen wettig verblijvende gezinsleden heeft in één van die lidstaten.[125] In dat geval is de lidstaat waar hij zich bevindt verantwoordelijk voor de behandeling van het asielverzoek. In België liet de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) weten zijn praktijk aan te passen aan de nieuwe rechtspraak.[126] Voordien werd de lidstaat waar de eerste asielaanvraag werd ingediend verantwoordelijk geacht. In dat verband moet worden opgemerkt dat de herschikking van de Dublin-verordening (Regulation 604/2013), die begin 2014 in werking trad, ook wijzigingen inhoudt voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen.

Op 14 november 2013 boog het HvJEU zich over de soevereiniteitsclausule (artikel 3, lid 2 van de Dublin-verordening).[127] In deze zaak ging het over een beslissing tot een **Dublin-overdracht naar Griekenland** en had het HvJEU een prejudiciële vraag voorgelegd gekregen. Het Hof bevestigde de eerdere rechtspraak dat een lidstaat geen Dublin-overdracht mag doen aan een lidstaat waar de asielzoeker een reëel risico

125 HvJEU, *MA, BT, DA t. Secretary of State for the Home Department*, 6 juni 2013, C-648/11.

126 BCHV, *Verslag van de contactvergadering van 11 juni 2013*, punt 15 en BCHV, *Verslag van de contactvergadering van 10 september 2013*, punt 31. Beschikbaar op www.bchv-cbar.be.

127 HvJEU, *Duitsland t. Kaveh Puid*, 14 november 2013, C-4/11.

loopt op onmenselijke of vernederende behandelingen volgens artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de EU. Het Hof oordeelde dat de lidstaat niet meteen verplicht is om de soevereiniteitsclausule toe te passen en de asielaanvraag zelf te behandelen. De lidstaat kan de criteria uit de Dublin-verordening eerst verder toepassen om na te gaan of er geen andere Dublin-lidstaat kan worden aangeduid.

In de zaak *Shamso Abdullahi tegen Bundesasylamt* stelde het HvJEU op 10 december 2013 dat, als een lidstaat akkoord gaat met een Dublin-overname op basis van het criterium dat de asielzoeker in die lidstaat voor het eerst de EU is binnengekomen, de asielzoeker slechts tegen de keuze van dat criterium kan ingaan als hij in de lidstaat die de Dublin-overdracht heeft aanvaard een reëel risico loopt op een onmenselijke behandeling.[128]

Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) moest zich blijven uitspreken over Dublin-overdrachten. In april 2013 moest het Hof oordelen over **Dublin-overdrachten naar Italië**. In tegenstelling tot de toonaangevende zaak *M.S.S. tegen Griekenland/België* uit 2011 – waar Dublin-overdrachten naar Griekenland strijdig werden geacht met artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) – werd in de zaak *Hussein tegen Nederland en Italië* geen schending vastgesteld.[129] Hoewel het Hof wees op tekortkomingen in de algemene situatie en leefomstandigheden van asielzoekers en vluchtelingen, was niet aangetoond dat de asielzoekster in kwestie een reëel risico liep op een onmenselijke en vernederende behandeling. Op het ogenblik van het schrijven van dit jaarverslag is er nog een andere zaak hangende rond een Dublin-overdracht naar Italië.[130] Daarin gaat het om een Afghaans koppel met vijf kinderen. De beslissing tot overdracht is opgeschort zolang de zaak hangende is. Deze zaak is eind september 2013 naar de Grote Kamer verwezen.

In een arrest van juni 2013 was er volgens het EHRM geen schending van artikel 3 van het EVRM bij een **Dublin-overdracht naar Hongarije** door Oostenrijk. Oostenrijk werd in hetzelfde arrest wel veroordeeld voor een schending van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel, omdat er bij de tweede asielaanvraag geen schorsende werking van het uitwijzingsbevel was voorzien.[131] Daarbij moet worden opgemerkt dat de adviezen van het UNHCR (waarop het Hof zich onder meer baseerde in het arrest) intussen zijn gewijzigd.

Rechtspraak in deze kwestie baseert zich onder meer op erkende rapporten over het asiel- en opvangsysteem in andere lidstaten. In dat verband moet worden opgemerkt dat het UNHCR de EU-lidstaten op 2 januari 2014 op basis van een evaluatierapport heeft opgeroepen om geen asielzoekers meer naar Bulgarije terug te sturen in het kader van de Dublin-verordening, vanwege de tekortkomingen in de asielprocedure en de opvangomstandigheden in dat land.[132]

Dublin-transfers blijven dus voor rechtspraak zorgen. Dat zal waarschijnlijk met de herschikte Dublin-verordening niet anders zijn. De nieuwe verordening, die sinds 1 januari 2014 van kracht is, bevat in artikel 33 een "mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing, paraatheid en crisisbeheersing". Dit mechanisme moet onder meer dienst doen als de toepassing van de verordening in gevaar komt 'doordat er zich problemen voordoen in de werking van het asielstelsel van een lidstaat'. Wat de concrete effecten van dit mechanisme zullen zijn, zal nog moeten blijken.

1.2.2. Financiële steun voor asielzoekers volgens het Hof van Justitie

Het Hof van Justitie sprak zich in februari 2014 uit over financiële steun voor asielzoekers in België. De familie Saciri kreeg in oktober 2010 een beslissing tot niet-toewijzing van Fedasil wegens de verzadiging van het opvangnetwerk. Ze wendde zich vervolgens tot een OCMW, dat haar verzoek tot financiële steun afwees, met als verantwoording dat asielzoekers moeten worden opgevangen in een opvangstructuur beheerd door Fedasil. In eerste aanleg werd de vordering tegen het OCMW ongegrond verklaard, maar werd Fedasil veroordeeld.

In hoger beroep stelde het arbeidshof van Brussel een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie over

128 HvJEU, *Shamso Abdullahi t. Bundesasylamt,* 10 december 2013, C-394/12.

129 EHRM, *Mohammed Hussein e.a. t. Nederland en Italië*, 2 april 2013, nr. 27725/10.

130 EHRM, *Tarakhel t. Zwitserland*, nr. 29217/12 (hangende).

131 EHRM, *Mohammed t. Austria* , 6 juni 2013, nr. 2283/12.

132 UNHCR, UNHCR observations on the current asylum system in Bulgaria, 2 januari 2014. Beschikbaar op: www.refworld.org.

de interpretatie van de opvangrichtlijn.[133] Het Hof antwoordde dat als een lidstaat ervoor kiest om materiële opvangvoorzieningen te verstrekken in de vorm van een uitkering of van tegoedbonnen, die uitkering moet volstaan "om een menswaardige levensstandaard te bieden die voldoende is om de gezondheid te verzekeren en bestaansmiddelen te waarborgen, door hen in staat te stellen met name huisvesting te vinden, in voorkomend geval, op de particuliere huurmarkt".[134] Daarnaast meende het Hof dat de opvangrichtlijn aan een lidstaat toelaat om asielzoekers door te verwijzen naar instellingen die onder het algemene stelsel van openbare hulpverlening vallen, zoals het OCMW, bij verzadiging van het opvangnetwerk, op voorwaarde dat die instelling de minimumnormen van de opvangrichtlijn eerbiedigt.[135]

1.2.3. Verduidelijking van het begrip 'binnenlands gewapend conflict' in het EU-asielrecht

De Belgische Raad van State (RvS) legde het HvJEU enkele prejudiciële vragen[136] voor over de interpretatie van het begrip 'binnenlands gewapend conflict' voor het verlenen van subsidiaire bescherming.[137] De RvS vroeg of dat begrip begrepen moet worden in de betekenis van het internationaal humanitair recht, dan wel in deze materie een autonoom karakter heeft. In het tweede geval vroeg de RvS om een verduidelijking van de criteria.

In een arrest van 30 januari 2014 oordeelde het Hof dat niet de definitie uit het internationaal humanitair recht geldt, maar dat **het begrip 'binnenlands gewapend conflict' autonoom moet worden uitgelegd.**[138] Daarbij volstaat het dat er een strijd is tussen gewapende groeperingen, of tussen gewapende groeperingen en reguliere strijdkrachten. Het organisatieniveau van de strijdkrachten en de intensiteit en de duur van de gewapende confrontaties zijn daarbij niet van belang.

Eerder in 2013 vroegen een aantal (Belgische) organisaties naar verduidelijking van het begrip 'binnenlands gewapend conflict'. Daarbij gaven ze aan dat een heldere interpretatie ontbrak in de motivering van beslissingen door het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS) en in de rechtspraak van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV). Vertegenwoordigers van het CGVS gaven toen aan dat het CGVS daarover geen uitgewerkte positie heeft, omdat bij de beoordeling van de subsidiaire bescherming in de meeste situaties andere aspecten relevanter zijn dan louter de notie 'binnenlands gewapend conflict'. De vertegenwoordiger van de RvV verwees wel naar de definitie uit het internationaal humanitair recht.[139] Deze positie zal dus moeten worden bijgesteld ten gevolge van bovenbeschreven arrest.

1.2.4. Medische redenen voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Gebrek aan noodzakelijke medische zorgen en weigering van toegang tot medisch verblijf: België aanvaardt minnelijke schikking

In de zaak **HS tegen België** aanvaardde België vorig jaar een minnelijke schikking door 40.000 euro aan de familie van een overleden Armeniër uit te betalen.[140]

De verzoeker in deze zaak ontving een negatieve beslissing over zijn aanvraag tot verblijf op medische gronden (op basis van artikel 9ter van de wet van 15 december 1980). Oorspronkelijk had hij die aanvraag ingediend vanwege zijn ziekte en de nood aan een levertransplantatie. Door de weigering tot verblijf kreeg hij geen plaats op de transplantatiewachtlijst in België: één van de voorwaarden is immers minimum zes maanden in België gedomicilieerd zijn.[141]

Op 5 juni 2012 startte de verzoeker een procedure bij het EHRM. Op basis van artikel 39 van het procedure-

133 Richtlijn 2003/9/EG van de Raad tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten, 27 januari 2003.

134 HvJEU, *Fedasil t. Saciri*, 27 februari 2014, C-79/13, §42.

135 *Ibid*.

136 Vragen gesteld door de Raad van State in het kader van arrest 219.376, 16 mei 2012.

137 In de zin dat er zwaarwichtige gronden bestaan om aan te nemen dat de betrokkene een reëel risico op ernstige schade zou lopen als gevolg van "ernstige bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het geval van een internationaal of binnenlands gewapend conflict" (artikel 48/4 van de wet van 15 december 1980 en artikel 15c van de kwalificatierichtlijn).

138 HvJEU, *Diakité t. Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen*, 30 januari 2014, C-285/12.

139 BCHV, *Verslag van de contactvergadering van 14 mei 2013*, punten 22 en 32 en BCHV, *Verslag van de contactvergadering van 11 juni 2013*, punt 27. Beschikbaar op www.bchv-cbar.be.

140 EHRM, *HS t. België*, 4 juni 2013, nr. 34000/12.

141 Voor meer informatie, zie: art. 13ter van de Wet tot wijziging van de wet van 13 juni 1986 betreffende het wegnemen en transplanteren van organen, 25 februari 2007.

reglement van het EHRM vroeg hij voorlopige maatregelen, waaraan het Hof op 7 juni 2012 tegemoetkwam. Het Hof gaf de Belgische overheid opdracht om "binnen zo kort mogelijke termijn de noodzakelijke maatregelen te treffen opdat de verzoeker de medische zorgen kan ontvangen die met zijn gezondheidstoestand samengaan" (eigen vertaling).[142] Op 3 juli 2012 overleed de verzoeker, waarna zijn familie het Hof informeerde het geding te willen voortzetten. Op 19 maart en 30 april 2013 ontving het Hof de verklaringen van de betrokken partijen dat een minnelijke schikking aanvaard werd.

Geen schending van artikel 3 EVRM bij verwijdering in situatie van medische overmacht maar wel humanitaire overwegingen

In de zaak **Josef tegen Belgie**[143] richtte de betrokkene zich op 30 november 2010 tot het EHRM omdat zij, bij haar nakende gedwongen verwijdering naar Nigeria, behandelingen riskeerde die ingingen tegen artikel 3 EVRM. Ze was immers een hiv-patiënte wiens medische situatie gestabiliseerd was door de medische zorgen die ze in België had gekregen. De voor haar noodzakelijke medicatie was in Nigeria niet verkrijgbaar. Ze bevond zich ook in een zeer kwetsbare situatie en was moeder van drie kleine kinderen. Daarnaast klaagde ze het gebrek aan van een daadwerkelijk rechtsmiddel (zie supra)[144] zoals voorzien in artikel 13 EVRM. In afwachting van een uitspraak ten gronde ging het Hof op 17 december 2010 in op het verzoek tot voorlopige maatregelen, op basis van artikel 39 van zijn procedureregelement. Het gaf de Belgische staat de opdracht om de betrokkene niet te verwijderen van het grondgebied. De Belgische overheid verlengde sindsdien het bevel om het grondgebied te verlaten dat aan de betrokkene was afgeleverd. In dit onderdeel wordt kort ingegaan op de analyse van het Hof omtrent de mogelijke schending van artikel 3 EVRM en de dissidente stem van rechter Power-Forde.

Op 27 februari 2014 bevestigde het EHRM (met zes stemmen tegen één) zijn standpunt inzake verwijdering in situaties van medische overmacht: enkel in uitzonderlijke omstandigheden waarbij de ziekte zich in een onomkeerbaar, terminaal stadium bevindt is er sprake van schending van artikel 3 van het EVRM. Dat de betrokkene bij verwijdering van de lidstaat een significante vermindering van levenskwaliteit zou ondergaan, of dat er een verschillend niveau in gezondheidszorg tussen de lidstaten of het herkomstland voorkomt, volstaat op zich niet.[145]

Het Hof ging in op de precaire situatie van de betrokkene door te bevestigen dat sterke humanitaire overwegingen pleitten voor een regularisatie van haar verblijf. Het besloot echter dat die overwegingen niet voldoende doorwogen om – vanuit het oogpunt van artikel 3 EVRM – een terugkeer naar haar herkomstland te verbieden.[146] De Belgische rechter Lemmens stelde dat artikel 53 EVRM de lidstaten toelaat een bredere bescherming toe te kennen dan voorzien door het verdrag; rechter Nussberger volgde hem daarin. Niets hield België tegen, volgens hen, om de verblijfssituatie van de betrokkene en haar kinderen te regulariseren.[147]

Rechter Power-Forde vond wel dat artikel 3 EVRM geschonden was. Zij voerde aan dat de zaak verschilde van de eerdere rechtspraak, zoals de zaak-'N. tegen het Verenigd Koninkrijk'[148], vanwege zijn buitengewone ernst. Zij haalde drie punten aan:

» In Nigeria zijn de behandelingsmogelijkheden voor hiv nog slechter dan in Oeganda (het herkomstland in de zaak-'N.'). N. overleed enkele maanden na aankomst in haar herkomstland door een gebrek aan adequate behandeling.

» De betrokkene is bijzonder kwetsbaar vanwege haar jonge leeftijd en haar moederschap van drie jonge kinderen.

» Door de gedachte aan enerzijds haar nakende over-

142 EHRM, *HS t. België,* 4 juni 2013, nr. 34000/12.

143 EHRM, *Josef t. België*, 27 februari 2014, nr. 70055/10.

144 Zie: *Procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en eerbiediging van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel*, Hoofdstuk III.

145 EHRM, *Josef t. België*, *op.cit.*, §§118-127. Voor meer informatie over de eerdere rechtspraak van het EHRM, zie: *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 65-68.

146 EHRM, *Josef t. België*, *op.cit.*, §126.

147 EHRM, *Josef t. België*, *op.cit.*, Concordante stem van rechter Lemmens, die wordt bijgetreden door rechter Nussberger. In hun besluit vragen zij zich af *"of artikel 9bis de Belgische autoriteiten, uiteraard in de uitoefening van hun discretionaire bevoegdheid, niet de mogelijkheid biedt om aan de humanitaire overwegingen die in dit arrest worden aangehaald het belang toe te kennen dat ze verdienen, en verder te gaan dan de vereisten van het Verdrag."* (eigen vertaling).

148 *Jaarverslag Migratie 2011*, p. 68.

lijden (wegens een gebrek aan behandeling) en anderzijds haar kinderen (die hun moeder zullen zien aftakelen), zal de betrokkene fysiek en psychisch lijden.

Volgens rechter Power-Forde riep deze zaak fundamentele vragen op. De betrokken lidstaat was zich immers bewust van het reële en dreigende risico voor het leven van de betrokkene, maar nam geen enkele maatregel om dat te vermijden. Dat riep volgens haar niet enkel vragen op over de positieve verplichtingen van de staat, maar ook over de fundamentele kwestie van de verantwoordelijkheid tegenover een door het verdrag verboden behandeling.

Het CGVS is nu bevoegd om meervoudige asielaanvragen al dan niet in overweging te nemen

2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau

2.1. Asiel[149]

2.1.1. Wijzigingen in asielprocedure en -beroep

Op 1 september 2013 trad een reeks wijzigingen in werking van het asielrecht, de asielprocedure en het asielberoep. Ook verschillende bijlagen van het koninklijk besluit (KB) van 8 oktober 1981.[150] Hieronder volgt een overzicht van enkele grote veranderingen.

De centrale wijziging is ingegeven door het hoge aandeel **meervoudige asielaanvragen** (met lage erkenningspercentages) en is driedelig. Ten eerste is niet langer de DVZ maar wel het CGVS bevoegd voor beslissingen om meervoudige asielaanvragen (niet) in overweging te nemen. De DVZ noteert enkel nog wat volgens de asielzoeker nieuwe elementen zijn. Het CGVS beoordeelt het verzoek vervolgens op basis van het dossier (in principe zonder convocatie van de betrokkene). Ten tweede is er een nieuwe inhoudelijke filter voor meervoudige aanvragen. Het CGVS onderzoekt de aanwezigheid van nieuwe elementen "die de kans aanzienlijk groter maken" dat de asielzoeker in aanmerking komt voor bescherming. Tot slot wijzigde ook de procedure bij de RvV: daar komen we hieronder op terug.

Om de (herschikking van de) kwalificatierichtlijn om te zetten, werden ook een **reeks begrippen verduidelijkt**: 'intern vluchtalternatief', 'daden van vervolging', 'sociale groep' (gendergerelateerde vervolging) enzovoort. Die wijzigingen hebben volgens het CGVS beperkte impact (tenzij bij de motivering van beslissingen) omdat de praktijk al grotendeels met de richtlijn overeenstemde.[151]

Daarnaast werd het begrip '**eerste land van asiel**' in twee bepalingen in de wet ingeschreven, enerzijds met betrekking tot EU-lidstaten en anderzijds tot derde landen. Zo neemt het CGVS een aanvraag niet in overweging wanneer de asielzoeker al als vluchteling[152] erkend is in een EU-lidstaat.[153] Daarnaast stelt de wet dat "er geen behoefte" is aan bescherming (aanvraag ongegrond) indien de asielzoeker "reële bescherming" geniet in een derde land.[154] Het CGVS gaf wel aan dat – behalve in enkele specifieke gevallen – dat principe niet wordt toegepast. Een uitzondering geldt voor Tibetanen met een verblijfsvergunning in India. Het CGVS heeft de situatie voor die groep onderzocht en heeft besloten dat het principe voor sommigen een reëel en toegankelijk beschermingsalternatief biedt.[155] Voor elk dossier wordt individueel onderzocht of het begrip kan worden toegepast. Vanuit bepaalde gespecialiseerde organisaties worden

149 Merken we hier op dat België beslist heeft om voorlopig Dublin-transfers naar Bulgarije op te schorten. BCHV, *Contactvergadering van 11 Februari 2014*. Punt 24. Beschikbaar op www.bchv-cbar.be.

150 De wijzigingen verschenen in het Belgisch Staatsblad op 22 augustus 2013. Zie ook: BCHV, *Verslag van de contactvergadering van 11 juni 2013*, punt 29. Beschikbaar op www.bchv-cbar.be.

151 BCHV, *Verslag van de contactvergadering van 11 juni 2013*, punt 29. Beschikbaar op www.bchv-cbar.be.

152 Merk op: dit heeft geen betrekking op het statuut van subsidiaire bescherming.

153 En indien aan de voorwaarden is voldaan zoals gepreciseerd in artikel 57/6/3 van de wet van 15 december 1980.

154 En indien aan de voorwaarden is voldaan zoals gepreciseerd in artikel 48/5 §4 van de wet van 15 december 1980.

155 BCHV, *Verslag van de contactvergadering van 10 oktober 2013*, punt 22 en *Verslag van de contactvergadering van 14 januari 2014*. Beschikbaar op www.bchv-cbar.be.

kritische opmerkingen over dit standpunt geuit.[156]

Tot slot veranderde, zoals aangestipt, de procedure bij de RvV op tal van vlakken. Zo is er onder meer een uitbreiding van beslissingen tot niet-inoverwegingname waartegen enkel een (niet-opschortend) **annulatieberoep** openstaat. Dat is nu ook het geval tegen een beslissing tot niet-inoverwegingname bij een meervoudige asielaanvraag, bij een beslissing waarbij het eerste land van asiel een EU-lidstaat is en bij technische weigeringen.

In dit verband moeten we evenwel opmerken dat het parlement op 3 april een wetsontwerp goedkeurde dat de beroepsprocedure bij de RvV wijzigt van een annulatieberoep tot een beroep in volle rechtsmacht voor een aanvraag door een onderdaan uit een veilig land van herkomst en in geval van een meervoudige aanvraag (zie volgend punt).

Voorts is een aantal administratieve taken geschrapt, wijzigt een aantal termijnen om procedurestukken in te dienen, en verandert de procedure voor het aanbrengen van nieuwe elementen.

2.1.2. Veilige herkomstlanden: nieuw koninklijk besluit en rechtspraak

De wet voorziet dat minstens één keer per jaar een lijst van veilige landen van herkomst wordt opgesteld. Het Koninklijk besluit (KB) van 7 mei 2013 herneemt dezelfde lijst als het eerste KB van 26 mei 2012. Het gaat om Albanië, Bosnië, Kosovo, Macedonië, Montenegro, Servië en India.[157] Op het moment van de redactie van dit verslag is een nieuw KB (opnieuw dezelfde lijst van landen) in de maak.

Het Grondwettelijk Hof vernietigde de versnelde beroepsprocedure voor de asielzoekers uit veilige herkomstlanden

Begin 2012 werd in België de notie 'veilige landen van herkomst' in de verblijfswetgeving ingevoerd. Daardoor worden onderdanen van die landen onderworpen aan een specifieke, versnelde asielprocedure. Er geldt een weerlegbaar vermoeden dat de betrokken landen veilig zijn, waardoor de bewijslast in zeker mate wordt omgekeerd. Voor asielzoekers uit één van die landen heeft het CGVS vijftien dagen vanaf het indienen van een asielverzoek om de aanvraag niet in overweging te nemen.

Na de invoering van de wet en het KB werden beroepen ingesteld waarover er in 2013 en begin 2014 rechtspraak viel op te tekenen. De **Raad van State** moest zich buigen over de eerste lijst van veilige landen (KB van 26 mei 2012). Verschillende NGO's stelden een beroep tot vernietiging in tegen deze lijst, maar het is nog wachten op een uitspraak hierover. In mei 2013 verwierp de Raad van State wel twee beroepen tot schorsing[158], ingesteld tegen dit KB. Hoewel de auditeur van de Raad adviseerde om Kosovo en Albanië te schorsen als veilige landen van herkomst[159] (waarmee hij tot dezelfde conclusie kwam als de Raad van State in Frankrijk in mei 2012)[160] oordeelde de Raad van State in de uiteindelijke arresten dat het moeilijk te herstellen nadeel in casu niet was aangetoond.

Niet alleen de lijst van landen werd aangevochten, maar ook het principe zelf en de voorziene beroepsprocedure. Op 18 juli 2013 wees het **Grondwettelijk Hof** een beroep tot vernietiging af tegen de invoering van het principe van veilige herkomstlanden.[161] Het Hof oordeelde dat het niet ging om een discriminatie onder asielzoekers, en dat asielzoekers uit veilige landen van herkomst geen onevenredige verzwaring van de bewijslast krijgen opgelegd. Het Hof verwees in zijn argumentatie onder meer naar de conformiteit met het EU-recht (waarin de procedure voor veilige herkomstlanden voorzien is). Daarnaast verwees het ook naar de waarborgen die de Belgische wet bevat doordat de wet criteria voorziet om de veilige landen te bepalen en door aanvragen effectief en individueel te beoordelen.

In een arrest van 16 januari 2014 ging het Grondwettelijk Hof over tot een **vernietiging** van de wetsbepalingen over de voorziene **beroepsprocedure**

156 BCHV, Biedt India 'reële bescherming' aan Tibetanen? Informatienota voor praktijkjuristen die Tibetaanse vluchtelingen bijstaan, 2014. Beschikbaar op www.bchv-cbar.be.

157 KB van 26 mei 2012 en KB van 15 mei 2013 tot uitvoering van het artikel 57/6/1, vierde lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, houdende de vastlegging van de lijst van veilige landen van herkomst.

158 RvS, 14 mei 2013, nr. 223.471 en nr. 223.472.

159 BCHV, *Verslag van de contactvergadering van 14 mei 2013*, punt 15. Beschikbaar op www.bchv-cbar.be.

160 Foyer, *7 landen op de lijst veilige landen van herkomst*, 26 maart 2012. Beschikbaar op www.foyer.be.

161 GwH, 18 juli 2013, nr. 107/2013.

voor asielzoekers uit veilige herkomstlanden.[162] Die (oorspronkelijke) beroepsbepalingen houden in dat asielzoekers afkomstig uit veilige landen van herkomst, enkel een niet-schorsend annulatieberoep bij de RvV kunnen indienen tegen een beslissing tot niet-inoverwegingname van het CGVS. Daarnaast kunnen ze in uiterst dringende noodzakelijkheid een beroep tot schorsing indienen tegen een repatriëring na een niet-inoverwegingname. Het Hof oordeelde dat die vormen van beroep hier geen daadwerkelijk rechtsmiddel inhouden in de zin van artikel 13 EVRM. De EU-procedurerichtlijn (en de interpretatie ervan door het HvJEU) laat een verschillende, versnelde procedure toe voor asielzoekers uit veilige herkomstlanden, maar – zo argumenteert het Hof – lidstaten mogen daarbij geen fundamentele waarborgen ontzeggen, zoals het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel.

Zoals gezegd, werd intussen in het parlement een wetsontwerp[163] aangenomen die de beroepsprocedure bij de RvV wijzigt van een annulatieberoep tot een beroep in volle rechtsmacht voor een aanvraag door een onderdaan uit een veilig land van herkomst (alsook in geval van een meervoudige aanvraag).

2.1.3. Uitlevering van een Turkse onderdaan: België schendt het principe van non-refoulement

In het kader van zijn wettelijke opdracht om te waken over het respect voor de grondrechten van vreemdelingen ontving het Centrum een melding over de uitlevering in juli 2013 van een Turkse onderdaan door de Belgische autoriteiten aan Turkije.

Op het ogenblik van de uitlevering was de asielprocedure van de betrokkene nog niet afgerond: een beroep voor de RvV was nog hangende. Dat riep bij het Centrum ernstige vragen op over het respect voor internationale rechtsnormen, in het bijzonder artikel 33 VN-Vluchtelingenverdrag, dat het principe van *non-refoulement* voorschrijft, en artikel 3 EVRM.

Gezien de ernst van de situatie interpelleerde het Centrum sinds september 2013 de minister van Justitie meermaals. Het informeerde naar de elementen waardoor de minister de uitlevering in overeenstemming achtte met artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag, en vroeg haar of ze op de hoogte was van de omstandigheden waarin de betrokkene zich na de uitlevering bevond. Het Centrum heeft op het ogenblik van de redactie van dit verslag nog geen antwoord ontvangen.

Intussen heeft de RvV zich over de kwestie uitgesproken.[164] Hij maakte daarbij brandhout van de rechtvaardiging voor de uitlevering. Die luidde als volgt: "Gelet op de onredelijke duur, nu ruim zeven jaar, van de beroepsprocedure voor de RvV, kon niet verder worden gewacht op een arrest dat naar meer dan alle waarschijnlijkheid de weigeringsbeslissing van 2006 niet zal hervormen." De Belgische autoriteiten besloten aldus in te gaan op het uitleveringsverzoek van Turkije. De RvV oordeelde dat de uitlevering een flagrante miskenning is van artikel 33 Vluchtelingenverdrag, dat de kern van het beschermingsmechanisme vormt. De Raad benadrukte dat het principe van *non-refoulement* ook geldt voor personen die beantwoorden aan de criteria uit artikel 1 Vluchtelingenverdrag ('Definitie van het begrip vluchteling') maar die nog niet zijn erkend als vluchteling. Asielzoekers mogen dus niet uitgeleverd of verwijderd worden totdat er een definitieve uitspraak wordt gedaan over hun verzoek tot erkenning.[165]

De RvV stelde daarbij dat ook artikel 39/70 van de wet van 15 december 1980 duidelijk is op dat punt: "Behoudens mits toestemming van betrokkene, kan tijdens de voor het indienen van het beroep vastgestelde termijn en tijdens het onderzoek van dit beroep, ten aanzien van de vreemdeling geen enkele maatregel tot verwijdering van het grondgebied of terugdrijving gedwongen worden uitgevoerd."

De betrokkene bevindt zich intussen opnieuw op het Belgische grondgebied. Na een korte detentie in Turkije is hij erin geslaagd om met een Turks reisdo-

162 GwH, 16 januari 2014, nr. 1/2014. Zie ook de analyse van Kruispunt M-I, *Grondwettelijk Hof vindt annulatieberoep bij RvV geen effectief beroep en vernietigt het voor asielzoekers uit veilige herkomstlanden*, 20 januari 2014. Beschikbaar op www.kruispuntmi.be.

163 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Wetsontwerp houdende diverse bepalingen met betrekking tot de procedure voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en voor de Raad van State,* DOC 53 3445. [Ontwerp is aangenomen op 3 april 2014. Nog niet gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.]

164 RvV, 25 oktober 2013, nr. 112.890. In maart 2013 liet de FOD Justitie weten dat hij een verzoek tot uitlevering had ontvangen en vroeg of de RvV kon aangeven wanneer een hoorzitting over het beroep tegen de afgewezen asielaanvraag zou kunnen plaatsvinden. De RvV gaf mee dat ze die dag nog niet kon bepalen. De RvV werd door de FOD Justitie op 15 juli 2013 op de hoogte gebracht van de uitlevering die op 3 juli 2013 plaatsvond.

165 RvV, 25 oktober 2013, nr. 112.890, punt 5.4.4.

cument terug naar België te reizen. De RvV stelde zich vragen over de omstandigheden van zijn bevrijding en zijn actuele gerechtelijke situatie. De Raad vernietigde de beslissing van het CGVS om de asielaanvraag af te wijzen omdat er nog essentiële elementen ontbraken: zonder aanvullende onderzoeksmaatregelen kon de RvV de bestreden beslissing niet hervormen of bevestigen.[166] De beslissing is dan ook teruggezonden naar het CGVS.

2.1.4. Start van een structureel hervestigingsprogramma

Het UNHCR identificeerde in 2013 wereldwijd meer dan 850.000 vluchtelingen die nood hadden aan hervestiging. Minder dan een tiende daarvan werd ook effectief 'hervestigd': 81.000 plaatsen in 27 landen – vooral de VS, Canada en Australië.[167] In 2012 werd een EU-hervestigingsprogramma goedgekeurd dat in 2013 in werking trad.

Na twee recente Belgische hervestigingsprojecten op ad-hocbasis (in 2009 en 2011) besliste de federale regering zich structureel te engageren en stapte België in het EU-hervestigingsprogramma.[168] Het quotum voor 2013 werd vastgelegd op 100 personen, die in verschillende groepen naar België kwamen. Het ging om 31 Burundese vluchtelingen die in Tanzania verbleven, 52 Congolese vluchtelingen uit Burundi en 17 kwetsbare vluchtelingen uit verschillende landen. De twee eerste groepen werden (na een eerste screening door het UNHCR) geselecteerd via CGVS-missies ter plaatse, de derde groep op basis van dossiers voorgesteld door het UNHCR.

In 2014 zal België opnieuw honderd vluchtelingen hervestigen: 75 Syriërs die hun land zijn ontvlucht en 25 Congolezen uit de regio van de Grote Meren. De bedoeling is dat België het quotum om de twee jaar zal verhogen, tot 250 vluchtelingen in 2020.

166 Art. 39/2, §1, 2° van de wet van 15 december 1980.

167 Bron: www.hervestiging.be. Daar kunt u ook terecht voor meer informatie over hervestiging.

168 Voor meer informatie, zie ook: *Jaarverslag Migratie 2009*, pp. 51-52; *Jaarverslag Migratie 2011*, p. 62 en *Jaarverslag Migratie 2012*, p. 68.

2.2. Opvang

2.2.1. Wetsaanpassing

De opvangwet werd gewijzigd door de wet van 8 mei 2013.[169] Daarmee is het recht op opvang tijdens de procedure bij de RvS opnieuw hersteld. De wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de wetgeving over de opvang asielzoekers had dat recht opgeheven, terwijl het regeerakkoord van 2011 uitdrukkelijk had aangegeven toch een recht toe te kennen tijdens de beroepsprocedure.[170] De nieuwe wet bevestigt wel dat er slechts recht op opvang is nadat de RvS het beroep toelaatbaar heeft verklaard.[171] Daarnaast voorziet de wetswijziging nog enkele technische wijzigingen.

2.2.2. Nieuwe instructie: verlenging en einde opvang

Fedasil verstuurde in oktober 2013 ook een nieuwe instructie over het einde en de verlenging van de materiële hulp aan zijn opvangpartners.[172] Hoewel de wettelijke basis dezelfde is gebleven, brengt de instructie enkele veranderingen met zich mee. Zo moet de ouder van een Belgisch kind die in het opvangnetwerk verblijft en een aanvraag tot gezinshereniging indient voortaan de opvang pas verlaten wanneer de DVZ een beslissing neemt, en niet langer bij het indienen van de aanvraag. De instructie introduceert ook de 'Bijlage 1bis' die families met minderjarige kinderen in onwettig verblijf aan het einde van hun recht op opvang informeert over het recht op opvang onder het KB van 24 juni 2004.

Die nieuwe instructie vervangt de instructie van 13 juli 2012.[173] Die werd op 3 december 2013 vernietigd

169 Wet van 8 mei 2013 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen en van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

170 Regeerakkoord van 1 december 2011, p. 131. Beschikbaar op premier.fgov.be. Ook het Grondwettelijk Hof is van oordeel dat het recht op opvang blijft bestaan tijdens een cassatieberoep bij de Raad van State. Zie arrest nr. 43/98 (van het toenmalige Arbitragehof) van 22 april 1998.

171 Zie artikel 20, §2, derde lid van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

172 Fedasil, *Instructie betreffende het einde en de verlenging van de materiële hulp*, 15 oktober 2013.

173 De bepalingen over het einde van materiële opvang bij positieve beslissingen uit de oude instructie blijven wel grotendeels gelden. Op het moment van de redactie van dit jaarverslag had Fedasil daarover nog geen nieuwe instructie verstuurd.

door de RvS.[174] De RvS oordeelde dat de instructie van Fedasil voorwaarden toevoegde aan de opvangwet: enerzijds konden asielzoekers uit zogenoemde veilige landen geen verlenging van het recht op materiële hulp aanvragen, anderzijds hadden EU-burgers enkel bij zwangerschap recht op verlenging van opvang. Beide bepalingen komen niet meer voor in de nieuwe instructie.

2.2.3. *Opvang tot aan Dublin-transfer?*

In 2013 bleef er onduidelijkheid over het recht op opvang voor asielzoekers gedurende de procedure van overname of terugname door de verantwoordelijke lidstaat in het kader van de Dublin-verordening. In september 2012 oordeelde het HvJEU dat de verzoekende lidstaat verantwoordelijk is voor het verstrekken van de minimale opvangvoorzieningen totdat de asielzoeker door de verzoekende lidstaat "daadwerkelijk wordt overgedragen".[175]

Volgens Fedasil is er sprake van een 'effectieve transfer' zodra de betrokkene de vervoersbewijzen en de *laissez-passer* krijgt.[176] Fedasil werd daarin gevolgd door het arbeidshof van Luik.[177] Het arbeidshof van Brussel was daarentegen van oordeel dat er geen sprake is van een effectieve transfer louter door het verlopen van de uitvoeringstermijn van een bevel om het grondgebied te verlaten (bijlage 26quater).[178]

2.2.4. *Regeling opvang voor werkende asielzoekers*

Op 30 april 2013 publiceerde Fedasil de *Instructie aangaande de toekenning van materiële hulp aan asielzoekers die over beroepsinkomsten als loontrekker beschikken*. Daarmee kon het KB van 12 januari 2011, dat de combinatie van professionele inkomsten met het recht op materiële opvang regelt, eindelijk volledig worden toegepast.[179] Het KB en de instructie bepalen onder welke voorwaarden een werkende asielzoeker moet bijdragen aan de materiële steun ofwel de opvangstructuur moet verlaten.

Asielzoekers van wie het maandelijks nettoloon onder het leefloon ligt of die geen stabiel contract hebben (minder dan zes maanden of nog in proefperiode) mogen in de opvangstructuur blijven, maar moeten een bijdrage betalen. Het bedrag daarvan wordt berekend op basis van het maandelijks nettoloon. Als een asielzoeker zowel een stabiele arbeidsovereenkomst als voldoende inkomsten heeft, moet hij de opvangstructuur verlaten (opheffing code 207).

2.2.5. *Evaluatierapport opvangmodel*

Eind 2012 en begin 2013 heeft Fedasil met zijn opvangpartners rond de tafel gezeten om het opvangmodel grondig te evalueren, en in april 2013 werd een evaluatierapport opgemaakt. Er werden uiteindelijk 32 aanbevelingen geformuleerd. Er werd bijvoorbeeld aanbevolen om het aantal opvangfasen te verminderen en om een individuele evaluatie mogelijk te maken van de noden van elke bewoner.

Tussen 2008 en 2012 stond het opvangmodel onder grote druk vanwege de verzadiging van het opvangnetwerk. Sinds 2012 daalt de bezettingsgraad aanzienlijk (zie *A. Cijfers* in dit hoofdstuk). Toch toont het evaluatierapport aan dat het opvangmodel nog altijd voor grote uitdagingen staat. In 2014 moet dan ook verder worden nagedacht over de inrichting van het opvangmodel.

Kader 10. Opvangfaciliteiten in verschillende EU-lidstaten

Het Europees Migratienetwerk (EMN) publiceerde in januari 2014 een syntheserapport genaamd *The organisation of reception facilities*

174 RvS, 3 december 2013, nr. 225.673.

175 HvJEU, *Cimade en GISTI t. de minister van Binnenlandse Zaken*, 27 september 2012, C-179/11. Voor meer informatie, *Jaarverslag Migratie 2012*, p. 64.

176 Fedasil, *Instructie betreffende het einde en de verlenging van de materiële hulp*, 15 oktober 2013, pp. 14-17.

177 Arbeidshof Luik (kort geding), 14 mei 2013, RG 2013/CN/3 en 28 mei 2013, RG 2013/CN/2. Voor een kritische noot bij die arresten, zie Ciré, *Newsletter juridique nr. 50*, pp. 10-11 en EDEM, *Newsletter Août 2013*, pp. 8-12.

178 Arbeidshof Brussel, 15 juli 2013, RG 2011/AB/1022.

179 KB van 12 januari 2011 betreffende de toekenning van materiële hulp aan asielzoekers die beroepsinkomsten hebben uit een activiteit als werknemer. De instructie van 24 november 2011, die enkel de mogelijkheid tot opheffing van de code 207 regelde, is door de nieuwe instructie opgeheven.

for asylum seekers in different member states.[180] De studie vergelijkt de opvangfaciliteiten in de verschillende lidstaten op vier gebieden: de *organisatie* van het opvangnetwerk, met aandacht voor de vraag of lidstaten rekening houden met de specifieke noden van kwetsbare groepen in de opvangstructuur; de *kwaliteit* van de opvang in de verschillende lidstaten; de *flexibiliteit* van de opvangstructuur, en met name het identificeren van goede praktijken over het omgaan met (disproportionele) druk op het opvangnetwerk; en tot slot een eerste stap in de analyse van de *efficiëntie* van de opvangfaciliteiten in de verschillende lidstaten.

2.3. Medische bescherming

Vanaf 2012 volgde de DVZ bij medische 9ter-aanvragen een leidraad afgeleid uit de rechtspraak van het EHRM over artikel 3 EVRM, bij het nemen van beslissingen waarbij de medische filter werd toegepast. In zijn *Jaarverslag Migratie 2012*[181] analyseerde het Centrum de rechtspraak van de RvV, die zich verschillende keren had uitgesproken over de toepassing van die filter.

De beoordeling van de DVZ en de RvV in het kader van de medische 9ter-aanvragen is als volgt:

Enerzijds beoordeelt de DVZ die aanvragen vanuit de visie dat een vreemdeling enkel voor een medisch verblijf op basis van artikel 9ter in aanmerking komt indien hij een direct levensbedreigende ziekte in een vergevorderd, kritiek stadium heeft. De DVZ laat zich daarbij leiden door de rechtspraak van het EHRM over artikel 3 EVRM. Het Hof stelt dat bij gebrek aan een vergevorderd, kritiek, terminaal of levensbedreigend karakter van een aandoening verder onderzoek naar de behandelmogelijkheden in het herkomstland eigenlijk niet aan de orde is. Het Hof onderzoekt de behandelingsmogelijkheden in het herkomstland en de familiale situatie wel regelmatig, maar besluit dan toch dat er geen schending van artikel 3 EVRM kan aanvaard worden indien er geen ernstige, kritieke gezondheidstoestand is. En dat ongeacht de resultaten van het uitgevoerde onderzoek.

Anderzijds stelt de RvV in bepaalde rechtspraak dat het medisch verblijf op basis van artikel 9ter kan worden toegekend aan de hand van twee aparte criteria: een ziekte die enerzijds een reëel risico inhoudt voor iemands leven of fysieke integriteit; anderzijds de kans op een onmenselijke of vernederende behandeling wanneer er geen adequate behandeling is in het land van herkomst. De RvV stelt ook vast dat de interpretatie door de DVZ van het artikel 9ter §1, eerste lid van de wet van 15 december 1980 en de rechtspraak van het EHRM te beperkend is. Tot slot volgt de RvV soms het standpunt van de DVZ.[182]

Gezien deze tegenstrijdige standpunten was het wachten op de RvS. 2013 bracht de langverwachte rechtspraak van de **RvS over** de **draagwijdte van het artikel 9ter §1, eerste lid**. Maar het resultaat biedt nog altijd geen zekerheid, omdat de Nederlandstalige en Franstalige kamers tegenstrijdige rechtspraak uitbrachten.

Op 19 juni 2013 velde de Nederlandstalige kamer van de RvS een eerste arrest. Daarin oordeelde zij dat het artikel 9ter §1, eerste lid tweeledig is: enerzijds houdt de ziekte een reëel risico in voor iemands leven of fysieke integriteit, anderzijds is het risico reëel op een onmenselijke of vernederende behandeling door een gebrek aan adequate behandeling in het herkomstland. Beide elementen moeten worden onderzocht, vond de RvS: "De duidelijke bewoordingen van deze bepaling, waarin de twee mogelijkheden naast elkaar zijn geplaatst, vergen geen nadere interpretatie en laten geenszins toe te besluiten dat de tweede mogelijkheid (...) afhankelijk is van de eerste mogelijkheid (...)." Dat artikel 3 EVRM als hogere norm tegenover de wet van 15 december 1980 geldt en mogelijk een lagere vorm van bescherming voorziet, vormde volgens de Nederlandstalige kamer geen beletsel om artikel 9ter §1, eerste lid van die wet toe te passen. Het EVRM bevat immers minimumnormen, klonk het, het belet geenszins een ruimere bescherming in de interne wetgeving van de verdragspartijen.[183]

180 Het syntheserapport is beschikbaar op www.emnbelgium.be. Daar vindt u ook de Belgische studie (augustus 2013) die samen met de andere Europese studies de basis voor het syntheserapport vormt.

181 *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 69-70.

182 Voor meer informatie, zie onder meer: *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 69-70.

183 Voor mee informatie, zie: RvS, 19 juni 2013, nr. 223.961, punt 7.1.; B. Brijs, "Loopt de medische filter weer door? Noot bij het arrest nr. 223.961, RvS, 19 juni 2013", in *T. Vreemd.*, 2013, nr. 4, pp. 359-362.

De Franstalige kamer van de RvS stelde op 19 november 2013 echter dat de rechtspraak van het EHRM betreffende artikel 3 EVRM toegepast moet worden bij een beoordeling van een verzoek tot medisch verblijf op basis van artikel 9ter. Hij stelde ook dat dat – volgens de voorbereidende parlementaire werken – de wens van de Belgische wetgever weergaf. Dat betekent dus ook dat de hoge graad van ernst van de ziekte, volgens de rechtspraak van het EHRM, toegepast moet worden. Als aan die voorwaarde niet is voldaan, kan de ziekte dus geen reëel risico voor het leven of de fysieke integriteit inhouden, noch een gevaar voor een onmenselijke of vernederende behandeling, ongeacht de beschikbaarheid van medische verzorging in het land van herkomst.[184]

Op 28 november 2013 zette de Nederlandstalige kamer de puntjes op de i. Zij stelde ten eerste dat de RvV onterecht had geoordeeld dat de DVZ de rechtspraak van het EHRM te beperkend interpreteerde. De analyse van de DVZ van de rechtspraak van het EHRM over artikel 3 EVRM is correct, luidde het. Ten tweede stelde de RvS ook hier vast dat het artikel 9ter §1, eerste lid twee mogelijkheden inhoudt wat betreft de ziekte van de betrokkene (zie het arrest van 19 juni 2013 hierboven). De Nederlandstalige kamer herhaalde dat die twee mogelijkheden naast elkaar staan en dus twee verschillende hypotheses vormen. Tot slot verduidelijkte de RvS dat de laatste hypothese losstaat van en verder gaat dan de basisvereiste voor de toepassing van artikel 3 EVRM. Bijgevolg, was het besluit, zijn de toepassingsvoorwaarden van artikel 9ter ruimer dan die van artikel 3.[185]

Naar aanleiding van die tegenstrijdige rechtspraak, zowel op het niveau van de RvV als op het niveau van de RvS, antwoordde de staatssecretaris voor Asiel en Migratie op 21 januari 2014 dat de DVZ de rechtspraak van de Nederlandstalige kamer volgt.[186]

De RvS gaf in 2013 nog uitsluitsel over twee andere kwesties.

De bescherming van ernstig zieke personen in België is ruimer dan die geboden door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Om te beginnen oordeelde de Raad dat **het advies van de ambtenaar-geneesheer de administratie bindt.**[187] De bewoording van artikel 9ter §3, 4° van de wet van 15 december 1980 houdt in dat die bepaling geen appreciatiebevoegdheid laat aan de DVZ indien de ambtenaar-geneesheer oordeelt dat de ziekte van de aanvrager geen reëel risico inhoudt voor diens leven of fysieke integriteit. De DVZ moet dan de aanvraag onontvankelijk verklaren.

Ten tweede bevestigde de RvS de vaste rechtspraak van de RvV[188] dat een medische 9ter-aanvraag niet ongegrond beoordeeld mag worden enkel op basis van een gebrek aan **actualisatie van de medische situatie.**[189] Volgens de RvS leiden de bewoordingen van artikel 9ter §1, 3°-5° van de wet van 15 december 1980 tot de conclusie dat:

» de aanvrager alle noodzakelijke informatie over zijn gezondheid moet overmaken op het ogenblik van de aanvraag;

» de aanvrager zijn aanvraag moet actualiseren indien er nieuwe elementen opduiken;

» indien er geen actualisatie gebeurt, dat de overheid oordeelt op basis van de informatie waarover ze beschikt maar de aanvrager niet mag verwijten dat hij zijn aanvraag niet heeft geactualiseerd.

2.4. Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen

In 2013 heeft het **Grondwettelijke Hof**[190] zich uitgesproken over het beroep tot nietigverklaring dat werd ingediend tegen de wetgeving[191] betreffende de toekenning van een machtiging tot verblijf aan de niet-begeleide minderjarige vreemdeling (NBMV). De vraag had met

184 RvS, 19 november 2013, nr. 225.522 en nr. 225.523.

185 RvS, 28 november 2013, nr. 225.632 en nr. 225.633 en nr. 225.635. De RvV volgde de analyse van de Nederlandstalige kamer in zijn eerstvolgende arrest van 12 december 2013, nr. 115.592.

186 De Kamer, *Mondelinge vragen en antwoorden, Samengevoegde vragen aan de staatssecretaris voor Asiel en Migratie over de "tegenstrijdige rechtspraak van de Nederlandstalige en Franstalige kamers van de Raad van State over de draagwijdte van artikel 9ter" (nr. 21458) en over "de interpretatie van de medische regularisatie (9ter)" (nr. 21605)*, 21 januari 2014, CRIV 53 COM 901, pp. 15-16.

187 RvS, 11 juni 2013, nr. 223.806.

188 Voor meer informatie: *Jaarverslag Migratie 2012*, p. 70.

189 RvS, 24 januari 2013, nr. 222.232.

190 GwH, 18 juli 2013, nr. 106/2013.

191 Art. 2 van de wet van 12 september 2011 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen met het oog op de toekenning van een tijdelijke machtiging tot verblijf aan de niet-begeleide minderjarige vreemdeling; Art. 23 van de wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de wet van 15 december 1980.

name betrekking op het discriminerende karakter van deze wetgeving, aangezien ze niet van toepassing is op een NBMV die afkomstig is uit een lidstaat van de Europese Economische Ruimte (EER), en van wie de situatie wordt geregeld door een omzendbrief uit 2007[192]. Het Hof oordeelde dat de situatie van de NBMV afkomstig uit de EER niet te vergelijken was met die van de NBMV afkomstig uit een derde land en dat er dus geen reden was om gewoonweg het toepassingsgebied van de bestreden wet tot die NBMV uit te breiden. Niettemin werd geoordeeld dat het ontbreken van een wettelijke bepaling ten gunste van de NBMV uit de EER in kwetsbare toestand in strijd was met de Grondwet en met het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het Hof is dus van oordeel dat de wetgever moet optreden om de bescherming van dit type van NBMV te waarborgen door zijn statuut te verduidelijken en vast te leggen in de wet. Het Hof interpreteert eveneens de bepalingen met betrekking tot: de waarborgen die in acht moeten worden genomen bij het verhoor van de NBMV[193]; de manier waarop de autoriteiten het bestaan van valse of misleidende informatie vernemen, wat tot een wijziging van de duurzame oplossing kan leiden[194]; en de mogelijkheid om dit wettelijke stelsel uit te sluiten indien de NBMV handelingen heeft gepleegd die de openbare rust, de openbare orde of de nationale veiligheid kunnen schaden. Voor de beoordeling van die mogelijkheid moet echter altijd rekening worden gehouden met het hoger belang van het kind.[195]

Ook al zijn ze Europees, alle kwetsbare NBMV moeten een voogd toegekend krijgen

Bovendien is op 28 januari 2013 een nieuw **Samenwerkingsprotocol in werking getreden betreffende de registratie van personen die verklaren NBMV te zijn** en die geen asielzoeker zijn en op het Belgische grondgebied zijn gesignaleerd[196]. Dit nieuwe Protocol wil een samenwerking tot stand brengen tussen de betrokken administraties (de DVZ, Fedasil en de Dienst Voogdij) rond de registratie van NBMV's. Het Protocol kreeg kritiek[197] van de actoren uit de verenigingssector die actief zijn op het terrein, meer bepaald omdat het nieuwe taken toewijst aan de politie en aan de DVZ de bevoegdheid verleent om de registratieprocedure te centraliseren, wat volgens zijn tegenstanders de rol van de Dienst Voogdij opnieuw ter discussie stelt. Het voorziet eveneens dat een NBMV die bij twijfel over zijn leeftijd tweemaal geen gevolg geeft aan een oproeping automatisch als meerderjarige zal worden beschouwd, wat niet voorkomt in de wet. Dit vermoeden kan echter wel worden omgekeerd.[198]

Einde 2013 heeft de staatssecretaris voor Asiel en Migratie ook algemene **richtlijnen** opgesteld voor de voogden van NBMV's, die hen een duidelijker werkkader moeten bieden door dieper in te gaan op de praktische aspecten van de wet.[199]

Tot slot werd de actualiteit in 2013 beheerst door de situatie van vreemdelingen die als NBMV in België waren aangekomen, maar het voorwerp van een verwijderingsmaatregel hebben uitgemaakt na hun achttiende verjaardag.[200] Dit vloeit soms voort uit het feit dat de NBMV slechts aanspraak kan maken op het bijzondere statuut van de duurzame oplossing dat voor hem bedoeld is wanneer er geen enkele andere verblijfsprocedure, zoals een asielaanvraag, lopende is. Daarom zijn in het Parlement discussies gestart over een **wetsvoorstel** dat een cumulatie van procedures mogelijk moet maken, zodat de NBMV op elk moment een aanvraag voor een tijdelijke machtiging tot verblijf kan indienen.[201]

192 Omzendbrief van 2 augustus 2007 betreffende niet-begeleide Europese minderjarigen in kwetsbare toestand.

193 GwH, 18 juli 2013, nr. 106/2013, B.8.3.5.

194 GwH, 18 juli 2013, nr. 106/2013, B.11.3. Het begrip duurzame oplossing komt voor in artikel 61/14 van de wet van 15 december 1980 en kan bestaan uit een gezinshereniging in het land waar de ouders zich legaal bevinden, een terugkeer "naar het land van herkomst of naar het land waar de NBMV gemachtigd of toegelaten is tot verblijf, met garanties op adequate opvang en verzorging, naargelang zijn leeftijd en zijn graad van zelfstandigheid", of een machtiging tot verblijf op Belgisch grondgebied.

195 GwH, 18 juli 2013, nr. 106/2013, B.12.5.

196 Nederlandse versie beschikbaar op www.kruispuntmi.be/sites/default/files/bestanden/omzendbrieven%20en%20instructies/samenwerkingsprotocol_registratie_nbmv_20130128.pdf). Franse versie op www.cire.be.

197 Apache, Comment un discret protocole risque de limiter la protection de mineurs étrangers en Belgique, beschikbaar op www.apache.be. (Hoe een discreet protocol de bescherming van minderjarige vreemdelingen in België dreigt te beperken) (niet in het Nederlands).

198 Kamer van volksvertegenwoordigers, Commissie voor de Binnenlandse Zaken, 17 april 2013, CRIV 53 COM 0717.

199 M. De Block, *Concrete richtlijnen voor begeleiding van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen, persbericht*. Beschikbaar op www.deblock.belgium.be/nl/pressitems.

200 De Standaard, *Weer schrijnend verhaal over Afghaan die wordt gerepatrieerd*, 10 augustus 2013. Beschikbaar op www.standaard.be.

201 Kamer van volksvertegenwoordigers, Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen wat betreft de tijdelijke machtiging tot verblijf aan de niet-begeleide minderjarige vreemdeling, DOC 53 3350/001.

2.5. Staatloosheid

In het regeerakkoord van 1 december 2011 werd afgesproken dat België het verdrag van de VN tot beperking van staatloosheid van 1961 zou ratificeren. Op 7 februari 2013 keurde de federale regering een voorontwerp van wet hierover goed, dat vervolgens aan de Raad van State is overgemaakt.[202] De Kamer van volksvertegenwoordigers nam op 23 april 2014 het wetsontwerp aan, waardoor de instemmingsprocedure van België bij dit verdrag werd afgerond.[203] Het regeerakkoord voorzag eveneens een procedure voor de erkenning door het CGVS van de status van staatloze, maar op dat vlak zijn er geen evoluties te melden.

Een uitgebreide behandeling van de problematiek rond staatloosheid is te vinden in het Jaarverslag Migratie 2012 van het Centrum. [204]

202 FOD Kanselarij van de eerste minister, *Ministerraad van 7 februari 2014,* persbericht, 7 februari 2014.

203 Kamer van volksvertegenwoordigers, Wetsontwerp houdende instemming met het Verdrag van de Verenigde Naties tot beperking der staatloosheid, gedaan te New York op 30 augustus 1961, DOC 53 3542/001.

204 *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 72 en volgende. Zie ook: UNHCR, Mapping Statelessness in Belgium, 2012. Raadpleegbaar via www.refworld.org/docid/5100f4b22.html.

C. UITDAGING ONDER DE LOEP: STRAFBAARSTELLING VAN HOMOSEKSUELE HANDELINGEN EN VERVOLGING

Elk jaar verlaten holebi's hun land van herkomst omdat ze vervolging vrezen vanwege hun seksuele geaardheid. Op homoseksualiteit en/of homoseksuele handelingen staat in meer dan 70 landen een gevangenisstraf en in een aantal landen zelfs de doodstraf. De meeste van die landen liggen in Afrika.[205]

Vervolging op basis van seksuele geaardheid kan aanleiding geven tot internationale bescherming. Het juridisch kader daarvoor situeert zich op verschillende niveaus. Vooreerst voorziet het VN-Vluchtelingenverdrag[206] dat de vluchtelingenstatus toegekend kan worden wanneer er sprake is van een gegronde vrees voor vervolging wegens het behoren tot een bepaalde sociale groep. Ter verduidelijking en interpretatie daarvan vaardigde het UNHCR in oktober 2012 richtlijnen[207] uit over vervolging vanwege seksuele geaardheid en genderidentiteit.[208]

De principes uit het VN-Vluchtelingenverdrag komen eveneens terug in de Europese kwalificatierichtlijn.[209] Op grond daarvan kan seksuele geaardheid erkend worden als een mogelijke grond van vervolging, met name omdat de betrokkene behoort tot een specifieke sociale groep. Sinds de herschikking van de richtlijn stelt hij uitdrukkelijk dat "afhankelijk van de omstandigheden in het land van herkomst een specifieke sociale groep een groep kan zijn die als gemeenschappelijk kenmerk seksuele gerichtheid heeft"[210]. Die wijziging zal een belangrijke invloed hebben in de lidstaten waar seksuele geaardheid voordien niet erkend werd als vervolgingsgrond.

Naar Belgisch recht kunnen homoseksuele asielzoekers internationale bescherming vragen op basis van artikel 48/3 van de wet van 15 december 1980. Sinds 1 september 2013, naar aanleiding van de omzetting van de herschikking van de kwalificatierichtlijn, definieert paragraaf vier van dat artikel wat wordt verstaan onder een **'specifieke sociale groep'** als vervolgingsgrond. Het kan een groep zijn die als gemeenschappelijk kenmerk seksuele geaardheid of genderidentiteit heeft. Die wetswijziging bracht voor de Belgische praktijk weinig veranderingen teweeg. Ze zette immers de al bestaande praktijk van de asielinstanties om seksuele geaardheid te erkennen als een vervolgingsgrond, om in wet.

Deze 'Uitdaging onder de loep' bestaat uit twee delen. In het eerste deel gaan we in op een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 7 november 2013. In dat arrest gaf het Hof meer duidelijkheid over homoseksuele geaardheid als mogelijke grond van vervolging. Ondanks de minimumnormen die de kwalificatierichtlijn voorschrijft, worden de asielaanvragen van holebi's in de lidstaten immers heel verschillend behandeld.[211]

In het licht van dat arrest belicht het tweede deel de Belgische praktijk. Daarbij wordt toegespitst op één aspect: hoe evalueert de RvV de strafbaarstelling van homoseksuele gedragingen als een daad van vervolging?

205 De website van de International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans And Intersex Association (ILGA) biedt een wereldkaart aan, waarbij per land de strafbaarstelling kan worden nagegaan, te raadplegen op: ilga.org/.

206 Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951 (hierna: VN-Vluchtelingenverdrag).

207 UNHCR, Guidelines on International Protection no. 9: Claims to Refugee Status based on Sexual Orientation and/or Gender Identity within the context of article 1A (2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 23 oktober 2012.

208 De Principes van Yogyakarta omschrijven genderidentiteit als: "each person's deeply felt internal and individual experience of gender, which may or may not correspond with the sex assigned at birth, including the personal sense of the body and other expressions of gender, including dress, speech and mannerisms", ICJ, Yogyakarta Principles - Principles on the Application of International Human Rights Law in relation to Sexual Orientation and Gender Identity, maart 2007, beschikbaar op: www.unhcr.org/refworld/docid/48244e602.html.

209 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 (herschikking).

210 Art. 10 van richtlijn 2011/95/EU.

211 P. Borghs, "Hof van Justitie verbetert positie homoseksuele asielzoekers", *Juristenkrant*, nr. 279, 4 december 2013, p. 1.

I. Hof van Justitie: meer duidelijkheid over de positie van homoseksuele asielzoekers

Op 7 november 2013 schiep het Hof meer duidelijkheid over de positie van homoseksuele asielzoekers.[212] Drie onderdanen van respectievelijk Sierra Leone, Oeganda en Senegal wilden in Nederland erkend worden als vluchteling. Ze voerden aan dat ze een gegronde vrees hadden om in hun land van herkomst op grond van hun seksuele geaardheid te worden vervolgd. In die drie landen worden homoseksuele handelingen strafbaar gesteld met straffen gaande van zware geldboetes tot, in sommige gevallen, levenslange opsluiting.[213] De Nederlandse Raad van State stelde het Hof drie prejudiciële vragen over hoe de verzoeken om de vluchtelingenstatus te verkrijgen overeenkomstig de bepalingen van de kwalificatierichtlijn moeten worden beoordeeld.

Zijn holebi-asielzoekers een specifieke sociale groep?

Voor de vraag of homoseksuele asielzoekers een specifieke sociale groep vormen, vestigde het Hof de aandacht op de Europese kwalificatierichtlijn.[214] Volgens die richtlijn kan "elke derdelander die zich wegens een gegronde vrees voor vervolging op grond […] van het behoren tot een bepaalde sociale groep, en zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, wegens deze vrees, niet wil inroepen, de vluchtelingenstatus aanvragen"[215].

Om te kunnen spreken van een sociale groep moet aan twee cumulatieve voorwaarden voldaan zijn. Ten eerste moeten de leden van de groep "een aangeboren kenmerk vertonen of een gemeenschappelijke achtergrond hebben die niet kan worden gewijzigd, of een kenmerk of geloof delen dat voor de identiteit of de morele integriteit van de betrokkenen dermate fundamenteel is dat van de betrokkenen niet mag worden geëist dat zij dit opgeven". Ten tweede moet de groep in het betrokken derde land een eigen identiteit hebben, omdat hij in zijn directe omgeving als afwijkend wordt beschouwd.[216]

De seksuele geaardheid van een persoon is een dermate fundamenteel kenmerk voor de identiteit van de betrokkene dat van hem niet mag worden geëist dat hij het opgeeft

In zijn arrest oordeelde het Hof dat het vaststaat dat de seksuele geaardheid van een persoon een dermate fundamenteel kenmerk voor de identiteit van de betrokkene is dat van hem niet mag worden geëist dat hij het opgeeft. Bovendien vergemakkelijkte het Hof de evaluatie door te spreken van een "sociale groep". Het stelde immers dat het bestaan van specifiek tegen homoseksuelen gerichte strafrechtelijke bepalingen de vaststelling rechtvaardigt dat die personen een afzonderlijke groep vormen; een groep die door zijn directe omgeving als afwijkend wordt beschouwd.[217] Daarmee heeft het Hof – althans voor de landen waar homoseksualiteit strafbaar is – meer rechtszekerheid gecreëerd voor de holebi-asielzoeker. Die kan er nu van uitgaan dat de asielinstanties van de lidstaat waar hij asiel aanvraagt hem als deel van een sociale groep zullen zien, in de zin van het VN-Vluchtelingenverdrag en de kwalificatierichtlijn.

Vormt het enkele feit dat homoseksuele gedragingen strafbaar worden gesteld met een gevangenisstraf een daad van vervolging?

Om te kunnen spreken van een vervolging in de zin van het VN-Vluchtelingenverdrag moeten de daden van vervolging zo ernstig zijn of zo vaak voorkomen dat ze de grondrechten van de mens ernstig schenden. Niet elke schending van de grondrechten van een holebi-asielzoeker zal die mate van ernst bereiken. In die context stelde het Hof dat de enkele strafbaarstelling van homoseksuele handelingen op zich niet volstaat om een vervolging in de zin van de richtlijn te vormen. Het Hof voegde daaraan toe dat een gevangenisstraf

212 HvJEU, *X.,Y. en Z. t. Minister voor Immigratie en Asiel*, 7 november 2013, C-199/12, C-200/12, C-201/12. In het arrest wordt de kwalificatierichtlijn geïnterpreteerd zoals zij bestond voor haar herschikking. De herschikking is sinds 21 december 2013 van toepassing.

213 HvJEU, X.,Y. en Z. t. Minister voor Immigratie en Asiel, 7 november 2013, C-199/12, C-200/12, C-201/12, §26.

214 Richtlijn 2004/83/EG van de Raad 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.

215 Art. 2 (c) van de richtlijn 2004/83/EG.

216 Art. 10, lid 1 van de richtlijn 2004/83/EG.

217 HvJEU, *X.,Y. en Z. t. Minister voor Immigratie en Asiel*, 7 november 2013, C-199/12, C-200/12, C-201/12, §§46-48.

voor homoseksuele handelingen op zich wel een daad van vervolging kan vormen, op voorwaarde dat die straf daadwerkelijk wordt toegepast.[218]

De nationale autoriteiten zullen dus moeten vaststellen **in welke mate er een effectief vervolgingsbeleid wordt gevoerd in de landen van herkomst** waar homoseksuele gedragingen strafbaar worden gesteld. Daarover stelde het Hof dat de nationale autoriteiten alle revelante informatie over dat land van herkomst moeten onderzoeken, waaronder de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en de manier waarop die worden toegepast. Het is aan die autoriteiten om te bepalen of in het land van herkomst de voorgeschreven gevangenisstraffen in de praktijk worden toegepast.[219] Is dat daadwerkelijk zo, dan is er sprake van een onevenredige of discriminerende bestraffing en vormt die dus een daad van vervolging.[220] Het Hof gaf daarbij geen richtlijnen of bij de beoordeling rekening moet worden gehouden of deze straffen al dan niet systematisch moeten worden toegepast.

De interpretatie dat de strafbaarstelling pas een daad van vervolging is wanneer de straffen ook worden toegepast gaat minder ver dan de richtlijnen van het UNHCR.[221] Die richtlijnen benadrukken dat ook strafwetten die nauwelijks of onregelmatig worden toegepast kunnen leiden tot een ondraaglijke en gevaarlijke situatie voor holebi's die kan neerkomen op vervolging. Homofobe wetten zorgen immers voor een sfeer van intolerantie en een permanente dreiging, wat aanleiding kan geven tot afpersing en chantage. De slachtoffers zullen bovendien minder geneigd zijn bescherming te zoeken bij hun overheid. Er blijft dus nog heel wat onzekerheid voor asielzoekers uit landen waar homoseksualiteit wel strafbaar is, maar waar de wet niet wordt toegepast.[222]

Kan men discretie verlangen om vervolging te voorkomen?

Het Hof sprak zich daarover duidelijk uit. Het stelde dat van een asielzoeker niet kan worden verwacht dat hij, om vervolging te vermijden, in zijn land van herkomst zijn homoseksualiteit geheim houdt of zich terughoudend opstelt. Het Hof argumenteerde dat het verlangen van discretie haaks staat op de erkenning van een kenmerk dat voor de identiteit dermate fundamenteel is dat van de betrokkenen niet mag worden verlangd dat zij het opgeven. Het verwees daarbij naar een arrest dat het in 2012 velde en waarin het oordeelde dat van asielzoekers niet mag worden geëist dat zij afzien van godsdienstige handelingen in hun land van herkomst om geen risico te lopen op vervolging.[223]

218 HvJEU, *X., Y. en Z. t. Minister voor Immigratie en Asiel*, 7 november 2013, C-199/12, C-200/12, C-201/12, §§53-56.

219 HvJEU, *X., Y. en Z. t. Minister voor Immigratie en Asiel*, 7 november 2013, C-199/12, C-200/12, C-201/12, §48.

220 HvJEU, *X., Y. en Z. t. Minister voor Immigratie en Asiel*, 7 november 2013, C-199/12, C-200/12, C-201/12, §61.

221 UNHCR, Guidelines on International Protection no. 9: Claims to Refugee Status based on Sexual Orientation and/or Gender Identity within the context of article 1A (2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 23 oktober 2012.

222 P. Borghs, "Hof van Justitie verbetert positie homoseksuele asielzoekers", *Juristenkrant,* nr. 279, 4 december 2013, p. 3.

223 HvJEU, *Y en Z*, 5 september 2012, C-71/11 en C-99/11.

2. De Belgische praktijk

In zijn rapportage groepeert het CGVS de cijfers voor asielaanvragen voor het motief 'seksuele oriëntatie en genderidentiteit'. Tussen 2009 en 2012 is het aantal asielaanvragen in België op basis van dat motief bijna verdrievoudigd. In 2009 ging het nog om 376 aanvragen; in 2012 al om 1.059 aanvragen.[224] Volgens de staatssecretaris voor Asiel en Migratie is die stijging deels te wijten aan een versterkte bewustwording rond de problematiek in de landen van herkomst. Daarnaast geeft ze aan dat er zich ook personen aanmelden die

224 CGVS, *Jaarverslag 2012*, p.21.

onterecht verklaren hun land om genderredenen te zijn ontvlucht.[225] In 2012 was dit de top vijf van herkomstlanden voor het motief 'seksuele oriëntatie en genderidentiteit': Senegal, Kameroen, Guinee, Mauritanië en Tanzania.[226] In al die landen verbiedt de strafwet homoseksualiteit of homoseksuele gedragingen.

De Belgische asielinstanties hebben voor de behandeling van dergelijke asielaanvragen al een zekere professionalisering doorgevoerd. Zo richtte het CGVS in 2005 een gendercel op met een coördinator en gespecialiseerde *protection officers* die gendergebonden asielaanvragen behandelen. Ze krijgen daarover opleidingen met een specifieke focus op seksuele geaardheid en genderidentiteit.[227]

Hier focussen we op **de manier waarop de RvV de daadwerkelijke strafbaarstelling evalueert om van een daad van vervolging te kunnen spreken**. Onze analyse gaat voorbij aan de vereiste van discretie en aan het geloofwaardigheidsonderzoek. Wat het punt van discretie betreft, geeft het CGVS immers aan dat niet meer te gebruiken bij de beoordeling van de gegrondheid van de asielaanvraag.[228] Voor een analyse over het geloofwaardigheidsonderzoek verwijzen we naar een recente publicatie door Çavaria en Vluchtelingenwerk Vlaanderen op basis van de beslissingen door de asielinstanties.[229] Daaruit blijkt dat veel asielaanvragen en beroepen worden afgewezen omdat de asielzoeker niet kan aantonen holebi te zijn.

Hieronder wordt de rechtspraak van de RvV onder de loep genomen aan de hand van zeven beslissingen. Die beslissingen werden uit een reeks van een vijftigtal[230] beslissingen van 2013 gekozen omdat ze interessante inzichten bieden. Ze gaan allemaal over asielaanvragen van personen afkomstig uit landen waar homoseksualiteit of homoseksuele handelingen strafbaar worden gesteld.

Soedan: de strafwetgeving is slechts één element in de beoordeling

In een beslissing van 26 februari 2013 boog de RvV zich over de afgewezen asielaanvraag van een Soedanese vrouw die uit angst voor vervolging vanwege haar seksuele geaardheid Soedan was ontvlucht.[231] Het CGVS had de aanvraag afgewezen omdat uit de omstandigheden niet bleek dat de vrouw haar land uit vrees voor vervolging had verlaten of dat ze bij een eventuele terugkeer een reëel risico op ernstige schade zou lopen.

De RvV stelde vast dat in Soedan homoseksuele geaardheid op zich niet strafbaar is. Seksuele handelingen met iemand van hetzelfde geslacht worden er wel zwaar bestraft. De RvV stelde eveneens vast dat de autoriteiten geen actief vervolgingsbeleid voeren. Zo werd de verzoekster niet vervolgd nadat ze was betrapt terwijl ze een vrouw kuste. Wanneer de Raad wil beoordelen of de bestraffing van homoseksualiteit een vervolging is in de zin van het VN-Vluchtelingenverdrag, ziet hij de **strafwetgeving slechts als één element van een breder kader**. Hij voegt daaraan toe dat elke maatschappij wordt gedragen door normen en culturele en overgeleverde tradities waarvan de veerkracht en de rekbaarheid het dagelijkse leven bepalen.

De RvV concludeerde dat homoseksualiteit sociaal onaanvaardbaar is in Soedan, en er wordt gezien als een schande of een ziekte die navenant moet worden gestraft of behandeld. Zelfs indien de regelgeving niet volstaat om te besluiten dat er van vervolging sprake is, kan worden aangenomen dat de maatschappelijke bestraffing – door gewone burgers en door de autoriteiten – reëel is. In casu oordeelde de Raad dat de lesbische geaardheid van de vrouw haar onvermijdelijk in een blijvende, mogelijk gevaarlijke onzekerheid bracht. De auteurs van vervolging kunnen immers ongestraft opereren, en homoseksuele burgers kunnen niet rekenen op bescherming omdat ze de strafwet overtreden als ze een onvervreemdbaar en centraal deel van hun identiteit uiten. De RvV stelde boven-

225 Senaat, Mondelinge vraag aan de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebijstrijding over "de lacunes in het Belgisch asielbeleid voor holebi's", nr.5-984, 5-102.

226 CGVS, *Jaarverslag 2012*, p. 21.

227 Senaat, Mondelinge vraag aan de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebijstrijding over "de lacunes in het Belgisch asielbeleid voor holebi's", nr.5-984, 5-102.

228 Discretie kan wel nog in aanmerking worden genomen bij het geloofwaardigheidsonderzoek. Zie: Vluchtelingenwerk Vlaanderen, *Holebi's op de vlucht. Een analyse van beslissingen door de asielinstanties*, 13 mei 2013, p. 33. Beschikbaar op www.vluchtelingenwerk.be en www.cavaria.be.

229 Vluchtelingenwerk Vlaanderen, *Holebi's op de vlucht. Een analyse van beslissingen door de asielinstanties*, 13 mei 2013.

230 Het gaat hier om een steekproef van een 50-tal beslissingen. Het gaat dus niet om het totaal aantal beslissingen die in 2013 door de RvV in deze materie werd genomen.

231 RvV, 26 februari 2013, nr. 97.865.

dien dat verzoekster de sociale bestraffing, los van een onontkoombaar gedwongen huwelijk, uitsluitend kon vermijden door niet enkel af te zien van iedere publieke uiting van haar homoseksualiteit, maar ook van elke niet-publieke uiting van haar geaardheid binnen haar familiale omgeving. Het vluchtelingenstatuut is dan ook aan de verzoekster toegekend.

Mauritanië: algemene informatie over homofoob geweld volstaat niet

In een arrest van 13 september 2013[232] weigerde de RvV de erkenning omdat op dat moment niet kon worden aangetoond dat in Mauritanië "elke homoseksueel zich kan beroepen op een gegronde vrees voor vervolging of risico te lopen op ernstige schade omwille van zijn seksuele geaardheid". De Mauritaanse wet bestraft inderdaad homoseksuele daden, maar rapporten tonen aan dat er geen vervolgingen plaatsvinden. De verzoeker stelde dat er desondanks angst kan zijn voor geweld dat politiediensten volledig straffeloos kunnen plegen. Hij beriep zich op homofoob geweld uitgaande van de samenleving, de familie en de publieke opinie, maar haalde ter argumentatie alleen algemene informatie aan. De RvV meende vervolgens dat er onvoldoende elementen waren om een gegronde vrees voor vervolging aan te tonen.

Kameroen: de RvV stuurt terug naar het CGVS voor verder onderzoek

Op 21 maart 2013 vernietigde de RvV een weigeringsbeslissing van het CGVS en stuurde de zaak terug naar het CGVS.[233] Die had de asielaanvraag geweigerd omdat het geen geloof hechtte aan de homoseksuele geaardheid van de verzoeker. De RvV betwistte die geaardheid echter niet. Om een gegronde vrees voor vervolging aan te tonen, verwees de verzoeker naar een rapport van Amnesty International. Daaruit blijkt dat in Kameroen mannen die schuldig worden bevonden aan het onderhouden van homoseksuele relaties een gevangenisstraf tot 54 jaar riskeren. In dat rapport wordt eveneens gemeld dat een aantal mannen werd gearresteerd nadat zij in de val waren gelokt door leden van de veiligheidsdienst of agenten die zich voordeden als homoseksuele mannen op zoek naar relaties. Omdat alleen die beknopte passage van het Amnesty-rapport werd aangehaald, oordeelde de Raad dat hij niet over voldoende informatie beschikte om de draagwijdte te bepalen van die actieve opsporing van homoseksuele mannen – en de mogelijke gevolgen daarvan om de vervolgingsvrees te beoordelen. Bijgevolg werd de zaak naar het CGVS teruggestuurd voor verder onderzoek.

Togo: landenrapporten zijn belangrijk maar niet voldoende

Een Togolese asielzoeker werd zowel door het CGVS als de RvV[234] niet erkend als vluchteling. Hoewel zijn geaardheid niet in twijfel werd getrokken, kon hij geen gegronde vrees voor vervolging vanwege zijn seksuele geaardheid aantonen.

Het CGVS wees de aanvraag af omdat het meende dat, ondanks de strafbaarstelling in het Togolese strafwetboek, er in dat land nog nooit strafrechtelijke veroordelingen zijn geweest. Het erkende dat meerdere rapporten inderdaad aantonen dat er sprake is van 'daden van vervolging' door familieleden en van sociale discriminatie. Maar geen enkel rapport toont systematisch geweld aan tegenover holebi's. Daaruit concludeerde het CGVS dat er op dat moment geen elementen waren die aantoonden dat elke homoseksuele persoon in Togo redenen heeft om vervolging te vrezen of risico loopt op ernstige schendingen van zijn grondrechten. De RvV benadrukte dat hij veel belang hecht aan de informatie uit rapporten van onafhankelijke internationale organisaties en ngo's, maar verduidelijkte dat het louter inroepen van rapporten die een algemene situatie schetsen van de inbreuken op de rechten van de mens niet volstaan om aan te tonen dat er een gegronde vrees voor vervolging is. In casu meende de Raad dat er onvoldoende elementen aanwezig waren om vast te stellen dat de verzoeker een gegronde vrees voor vervolging had vanwege zijn seksuele geaardheid.

Kenia: oog voor de evolutieve kracht van een samenleving

In een arrest van 11 maart 2013[235] volgt de RvV de evaluatie van het CGVS dat de situatie in Kenia

232 RvV, 13 september 2013, nr. 109.697.

233 RvV, 21 maart 2013, nr. 99.562.

234 RvV, 30 april 2013, nr. 102.239.

235 RvV, 11 maart 2013, nr. 98.620.

zodanig is gewijzigd dat er geen sprake meer is van een gerichte en systematische vervolging of discriminatie van de holebigemeenschap. De RvV meent immers dat het CGVS uit objectieve informatie kan vaststellen dat de **Keniaanse samenleving zich steeds toleranter opstelt ten opzicht van homoseksuele personen**. Dit blijkt onder meer uit de vaststellingen dat homoseksuelen in de praktijk niet meer worden vervolgd door de autoriteiten, dat het Hooggerechtshof de rechtsgeldigheid van traditionele huwelijken van personen van hetzelfde geslacht erkent, dat ministers zelf oproepen tot tolerantie ten opzichte van homoseksuelen, dat activisten voor homoseksuelen opkomen bij verkiezingen en dat er grote evenementen plaatsvinden die georganiseerd worden voor en door homoseksuelen. Het homofoob gedrag dat bepaalde individuen vertonen doet geen afbreuk aan de positieve algemene evoluties die in Kenia plaatsvinden, en waaruit ontegensprekelijk blijkt, aldus de RvV, dat er in Kenia geen sprake is van een gerichte en systematische vervolging of discriminatie van de holebigemeenschap. In casu kon verzoekster bijgevolg niet aannemelijk maken louter omwille van haar lesbische geaardheid, in aanmerking te komen voor internationale bescherming.

Senegal: beoordeling vraagt een grotere voorzichtigheid

In 2012 kwam het grootste aantal asielaanvragen op basis van seksuele geaardheid en genderidentiteit uit Senegal (bijna 24%). Artikel 319 van het Senegalese Strafwetboek bestraft homoseksuele gedragingen met een straf die kan oplopen tot vijf jaar gevangenis. De RvV stelt vast dat er sinds 2010 minder rechtszaken voorkomen. De daadwerkelijke vervolging lijkt dus afgenomen. Hieronder gaan we in op twee arresten waarbij de asielzoeker afkomstig was uit Senegal. De uitspraken liggen minder dan één maand uit elkaar; in de ene is de Raad overgegaan tot erkenning, in de andere niet.

In een arrest van 29 mei 2013 ging de RvV niet over tot erkenning van de vluchtelingenstatus.[236] De Raad erkende dat de stigmatisering van homoseksuele personen in Senegal een realiteit is en onderschreven wordt door gezagsdragers. Hij vond daarom dat een persoon die slachtoffer is van homofoob geweld (door de bevolking) redelijkerwijs niet kan vertrouwen op de bescherming van de autoriteiten. Maar hij stelde tegelijk dat de verzoeker niet kon aantonen dat de homofobe incidenten door hun ernst, repetitieve karakter of accumulatie een vervolging in de zin van artikel 48/3 van de wet van 15 december 1980 kunnen uitmaken – en dat er dus geen gegronde vrees voor vervolging was. De diverse, aan het dossier toegevoegde persberichten over de vervolging van homoseksuele personen, volstonden daarvoor niet. Toch benadrukte de RvV dat homoseksuele personen een bijzonder kwetsbare groep zijn in Senegal, en dat bij de beoordeling dus een grotere voorzichtigheid geboden is. Daarbij moet het voordeel van de twijfel gegeven worden en moet, aldus de Raad, speciale aandacht worden besteed aan de mogelijke gevolgen van een terugkeer naar het land van herkomst.

In een arrest van 25 juni 2013 ging de RvV wel over tot de erkenning van een Senegalese vluchteling die internationale bescherming had gevraagd vanwege vervolging op basis van zijn seksuele geaardheid.[237] Hoewel het CGVS niet had getwijfeld aan zijn geaardheid, vond het dat de verzoeker geen elementen kon voorleggen die wezen op een gegronde vrees voor vervolging. In zijn arrest volgde de RvV het CGVS in de vaststelling dat er niet langer sprake is van een systematische en georganiseerde vervolging door de autoriteiten. Maar hij onderstreepte wel dat de situatie van homoseksuele personen in Senegal zorgwekkend is: er is sprake van strafbaarstelling van homoseksuele daden, stigmatisering, afkeuring door de directe omgeving en toenemende radicalisering van de samenleving tegenover de homoseksuele bevolking. Bovendien kunnen slachtoffers van homofoob geweld niet rekenen op de bescherming van de autoriteiten. De Raad stelde nogmaals dat een grote voorzichtigheid geboden was bij de beoordeling van aanvragen om internationale bescherming van homoseksuele asielzoekers uit Senegal. In casu stelde de Raad dat de verzoeker genoeg indicaties kon geven van een gegronde vrees voor vervolging. En zelfs als die geen uitsluitsel geven, klonk het, zijn ze sterk genoeg om het voordeel van de twijfel te rechtvaardigen.

Conclusie

Onze beperkte lezing van de rechtspraak toont al aan dat de Belgische praktijk rond homoseksuele asielzoekers in overeenstemming is met de richtlijnen van het

236 RvV, 29 mei 2013, nr. 103.722.

237 RvV, 25 juni 2013, nr. 105.875.

UNHCR. De RvV gaat immers verder dan alleen vast te stellen in welke mate er een effectief vervolgingsbeleid wordt gevoerd in de landen van herkomst waar homoseksuele gedragingen strafbaar zijn. Hij kijkt ook naar de maatschappelijke context van de homoseksuele asielzoeker in zijn land van herkomst.

(In)tolerantie ten aanzien van de homoseksuele bevolking kan snel veranderen. Zo ondertekende de Nigeriaanse president recent nog een wet die homoseksuele relaties en lidmaatschap van een beweging die opkomt voor homorechten strafbaar stelt.[238] Amper één dag na de inwerkingtreding van die wet werden al tientallen mensen gearresteerd.[239] Ook in Oeganda verhoogde de president recent de straf voor homoseksualiteit tot levenslange opsluiting.[240] Sinds december 2013 is homoseksualiteit ook opnieuw strafbaar in India.[241]

Maar intolerantie gaat verder dan de strafbaarstelling. Zo moet de staat zijn onderdanen ook kunnen beschermen tegen de stigmatisering door en de intolerantie en het homofobe geweld van de bevolking. Kan de staat die bescherming niet waarborgen, dan schendt hij de rechten van de mens. Ook op dat vlak kan de situatie vrij snel veranderen. Het is dus zowel voor de asielinstanties als voor de asielzoeker belangrijk om bij de asielaanvraag op de hoogte te zijn van de recente ontwikkelingen in het land van herkomst. Bovendien moet de asielzoeker de actuele context in zijn land ook voldoende aantonen bij zijn verzoek.

238 NOS nieuws, Homoseksualiteit Nigeria strafbaar, 13 januari 2014. Beschikbaar op www.nos.nl.

239 Amnesty International, Nigeria: Halt homophobic witch-hunt under oppressive new law, 15 januari 2014. Beschikbaar op www.amnesty.org.

240 The Guardian, Ugandan president condemned after passing anti-gay law, 16 februari 2014. Beschikbaar op www.theguardian.com.

241 Knack, *Homoseksualiteit is opnieuw strafbaar in India*, 11 december 2013. Beschikbaar op www.knack.be.

III.2

RECHT OP GEZINSLEVEN

A. CIJFERS

I. Gezinshereniging in kaart brengen op basis van verschillende gegevensbronnen

De twee voornaamste gegevensbronnen voor het bestuderen van de gezinshereniging zijn de gegevens over het afleveren van *visa* enerzijds en de gegevens over het afleveren van *verblijfstitels* anderzijds. Beide databanken overlappen elkaar gedeeltelijk, maar ze hebben niet volledig betrekking op dezelfde personen en ook de voor- en nadelen voor de statistische analyse verschillen (zie Kader 11).

Kader II. Visa en verblijfstitels

Alle aanvragen voor een machtiging tot verblijf voor gezinshereniging worden geregeld door procedures bepaald in de wet van 15 december 1980. Die verschillen afhankelijk van de nationaliteit van de persoon die het recht op gezinshereniging opent: de *artikels 10 en 10bis* regelen de gezinshereniging wanneer de persoon die dat recht opent (de zogenaamde 'gezinshereniger') een derdelander is, terwijl de *artikels 40bis en 40ter* van toepassing zijn wanneer de gezinshereniger de Belgische nationaliteit heeft (40ter) of EU-burger is (40bis). Op basis van de beschikbare statistieken is het niet altijd mogelijk een onderscheid te maken tussen Belgen en Europeanen, terwijl de wettelijke voorwaarden verschillen, in het bijzonder sinds de inwerkingtreding van de nieuwe wet inzake gezinshereniging in 2011.[242]

» De gegevens over de **visa** komen van de FOD Buitenlandse Zaken en betreffen personen die een visumaanvraag hebben ingediend bij een Belgische diplomatieke of consulaire post in het buitenland. Het belangrijkste nadeel van die databank is dat een analyse van het fenomeen gezinshereniging in zijn globaliteit om verschillende redenen niet mogelijk is. Enerzijds zijn niet alle nationaliteiten onderworpen aan de visumplicht en anderzijds betreden bepaalde personen het Belgische grondgebied met een ander type visum, maar dienen zij ter plaatse een aanvraag tot gezinshereniging in.[243] Daardoor verblijven bepaalde personen in België in het kader van gezinshereniging, die toch niet in die databank zijn opgenomen. Een groot voordeel van deze gegevensbron is dat zowel de positieve als de negatieve beslissingen kunnen worden onderzocht, wat heel interessant is nu het beleid naar een verstrenging van de toegangsvoorwaarden voor gezinshereniging gaat. Op basis van die gegevens is het bovendien ook mogelijk een onderscheid te maken tussen de visumaanvragen die worden ingediend op basis van de artikels 10 en 10bis enerzijds en op basis van de artikels 40bis en 40ter anderzijds.

» De gegevens over het afleveren van **verblijfstitels** komen sinds de inwerkingtreding van het KB van 27 januari 2008, van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ). Deze gegevens houden zowel rekening met de personen die het Belgische grondgebied zijn binnengekomen met een visum voor gezinshereniging, als met degenen die zich in België bevinden met een andere verblijfstitel en achteraf een verblijfstitel hebben ontvangen in het kader van een gezinshereniging. Vreemdelingen die zich in België bevinden met een visum lang verblijf om studie- of arbeidsredenen (D), of met een visum kort verblijf (C) met het oog op een huwelijk bijvoorbeeld, kunnen bij het

242 Zie *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 90-92.

243 Voor een overzicht van andere nadelen van deze databank, zie *Cijfers*, Hoofdstuk II.

gemeentebestuur van hun verblijfplaats een aanvraag tot gezinshereniging indienen. Sinds de invoering van de elektronische verblijfskaarten, zijn de gemeentebesturen verplicht de migratiemotieven zowel voor derdelanders als voor Europese onderdanen in het Rijksregister in te geven. Die gegevens worden niet alleen opgesplitst volgens de nationaliteit van de gezinshereniger (Belg, EU-burger, derdelander), maar ook volgens de familieband met de persoon die hem in België vervoegt (de 'gezinsmigrant'), waardoor bijkomende analyses mogelijk zijn, naast die op basis van de visumgegevens.

Wat de gezinshereniging betreft, zijn de gegevens over de verblijfstitels die door de DVZ worden aangeleverd, beschikbaar onder verschillende vormen, telkens met verschillende indicatoren. Sinds 2008 publiceert Eurostat jaarlijks gedetailleerde cijfers (per geslacht, nationaliteit en familieband van de gezinsmigrant), maar die zijn beschikbaar wanneer de gezinsmigranten *derdelanders* zijn. Wat de gezinsherenigers betreft, wordt enkel een onderscheid gemaakt tussen derdelanders en de anderen. Een onderscheid maken tussen de Belgen en de andere EU-burgers is bijgevolg niet mogelijk.

Sinds kort verzamelt de DVZ ook cijfers over alle eerste verblijfstitels, ongeacht de nationaliteit van de gezinsmigrant. Die gegevens zijn dus vollediger en uitermate interessant om de effecten van de beleidsveranderingen terzake in detail te bestuderen. Bij het afsluiten van de redactie van dit verslag, had de DVZ die gegevens echter nog niet gepubliceerd.

Opnieuw lichte daling van het aantal visa voor gezinshereniging in 2013

In het Jaarverslag Migratie 2012 had het Centrum het feit benadrukt dat het aantal visa, afgeleverd in het kader van gezinshereniging, sinds 2010 sterk aan het dalen was. Dat was vooral het geval tussen 2011 en 2012, toen het aantal gezinshereningsvisa met 30% omlaag ging. Die daling weerspiegelt zeer waarschijnlijk de effecten van de nieuwe wet op de gezinshereniging die op 22 september 2011 in werking is getreden.[244] Uit de statistieken van het jaar 2013 blijkt een minder duidelijk contrast, maar toch wordt nog een lichte daling genoteerd: 9.816 afgeleverde visa voor gezinshereniging in 2013 tegenover 10.332 in 2012 (-5%). Die lichte daling wordt 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 (Tabel 7). Zoals we eerder hebben aangehaald,[245] kan worden uitgegaan van de veronderstelling dat die vermindering van het aantal *beslissingen* een weerspiegeling is van een vermindering van het aantal visum*aanvragen*.[246] Er mag immers worden aangenomen dat de strengere voorwaarden die door de nieuwe wet op de gezinshereniging werden ingevoerd, in 2013 ongetwijfeld beter gekend zijn en daardoor tot een daling van het aantal aanvragen hebben geleid.

Uit de visumstatistieken blijkt dat bij de voornaamste nationaliteiten met een machtiging tot verblijf op het Belgische grondgebied om familiale redenen, de Marokkanen met ruime voorsprong koploper zijn, met 1.562 afgeleverde visa in 2013 (ofwel 16% van alle afgeleverde visa voor gezinshereniging). Tussen 2010 en 2013 is dit cijfer met meer dan de helft gedaald (Tabel 6). De vaststelling dat het aantal visa om familiale redenen duidelijk daalt, geldt voor de meeste nationaliteiten. Behalve voor de Marokkanen, is dat ook het geval voor de Turken en de Congolezen. Bij de Indiërs en de Japanners is het aantal visa voor gezinshereniging tussen 2010 en 2013 daarentegen gestegen.

244 De wet van 8 juli 2011 tot wijziging van de wet van 15 december 1980, die in werking is getreden op 22 september 2011, heeft nieuwe materiële voorwaarden ingevoerd voor de gezinshereniging, zowel met een derdelander (artikel 10/10bis) als met een EU- burger (artikel 40bis) of met een Belg (artikel 40ter).

245 Zie *Cijfers*, Hoofdstuk II.

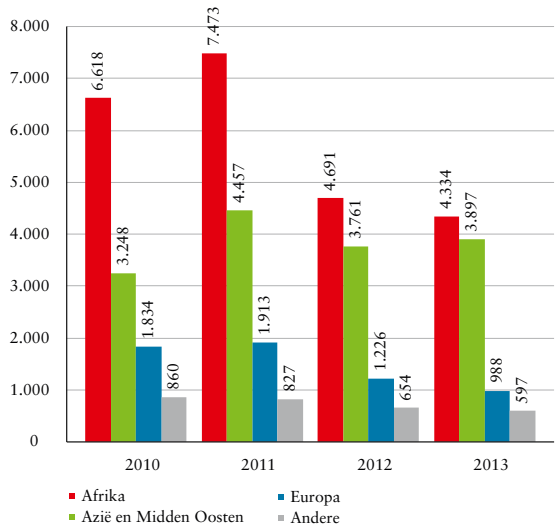
246 De FOD Buitenlandse Zaken levert de gegevens aan op basis van de datum van de beslissing en niet volgens het jaar waarin de aanvraag werd ingediend. Het is bijgevolg niet mogelijk om de evolutie van het aantal visumaanvragen te onderzoeken.

Tabel 6. **Aantal visa afgeleverd in het kader van een gezinshereniging voor de voornaamste betrokken nationaliteiten, 2010-2013** *(Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken)*

	2010	2011	2012	2013	% in 2013
Marokko	3.807	2.691	1.672	1.562	16%
India	852	899	1.048	1.167	12%
Turkije	1.429	1.265	771	592	6%
Japan	85	306	382	414	4%
Afghanistan	228	252	171	392	4%
Guinee	443	478	311	376	4%
Ghana	522	318	327	374	4%
DR Congo	463	757	378	315	3%
Irak	326	544	454	310	3%
Verenigde Staten	257	310	242	263	3%
Andere landen	4.148	6.850	4.576	4.051	41%
Totaal	12.560	14.670	10.332	9.816	

In het algemeen is het aantal visa dat werd afgegeven met het oog op een gezinshereniging tussen 2010 en 2013 gedaald voor de onderdanen van Afrikaanse en Europese landen, terwijl dat cijfer lichtjes is gestegen voor de burgers van Aziatische landen (Figuur 24).

Figuur 24. **Aantal afgeleverde visa voor gezinshereniging, 2010-2013** *(Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken)*



2. Frequentere weigeringen en een langere behandelingstermijn voor visa voor gezinshereniging

Visa die worden aangevraagd voor gezinshereniging, verschillen van de andere visumtypes om minstens twee redenen. Enerzijds worden ze vaker geweigerd dan de andere en anderzijds duurt hun behandelingstermijn 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 was het aandeel weigeringen hoger, terwijl de behandelingsduur van de dossiers over het algemeen korter was geworden. De statistieken voor 2013 liggen in de lijn van die in 2012.

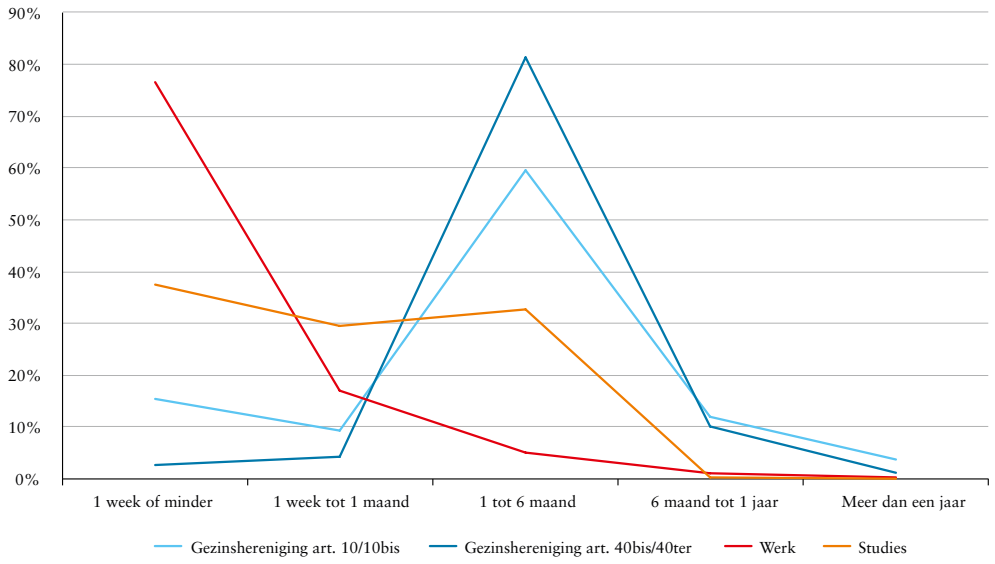
Van alle visumaanvragen voor een verblijf van meer dan drie maanden, hebben de meeste betrekking op gezinshereniging. In 2013 werden in dit verband 15.071 beslissingen genomen (9.112 in het kader van de artikels 10/10bis, 5.959 in het kader van de artikels 40bis en 40ter), wat 20% minder is dan in 2012. In 2013 bedroeg het aandeel weigeringen voor deze visumcategorie 35% (29% voor de artikels 10/10bis en 44% voor de artikels 40bis en 40ter). Visa die werden aangevraagd voor gezinshereniging zijn de enige waarvoor dergelijke veranderingen zich hebben voorgedaan, aangezien het percentage weigeringen voor visa die werden aangevraagd om studie- of beroepsredenen stabiel is gebleven.

Visa voor gezinshereniging worden vaker geweigerd en hun behandelingstermijn duurt langer

Tabel 7. **Aantal en percentage geweigerde visa volgens de reden van de visumaanvraag, 2011-2013**
(Bron: visumgegevens, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: S. Vause, UCL)

	2011		2012		2013	
	Totaal aantal beslissingen	Geweigerden in verhouding tot totaal aantal beslis-singen	Totaal aantal beslissingen	Geweigerden in verhouding tot totaal aantal beslis-singen	Totaal aantal beslissingen	Geweigerden in verhouding tot totaal aantal beslis-singen
Visa lang verblijf (type D)						
MVV Werkvergunning, professionele kaart	3.501	2%	3.322	2%	3.507	1%
MVV Gezinshereniging (art. 10 en 10bis)	10.785	26%	11.202	41%	9.112	29%
MVV Gezinshereniging (art. 40bis en 40ter)	9.772	32%	7.675	52%	5.959	44%
MVV Studies	8.947	26%	9.135	25%	9.269	24%
Andere visa lang verblijf	2.814	8%	2.982	10%	3.040	9%
Visa kort verblijf (type C)	225.109	14%	224.002	16%	222.753	15%

Figuur 25. **Behandelingstermijn van visumaanvragen voor de belangrijkste visumtypes voor lang verblijf, 2013**
(Bron: visumgegevens, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: S. Vause, UCL)



Dat de behandeling van visumaanvragen voor gezinshereniging aanzienlijk langer duurt dan voor de andere visumtypes is niet nieuw.[247] Voor de beslissingen die in 2013 zijn genomen, heeft het ongeveer drie en een halve maand geduurd om 50% van de visumaanvragen voor gezinshereniging te behandelen, terwijl na diezelfde periode 97% van de aanvragen voor een werkvisum en 96% van de aanvragen voor een studentenvisum al waren verwerkt. Na een jaar waren zowat 5% van de visumaanvragen voor gezinshereniging (of ongeveer 1.000 dossiers) nog altijd niet afgehandeld. Toch stellen we in 2013, net als in 2012, een daling vast van de behandelingstermijn van visa voor gezinshereniging in vergelijking met de jaren daarvoor. Vooral het percentage beslissingen dat binnen de eerste zes maanden na de aanvraag wordt genomen, is gestegen. Daardoor is het aantal beslissingen dat na verloop van die periode wordt genomen, gedaald. Met de hervorming van 2011 werd de termijn verminderd (van negen naar zes maanden) waarbinnen een beslissing over visa voor gezinshereniging met een derdelander moet worden genomen. Daarnaast werd een termijn van zes maanden ingevoerd voor gezinshereniging met Belgen en EU-burgers. De statistieken van 2012 en 2013 lijken erop te wijzen dat die hervorming van 2011 haar vruchten heeft afgeworpen en dat de behandelingstermijn van visa voor gezinshereniging effectief korter zijn geworden.

247 Zie *Jaarverslag Migratie 2011*, p. 73.

3. Gezinshereniging bekeken via de cijfers over de eerste verblijfstitels

Zoals eerder vermeld, zijn de gegevens over de eerste verblijfstitels die worden afgeleverd voor gezinshereniging, beschikbaar onder twee verschillende vormen en beantwoorden ze aan verschillende definities en methodologieën (Kader 11). Dit is niet bevorderlijk voor een globaal begrip van het fenomeen, maar zorgt er wel voor dat de gezinshereniging in België aan de hand van verschillende indicatoren in kaart kan worden gebracht. De gegevens over de eerste verblijfstitels worden opgemaakt door de DVZ en via twee afzonderlijke kanalen gepubliceerd. De gegevens die door Eurostat worden verspreid, hebben enkel betrekking op de titels die worden afgeleverd aan derdelanders, terwijl de gegevens die rechtstreeks door de DVZ worden gepubliceerd, betrekking hebben op alle personen aan wie een eerste verblijfstitel wordt afgeleverd, zonder dat hun nationaliteit echter kan worden achterhaald.

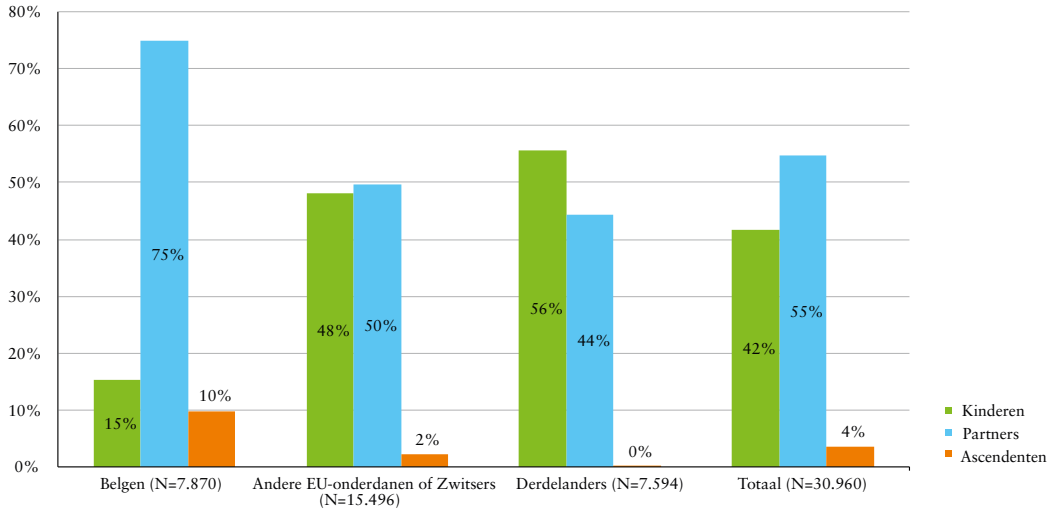
In 2012 (de recentste statistieken die op dit moment beschikbaar zijn) werden, volgens de **Eurostatgegevens**, meer dan de helft van de eerste verblijfstitels die aan derdelanders werden afgeleverd, uitgereikt voor gezinshereniging (26.193 titels op 48.495, ofwel 54%). De voornaamste betrokken nationaliteiten zijn de Marokkanen (met 21% van die titels), de Turken (6%), de Congolezen (4%), de Amerikanen (4%) en de Indiërs (4%). Iets meer dan de helft van die titels wordt afgeleverd aan derdelanders die een andere derdelander vervoegen (53%) en de andere helft (47%) aan derdelanders die een Belg of een EU-burger vervoegen, zonder dat de nationaliteit van de personen die het recht op de gezinshereniging openen, kan worden achterhaald. Die titels hebben trouwens globaal iets vaker betrekking op kinderen (52%) dan op gezinshereniging tussen (gehuwde) partners (45%).[248]

De **nationale cijfers** die rechtstreeks door de DVZ worden gepubliceerd, zijn in theorie vollediger, aangezien ze betrekking hebben op alle titels, ongeacht de nationaliteit van de persoon die een familielid vervoegt in België. In 2013 heeft de DVZ bepaalde cijfers over de verblijfstitels meegedeeld voor de periode 2009-2012. Die cijfers werden overgenomen door de pers en bekendgemaakt via parlementaire vragen. Ze worden opgesplitst volgens de nationaliteitengroep waartoe de persoon behoort die het recht op gezinshereniging

248 De overige 3% procent hebben betrekking op ouders die hun kinderen in België vervoegen.

opent (Belgen, EU-burgers of derdelanders) en volgens het type familieband van de gezinsmigrant (kinderen, (gehuwde) partners of ascendenten). Bij het afsluiten van de redactie van dit verslag had de DVZ ons de cijfers voor 2013 nog niet meegedeeld.

Figuur 26. **Verdeling van de eerste verblijfstitels afgeleverd voor gezinshereniging volgens de nationaliteit van de 'gezinshereniger' en de familieband van de 'gezinsmigrant', 2012** *(Bron: DVZ)*



Van de 30.960 eerste titels die in 2012 werden afgeleverd, had iets meer dan de helft betrekking op gezinshereniging tussen (gehuwde) partners (55%), gevolgd door de gezinshereniging van kinderen die hun ouder(s) vervoegen (42%). De gezinshereniging van ascendenten met hun kinderen vormen een zeer kleine minderheid (4%).[249] De verdeling van de gezinsherenigingen volgens het type familieband schommelt dan weer sterk afhankelijk van de nationaliteit van de gezinsherenigers. In het bijzonder onderscheiden de gezinsherenigingen met Belgen (art. 40ter) zich duidelijk van de gezinsherenigingen met een andere EU-burger (art. 40bis) of met een derdelander (art. 10 en 10bis). De grote meerderheid ervan heeft immers betrekking op gezinshereniging tussen (gehuwde) partners (75%) en in veel mindere mate op kinderen die hun ouders vervoegen (15%) of ouders die hun kinderen vervoegen (10%). Sinds de hervorming van de gezinshereniging bestaat die laatste mogelijkheid enkel voor ouders die minderjarige kinderen vervoegen. Het aanzienlijke aandeel van dergelijke gezinsherenigingen (10%) is dus toch opmerkelijk. Het kan echter niet worden uitgesloten dat dit hoge percentage toe te schrijven is aan een inhaaleffect. Vóór de wetswijziging van 2011 konden buitenlandse ouders van Belgische kinderen immers alleen maar een verblijfsrecht verkrijgen op basis van een regularisatieaanvraag, wat een procedure is die meer onzekerheden inhoudt.[250] De evolutie van dit cijfer moet de komende jaren worden gevolgd om daaruit de gepaste conclusies te kunnen trekken.

Gedetailleerdere gegevens volgens de nationaliteit van de gezinsherenigers en de gezinsmigranten zouden een meer diepgaande analyse mogelijk maken. Op dit ogenblik werkt de DVZ aan de opstelling van dit soort gegevens, wat ons – zo hoopt het Centrum toch – in staat zal stellen om dit fenomeen in het volgende jaarverslag meer in detail te analyseren.

249 Dit wordt gedeeltelijk verklaard door het feit dat enkel de ascendenten die een niet-begeleide minderjarige vreemdeling die derdelander en erkend vluchteling is, of een (niet-Belgische) EU-burger wensen te vervoegen, recht hebben op een verblijfstitel in het kader van gezinshereniging, met uitzondering van 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.

250 Zie *Uitdaging onder de loep*, Hoofdstuk III.5.

B. RECENTE ONTWIKKELINGEN

1. Ontwikkelingen op Europees niveau

1.1. Wetgeving

Op 3 april 2014 heeft de Europese Commissie een mededeling gepubliceerd betreffende richtsnoeren voor de toepassing van de gezinsherenigingsrichtlijn.[251] In 2011 had de Commissie, na het verslag van 2008 over de toepassing van de gezinsherenigingsrichtlijn, dat concludeerde dat er zich een aantal problemen voordeden en voorbeelden aanhaalde van de onjuiste omzetting of verkeerde toepassing van de richtlijn, het initiatief genomen tot een brede consultatie (Groenboek) over de gezinshereniging.[252] Na afloop van dit proces en behoudens de eventuele procedures wegens inbreuken die de Commissie kan inleiden, werden deze richtsnoeren gekozen als middel om verbetering te brengen in de bestaande situatie. Ze weerspiegelen het standpunt van de Commissie over de toepassings- en interpretatiemodaliteiten van de richtlijn en zijn grotendeels gebaseerd op de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU).

Het Centrum zal dit document in zijn komende publicaties grondiger analyseren.

1.2. Rechtspraak

Familieleden van EU-burgers die gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer

In 2013 heeft het HvJEU een interpretatief arrest gewezen over het begrip familielid 'ten laste' van een burger van de Europese Unie.[253] De zaak heeft betrekking op mevrouw Reyes, die ouder is dan 21 jaar, van Filippijnse nationaliteit en verblijvend in de Filippijnen. Haar moeder, die eveneens de Filippijnse nationaliteit heeft, is gehuwd met een Noor. Het echtpaar woont in Zweden. Mevrouw Reyes wenst, in toepassing van de bepalingen over het recht van vrij verkeer,[254] haar moeder te vervoegen in Zweden. Dit verzoek wordt door de Zweedse nationale autoriteiten geweigerd. Als reden geven ze op dat niet vaststaat dat zij 'ten laste' is van haar moeder, ook al betwisten ze niet dat de moeder regelmatig geld stuurt naar haar dochter. Om tot die conclusie te komen, hebben de nationale autoriteiten de volgende omstandigheden in aanmerking genomen:

» het is niet bewezen dat de opgestuurde geldbedragen dienen om de essentiële behoeften voor huisvesting en gezondheidszorg in de Filippijnen te dekken;

» er wordt evenmin aangetoond op welke punten het Filippijnse stelsel van sociale bescherming die behoeften niet dekt;

» de meerderjarige dochter heeft een diploma behaald en stages gevolgd, ze zou dus werk kunnen vinden;

» tijdens haar kinderjaren heeft haar grootmoeder voor haar gezorgd.

De autoriteiten hebben uit die verscheidene elementen geconcludeerd dat de meerderjarige dochter zich niet in de situatie bevindt dat ze niet in haar eigen levensonderhoud kan voorzien zonder de hulp van haar moeder en haar stiefvader. Tijdens de procedure, heeft de beroepsrechtbank aan het HvJEU gevraagd of een kind van meer dan 21 jaar oud, dat beweert 'ten laste' te zijn, moet bewijzen dat het zonder succes heeft geprobeerd om werk te vinden of om steun te krijgen van de overheid van zijn land van verblijf om als 'ten laste' van zijn ouders te kunnen worden beschouwd.

251 Mededeling van 3 april 2014 van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, COM(2014) 210 final.

252 Zie *Jaarverslag Migratie 2011*, p. 78.

253 HvJEU, *Flora May Reyes t. Migrationsverket*, 16 januari 2014, C-423/12.

254 Richtlijn 2004/38/EG van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, artikel 2.2.c).

De regelmatige versturing van geldbedragen aan een meerderjarige descendent volstaat om een afhankelijkheidssituatie aan te tonen

Het Hof antwoordt daarop dat de meerderjarige bloedverwant in neergaande lijn (de descendent) inderdaad moet aantonen dat hij niet in zijn eigen levensonderhoud voorziet, maar dat het daarentegen niet noodzakelijk is om de redenen van die afhankelijkheid op te geven. De regelmatige versturing, gedurende aanzienlijke tijd, van geldbedragen om de essentiële behoeften van de meerderjarige descendent te dekken, volstaat om het bestaan van een afhankelijkheidssituatie aan te tonen. Om aan te nemen dat een meerderjarige descendent ten laste is, is het dus niet nodig te eisen dat hij daarnaast ook het bewijs levert dat hij geen werk heeft gevonden of geen uitkeringen heeft kunnen krijgen waardoor hij zijn essentiële behoeften kan dekken, noch zelfs dat hij op eender welke andere manier heeft geprobeerd om in zijn levensonderhoud te voorzien.

Familieleden van EU-burgers die geen gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer

Het HvJEU heeft twee arresten gewezen met betrekking tot de rechten van EU-burgers.

Het eerste arrest[255] heeft betrekking op een kind van Franse nationaliteit dat in Luxemburg woont samen met zijn moeder, een derdelander. Het HvJEU herinnert in zijn arrest aan de doctrine uit het arrest Zhu en Chen[256]: een kind op jonge leeftijd dat een EU-burger is, mag met zijn ouders in een andere lidstaat van de Unie verblijven als het bewijst dat het, desgevallend via zijn ouders, over voldoende bestaansmiddelen en een ziekteverzekering beschikt. Indien deze voorwaarden niet zijn vervuld, dan verzet het recht van de Unie zich niet tegen een weigering van het verblijfsrecht. Het Hof stelt immers dat de ouder en het kind, in principe, over een verblijfsrecht beschikken in de lidstaat waarvan het kind de nationaliteit heeft (in casu Frankrijk). Een weigering van het verblijfsrecht in Luxemburg zou dus niet tot gevolg hebben dat dit kind wordt verplicht om het grondgebied van de Unie in haar geheel te verlaten. De nationale autoriteiten moeten echter nagaan of dit wel het geval is, met andere woorden of de ouder van een minderjarig Frans kind wel degelijk een verblijfsrecht heeft in Frankrijk.

Het tweede arrest[257] heeft betrekking op een persoon van Luxemburgse nationaliteit die in Luxemburg verblijft en die zijn ouders en zijn twee broers, allen van Kosovaarse nationaliteit, wil doen overkomen. Het HvJEU herinnert hier aan zijn doctrine van de voorgaande jaren: de EU-burgers die geen gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer zijn geen begunstigden van de richtlijn betreffende het recht van de EU-burgers. Het voegt eraan toe dat de weigering van een verblijfsrecht aan één van de familieleden van een EU-burger die nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer niet onder de toepassing van het recht van de Unie valt, indien een dergelijke weigering er niet toe leidt dat die burger het daadwerkelijke genot van het grootste deel van zijn rechten wordt ontzegd. Het logische gevolg van die doctrine is dat de overeenstemming van een dergelijke weigering ook niet moet worden getoetst aan het Handvest van de grondrechten.

255 HvJEU, *Adzo Domenyo Alokpa e.a. t. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, 10 oktober 2013, C-86/12.

256 HvJEU, *Zhu en Chen t. Secretary of State for the Home Department*, 19 oktober 2004, C-200/02; zie ook *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 93-96.

257 HvJEU, *Imeraga e.a. t. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, 8 mei 2013, C-87/12.

2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau

2.1. Wetgeving

2.1.1. Wet op het schijnhuwelijk en de schijnwettelijke samenwoning

De wet van 2 juni 2013[258] heeft het wettelijk kader om de strijd tegen schijnpartnerschappen aan te gaan, hervormd.

Hervorming van het wettelijk kader ter bestrijding van de schijnhuwelijken

De procedure die moet worden gevolgd om in België in het huwelijk te treden, bestaat uit twee stappen: eerst is er de aangifte van het huwelijk[259] en daarna de voltrekking van het huwelijk[260].

De aangifte van het huwelijk

De eerste stap bestaat erin om aan de ambtenaar van de burgerlijke stand een aantal documenten te overhandigen die hem in staat moeten stellen te bepalen of de toekomstige echtgenoten aan de wettelijke voorwaarden voldoen om in het huwelijk te kunnen treden. Aan de hand van die documenten moeten hun leeftijd, hun ongehuwde staat, hun nationaliteit, hun identiteit, hun woonplaats enz. kunnen worden vastgesteld. Als blijkt dat aan de voorwaarden is voldaan om in het huwelijk te treden, zal de ambtenaar van de burgerlijke stand een huwelijksaangifte opmaken.

Het Burgerlijk wetboek legt nu aan de ambtenaar van de burgerlijke stand de verplichting op om de akte binnen de maand na de ontvangst van de documenten op te maken. Indien hij twijfelt aan de geldigheid of de echtheid van de documenten die aan hem worden voorgelegd, dan kan hij eveneens de beslissing om de akte van aangifte van het huwelijk al dan niet op te maken uitstellen voor een termijn van drie maanden.[261] In die periode kan hij een onderzoek vragen naar de geldigheid en de echtheid van de documenten. Hij kan weigeren om de akte op te maken indien hij de geldigheid of de echtheid van de overhandigde documenten niet erkent. In dit geval beschikken de toekomstige echtgenoten over de mogelijkheid om beroep aan te tekenen bij de rechtbank van eerste aanleg.

Indien hij binnen de termijn van drie maanden geen beslissing heeft genomen, moet de ambtenaar van de burgerlijke stand de akte van aangifte van het huwelijk opmaken.

De voltrekking van het huwelijk

Daarna kan het huwelijk worden voltrokken, ten vroegste veertien dagen en uiterlijk zes maanden en veertien dagen na de datum waarop de akte van aangifte van het huwelijk is opgemaakt. Indien de ambtenaar van de burgerlijke stand twijfelt aan de intenties van minstens één van de twee toekomstige echtgenoten, kan hij de voltrekking van het huwelijk opschorten gedurende een termijn van twee maanden vanaf de voorziene datum van de voltrekking van het huwelijk. Die termijn kan door het parket met drie bijkomende maanden worden verlengd. In geval van weigering, beschikken de toekomstige echtgenoten over de mogelijkheid om beroep aan te tekenen bij de rechtbank van eerste aanleg.

De datum van het huwelijk kan in de huwelijksaangifte worden vermeld,[262] waardoor de toekomstige echtgenoten een zekerheid hebben over de eventuele onderzoeks- en beslissingstermijnen.

Indien hij binnen een termijn van twee of vijf maanden geen beslissing heeft genomen, moet de ambtenaar van de burgerlijke stand het huwelijk voltrekken.

258 Wet van 2 juni 2013 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, *BS*, 23 september 2013.

259 Art. 63 en 64 van het Burgerlijk wetboek.

260 Art. 165 tot 167 van het Burgerlijk wetboek.

261 Het beginpunt van de termijn van drie maanden is de datum waarop de ambtenaar van de burgerlijke stand een ontvangstbewijs afgeeft. Dat wordt afgegeven nadat alle vereiste documenten aan hem werden overhandigd.

262 Hoofdstuk I, punt A.5 van de omzendbrief van 6 september 2013 inzake de wet van 2 juni 2013 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.

Huwelijken in het buitenland

De nationale wetgeving van sommige landen vereist dat er een attest wordt voorgelegd dat werd uitgereikt door de nationale autoriteiten en waaruit blijkt dat er geen enkel wettelijk beletsel bestaat voor de betreffende persoon om in het huwelijk te treden. Indien een Belg wil huwen in een land dat een dergelijk document eist, wordt dit uitgereikt door de diplomatieke posten. De wet[263] biedt de diplomatieke posten nu de mogelijkheid om de afgifte van dit document uit te stellen, indien ze eraan twijfelen of de Belg aan de voorwaarden en de hoedanigheden beantwoordt om in het huwelijk te kunnen treden. Een van die voorwaarden is het verbod een schijnhuwelijk aan te gaan. In dit geval kan de diplomatieke post de afgifte van het attest van geen huwelijksbeletsel drie maanden uitstellen en het parket vragen om een onderzoek uit te voeren. Het parket kan die termijn met twee maanden verlengen. Enkel het parket kan weigeren het attest af te leveren. In dit geval bestaat de mogelijkheid om daartegen beroep aan te tekenen bij de rechtbank van eerste aanleg.

Indien de ambtenaar van de diplomatieke post binnen de termijn van drie of vijf maanden geen beslissing heeft genomen, dan moet hij het attest van geen huwelijksbeletsel afgeven.

Invoering van het concept schijnwettelijke samenwoning

Een nieuw artikel 1476bis heeft in het Burgerlijk wetboek een wettelijke definitie van schijnwettelijke samenwoning ingevoerd: "Er is geen wettelijke samenwoning wanneer, ondanks de geuite wil van beide partijen om wettelijk samen te wonen, uit een geheel van omstandigheden blijkt dat de intentie van minstens een van beide partijen kennelijk enkel gericht is op het bekomen van een verblijfsrechtelijk voordeel dat is verbonden aan de staat van wettelijk samenwonende." Deze definitie is duidelijk geïnspireerd op die van het schijnhuwelijk. Het schijnkarakter van de samenwoning wordt dus afgeleid uit de uitsluitende intentie van een van de partners om een verblijfsrechtelijk voordeel te bekomen. Elke andere doelstelling, zelfs als die tegelijk aanwezig is met die om een verblijfsrechtelijk voordeel te bekomen, is a priori legitiem.[264] Het begrip gedwongen wettelijke samenwoning wordt eveneens ingevoerd en betreft de samenwoning waarvoor de toestemming van minstens één persoon werd verkregen door middel van geweld of bedreiging.

Om te bepalen of de voorgenomen wettelijke samenwoning aan deze definities beantwoordt, voert het Burgerlijk wetboek eveneens een onderzoeksprocedure in die de ambtenaar van de burgerlijke stand de mogelijkheid biedt om de registratie van de verklaring twee maanden uit te stellen.[265] Die termijn kan door het parket met drie bijkomende maanden worden verlengd. De eventuele weigering om de melding van de wettelijke samenwoning te registreren, wordt ter kennis gebracht van de betrokkenen, die daartegen beroep kunnen aantekenen bij de rechtbank van eerste aanleg.

Indien hij binnen de termijn van twee of vijf maanden geen beslissing heeft genomen, moet de ambtenaar van de burgerlijke stand de wettelijke samenwoning registreren.

Informatieuitwisseling

Een informatieuitwisseling tussen de ambtenaren van de burgerlijke stand, de parketten en de DVZ wordt georganiseerd via de bevolkingsregisters.[266] Persoonlijke informatie over de aanvraag om een aangifte van het huwelijk te bekomen, de weigering een aangifte van huwelijk op te stellen, het uitstel een huwelijk te voltrekken of een wettelijke samenwoning te registreren en de weigering om een huwelijk te voltrekken of een wettelijke samenwoning te registreren worden erin ingeschreven. Deze gegevens zijn toegankelijk voor de betrokken actoren.

263 Art. 20/1 van de wet van 31 december 1851 met betrekking tot de consulaten en de consulaire rechtsmacht.

264 Hoofdstuk II, punt B.1. van de omzendbrief van 6 september 2013 inzake de wet van 2 juni 2013 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.

265 Art. 1476quater van het Burgerlijk wetboek.

266 KB van 28 februari 2014 tot wijziging van het KB van 16 juli 1992 tot vaststelling van de informatie die opgenomen wordt in de bevolkingsregisters en in het vreemdelingenregister, en tot voorschrift van de inschrijving in het wachtregister van de vreemdelingen die niet beschikken over een identitificatienummer van het Rijksregister en die in het huwelijk willen treden of een verklaring van wettelijke samenwoning willen afleggen, *BS,* 24 maart 2014, Erratum, *BS,* 16 april 2014.

Indien een van de personen die een huwelijk of een wettelijke samenwoning wil aangaan niet is ingeschreven in de registers, zal deze persoon ingeschreven worden in het Wachtregister.

Strafrechtelijk luik

Twee wijzigingen betreffen het strafrechtelijk luik.

De eerste is een verzwaring van de straffen, die nu kunnen oplopen tot vijf jaar gevangenisstraf en 5.000 euro boete voor de ergste gevallen van schijn- of gedwongen huwelijk of wettelijke samenwoning.[267]

De tweede is een wijziging van de rol van de strafrechter. Hij zal voortaan, onder bepaalde voorwaarden, ook bevoegd zijn om de nietigheid uit te spreken van een schijnhuwelijk of schijnwettelijke samenwoning.[268]

Een relatieve bescherming tegen verwijdering tijdens de onderzoeksprocedures

Een nieuwe omzendbrief[269] over de gegevensuitwisseling tussen de ambtenaren van de burgerlijke stand en de DVZ voorziet dat de vreemdelingen in irregulier verblijf aan wie een bevel om het grondgebied te verlaten werd afgegeven in principe tegen verwijdering beschermd zijn door de indiening van een huwelijksaangifte of van een verklaring van wettelijke samenwoning.[270] Niettemin zijn er uitzonderingen op deze regel voorzien voor een vreemdeling:

» die een gevaar betekent of zou kunnen betekenen voor de openbare orde in de ruime zin (een persoon die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid, die de diplomatieke betrekkingen van België zou kunnen schaden, die gesignaleerd staat in de SIS-databank, die een beroepsactiviteit heeft uitgeoefend zonder in het bezit te zijn van de daartoe vereiste machtigingen, die minder dan tien jaar geleden werd verwijderd);

» die naar of vanuit een andere EU-lidstaat werd overgebracht om van het grondgebied van de EU te worden verwijderd;

» die het voorwerp uitmaakt van een inreisverbod;

» die in het verleden al het voorwerp heeft uitgemaakt van een beslissing tot weigering om een huwelijk te voltrekken of om melding te maken van een verklaring van wettelijke samenwoning.

2.1.2. *Het debat over de schijnvaderschappen*

Sinds enkele jaren is de kwestie van de schijnvaderschappen een thema geworden in het politieke debat als een nieuwe vorm van fraude met betrekking tot de wet betreffende het verblijf van vreemdelingen. Door de minister van Justitie en de staatssecretaris voor Asiel en Migratie werd een werkgroep opgericht. Daarvan maken verscheidene actoren deel uit, waaronder de DVZ, de FOD Justitie en de ambtenaren van de burgerlijke stand.[271]

Indien de moeder akkoord gaat, bestaat er op dit ogenblik geen enkele wettelijke bepaling op grond waarvan men zich kan verzetten tegen een vaderschapserkenning. Dergelijke erkenningen kunnen a priori niet worden geweigerd. Er kan alleen maar een vordering tot nietigverklaring worden ingesteld bij de rechtbanken. Het parket heeft vorderingen ingesteld op basis van artikel 138bis van het Gerechtelijk wetboek dat toestaat om in burgerlijke zaken op te treden telkens wanneer de openbare orde dit vereist.[272] Het parket van Brussel zou op basis daarvan verscheidene vorderingen hebben ingesteld.[273]

In 2012 heeft de DVZ 176 verzoeken aan de parketten gericht om een onderzoek in te stellen. Tussen januari en augustus 2013 werden 60 onderzoeken aangevraagd bij de parketten.[274] Er worden verschillende aanwijzingen gebruikt om de vermoedens van valse vaderschapserkenning vast te stellen: de verblijfssituatie van de persoon voor wie de erkenning een voor-

267 Voor een overzicht van alle straffen, zie de art. 391sexies en 391septies van het Strafwetboek en de art.79bis en 79ter van de wet van 15 december 1980.

268 Art. 391octies van het Strafwetboek, art. 569, lid 1, 1° en 1°/1 van het Gerechtelijk Wetboek en art. 79quater van de wet van 15 december 1980.

269 Omzendbrief van 17 september 2013 betreffende de gegevensuitwisseling tussen de ambtenaren van de burgerlijke stand en de DVZ ter gelegenheid van een huwelijksaangifte of een verklaring van een wettelijke samenwoning van een vreemdeling in illegaal of precair verblijf.

270 Voor meer informatie over die bescherming, zie *Jaarverslag Migratie 2009*, p.126.

271 Belgian Contact Point to the European Migration Network, Annex – Policy Report 2012, p.33 (Niet gepubliceerd).

272 Commissie voor de Justitie, 6 november 2013, *de Kamer,* Integraal verslag, Doc 53 COM 846, p. 2.

273 P. Senaeve, "Papieren kinderen", *T. Fam.,* 2013, p. 23.

274 Commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, 1 oktober 2013, *de Kamer*, Integraal verslag, DOC 53 COM 819, p. 43.

deel zal opleveren, de administratieve gegevens vervat in het dossier van de DVZ, het gebrek aan een gemeenschappelijk leven met de vader of de moeder van het kind, het bestaan van opeenvolgende vaderschapserkenningen van meerdere kinderen gedurende een korte periode en de inlichtingen die worden doorgegeven door de gemeente die zich vragen stelt over gevallen die verdacht lijken.[275]

Bij vonnis van de rechtbank van eerste aanleg van Luik van 26 juli 2013[276] zou trouwens de nietigverklaring van een erkenning zijn uitgesproken na een DNA-test die aantoonde dat er geen biologische verwantschap bestond tussen de vader en het kind.[277]

Daarentegen heeft de rechtbank van eerste aanleg van Nijvel een vordering tot nietigverklaring verworpen van een akte van vaderschapserkenning die in Kameroen was opgemaakt door een Belg. De rechtbank betwistte niet dat er geen biologische band bestaat tussen de wettige, Belgische vader en het kind. Hij stelde echter dat elke man de vrijheid heeft om een kind te erkennen en dat die vrijheid dus niet uitsluitend is voorbehouden aan de biologische vader. Hij concludeerde dat een vaderschapserkenning kan zijn ingegeven door een humanitair oogmerk en dat dit als dusdanig geen aantasting van de openbare orde vormt die de nietigverklaring ervan zou kunnen rechtvaardigen.[278]

In het Belgische recht berust de afstamming niet uitsluitend op de biologische werkelijkheid, maar ook op de socio-affectieve werkelijkheid

Die recente ontwikkelingen rond de vaderschapserkenningen stellen de manier waarop de afstamming in België is geregeld in vraag. In het Belgische recht berust de afstamming immers niet uitsluitend op de biologische werkelijkheid, maar houdt het eveneens rekening met de socio-affectieve werkelijkheid. De eerste primeert niet noodzakelijk op de tweede.[279] In de wetgeving met betrekking tot de afstamming werd naar een evenwicht gezocht tussen het gewicht dat beide realiteiten hebben. Er werd rekening gehouden met de belangen van zowel de individuen als de samenleving met als doel om de rust in het gezin, de rechtszekerheid en het belang van het kind te beschermen. Absolute voorrang geven aan de biologische werkelijkheid zou dit evenwicht verstoren.[280] De noodzaak om dit evenwicht tussen de biologische en de socio-affectieve werkelijkheid te bewaren en het nastreven van het hoger belang van het kind moeten beginselen zijn waardoor elke beoogde hervorming van het afstammingsrecht zich laat leiden.

2.1.3. Gezinshereniging voor ouders van minderjarige kinderen die burgers van de Unie zijn

In het begin van 2014 heeft het Parlement een wet[281] goedgekeurd die meer bepaald betrekking heeft op derdelanders die ouders zijn van minderjarige kinderen die EU-burgers zijn. Zij kunnen voortaan een verblijfsrecht op basis van gezinshereniging krijgen met hun minderjarig kind, voor zover dit te hunner laste is en ze er effectief het hoederecht over hebben. Tot op heden konden die derdelanders enkel maar een verblijfsrecht krijgen door een aanvraag voor een machtiging tot verblijf op basis van artikel 9bis van de wet van 15 december 1980 in te dienen, wat een aantal problemen met zich meebracht.[282] Dankzij deze nieuwe wet kan België zich voegen naar de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie.[283] Niettemin is de gezinshereniging enkel voorzien voor de ouders van minderjarige Europese kinderen die een verblijfsrecht hebben als burger van de Unie en over voldoende bestaansmiddelen beschikken[284] en niet voor die van kinderen die een verblijfsrecht krijgen als student.[285] Het Centrum vraagt zich af op welke manier de verblijfsaanvragen die door deze laatsten worden ingediend, zullen worden behandeld en of die beperking wel in overeenstemming is met het Europese recht.

275 Commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, 21 januari 2014, *de Kamer*, Integraal verslag, CRIV 53 COM 901, punt 11.02, p. 25.

276 Commissie voor de Justitie, 6 november 2013, *de Kamer*, Integraal verslag, Doc 53 COM 846, p. 2.

277 Beslissing aangehaald door de minister van Justitie in de Commissie voor de Justitie, 6 november 2013, *de Kamer*, Integraal verslag, Doc 53 COM 846, p. 2.

278 REA Nijvel, 23 maart 2013, *Newsletter ADDE*.

279 GwH, 17 oktober 2013, nr.139/2013.

280 B. Langhendries, *Newsletter ADDE*, nr. 92, november 2013.

281 Wet van 13 februari 2014 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, *BS,* 5 mei 2014.

282 Voor meer informatie, zie *Uitdaging onder de loep*, Hoofdstuk III.5, alsook het *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 92-95.

283 HvJEU, *Zhu en Chen t. Secretary of State for the Home Department,* 19 oktober 2004, C-200/02 en HvJEU, *Adzo Domenyo Alokpa e.a. t. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, 10 oktober 2013, C-86/12.

284 Krachtens artikel 40, §4, eerste lid, 2° van de wet van 15 december 1980.

285 Krachtens artikel 40, §4, eerste lid, 3° van de wet van 15 december 1980.

2.2. Arrest van het Grondwettelijk Hof

Het Grondwettelijk Hof heeft op 26 september 2013[286] een belangrijk arrest gewezen over de hervorming van de gezinshereniging die werd ingevoerd door de wet van 8 juli 2011. Ter herinnering[287]: de wet wijzigt de voorwaarden voor gezinshereniging grondig voor familieleden van derdelanders en van Belgen. Hij voert een inkomensvoorwaarde in, die wordt bepaald op 120% van het leefloon voor gezinnen (namelijk 1.307,784 euro per maand in september 2013). Hij maakt eveneens een einde aan de gelijkstelling van de Belgische burger met de EU-burger wat de voorwaarden voor gezinshereniging betreft. De Belg zal geen recht op gezinshereniging meer hebben met zijn bloedverwanten in de opgaande lijn wanneer hij meerderjarig is en er wordt hem een identieke inkomensvoorwaarde opgelegd als die voor derdelanders. Hij wordt dus op een restrictievere manier behandeld dan de EU-burger.

Er werden talrijke beroepen tot nietigverklaring van deze wet ingediend, zowel door particulieren als door organisaties. Het aangehaalde arrest heeft betrekking op die beroepen. Hieronder volgt een opsomming van de punten die door het Hof werden beslecht.

De vernietigde bepalingen

Door een wettelijke bepaling te annuleren, wordt deze door het Hof tenietgedaan. Deze vernietiging heeft terugwerkende kracht en in principe moeten ook alle toepassingen van deze bepalingen worden vernietigd. Daartoe beschikken de personen die een beslissing zouden hebben gekregen op basis van een bepaling die door het Hof werd vernietigd over een nieuwe termijn van zes maanden om een beroep in te dienen tegen deze administratieve beslissing. Indien de vernietigde norm werd toegepast door een rechtbank beschikt zij eveneens over een bijzonder rechtsmiddel: de vordering tot intrekking waardoor men een zaak opnieuw voor de rechtbank kan brengen, die zich eerder over een vernietigde bepaling heeft uitgesproken.[288] In dit arrest vernietigt het Hof drie bepalingen.

De eerste heeft betrekking op de afwijking van de leeftijdsvoorwaarde van 21 jaar die wordt opgelegd aan een EU-burger die zich wil laten vervoegen door zijn ongehuwde partner. Het Hof oordeelt dat het niet verantwoord is dat er geen afwijking mogelijk is van deze leeftijdsvoorwaarde rekening houdende met het feit dat een dergelijke afwijking is voorzien voor derdelanders.[289]

De tweede vernietiging betreft eveneens de EU-burgers en brengt een leemte in de Belgische wet aan het licht betreffende de verplichting om de toegang te vergemakkelijken van de andere familieleden van de Europese burgers.[290] In dit verband kan worden opgemerkt dat in 2014 een wet werd aangenomen om die leemte op te vullen (zie infra).[291]

De derde vernietiging betreft het recht op gezinshereniging van Belgische burgers. De oorspronkelijke tekst van de hervorming legde hen de verplichting op aan de inkomensvoorwaarde te voldoen om recht te hebben op de hereniging met hun familieleden, met inbegrip van hun minderjarige kinderen of die van hun echtgenoot (of de persoon met wie de Belg een geregistreerd partnerschap equivalent aan een huwelijk heeft afgesloten). Nu is de derdelander die een onbeperkt verblijfsrecht heeft, in deze hypotheses vrijgesteld van de inkomstenvoorwaarde. Het Hof heeft geoordeeld dat dit verschil in behandeling niet verantwoord was en het heeft die bepaling dan ook vernietigd. Het Hof heeft eveneens gesteld dat de administratie aanvragen voor gezinshereniging van Belgische personen met deze minderjarige kinderen moet behandelen zonder te eisen dat aan de inkomensvoorwaarde wordt voldaan.

286 GwH, 26 september 2013, 2013/121, *BS*, 22 november 2013.

287 Zie *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 90 - 92; *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 80-83.

288 Voor meer details, zie M. Verdussen, *Justice constitutionnelle*, Larcier, 2012, pp. 358-368.

289 Wat de situatie van de Belgen betreft, heeft het Hof daarentegen geoordeeld dat het ontbreken van een afwijking van de leeftijdsvoorwaarde niet discriminerend is.

290 Zie *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 88-89.

291 Wet van 13 februari 2014.

Een leemte in de wetgeving

Het Hof stelt eveneens vast dat er een leemte is in de wet. Er is namelijk niets voorzien voor de situatie van een Belgische persoon die gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer en die zich daarna opnieuw in België komt vestigen met zijn familieleden die samen met hem in een ander Europees land woonden. Nu is de wetgever, in toepassing van het Europese recht, verplicht om hem geen strengere regels terzake op te leggen dan die welke hij kon genieten in het land waar hij zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend.

Talrijke verzoenende interpretaties

Door middel van een verzoenende interpretatie, bepaalt het Hof nader onder welke voorwaarden een bepaling in overeenstemming is met de grondwettelijke beginselen. Die interpretaties worden zowel opgelegd aan de administratie als aan de rechtbanken. In tegenstelling tot een vernietiging, geeft een verzoenende interpretatie geen recht op de indiening van een vordering tot intrekking.

Volgens de interpretatie van het Hof kan het voorafgaande verblijf van één jaar, om als derdelander met onbeperkt verblijf in aanmerking te komen voor gezinshereniging, door een beperkt verblijf worden gedekt;[292] er mag geen inkomensvoorwaarde worden opgelegd voor een meerderjarig kind met een handicap dat in staat van verlengde minderjarigheid is verklaard;[293] de werkzoekenden die vrijgesteld zijn van de verplichting om beschikbaar te zijn op de arbeidsmarkt op basis van de werkloosheidsreglementering moeten niet bewijzen dat zij actief werk zoeken om hun werkloosheidsuitkeringen in aanmerking te laten nemen in hun inkomen;[294] de termijn van zes maanden waarbinnen een beslissing moet worden genomen over de gezinshereniging van EU-burgers geldt zowel wanneer de aanvraag wordt ingediend bij de ambassade als wanneer ze in België wordt ingediend;[295] verder, en nog altijd met betrekking tot de EU-burgers, geldt de eis van gezamenlijke vestiging alleen voor de hereniging van de bloedverwanten in de neergaande en in de opgaande lijn, niet voor die van Europese echtgenoten of partners.[296]

Dankzij sommige van die interpretaties kan een beslissing worden genomen voor enkele vragen waarover sinds de goedkeuring van de wet wordt gedebatteerd.

Dit is bijvoorbeeld het geval voor het al of niet gelijkstellen van personen die een (beperkt) verblijfsrecht hebben wegens hun medische situatie[297] en van personen (met beperkt verblijfsrecht) die subsidiaire bescherming genieten met de personen (met onbeperkt verblijfsrecht) die als vluchteling zijn erkend. Het Hof is in de drie gevallen van oordeel dat het om internationale bescherming gaat. Het voegt eraan toe dat, wat de gezinshereniging betreft, de vrijstellingen die aan de vluchtelingen werden verleend tijdens het jaar volgend op de beslissing tot erkenning, moeten worden toegekend aan alle personen die internationale bescherming genieten, ongeacht het feit of hun verblijfsstatus beperkt of onbeperkt is.[298] Deze redenering komt eveneens ten goede aan niet-begeleide minderjarige vreemdelingen die niet over een verblijfstitel van onbeperkte duur moeten beschikken om aanspraak te kunnen maken op gezinshereniging met hun ouders.[299]

Zelfs al gaat het hier slechts om een interpretatie die geen recht geeft op een vordering tot intrekking (zie hierboven), toch heeft de staatssecretaris voor Asiel en Migratie aangegeven dat de personen die internationale bescherming genieten en van wie de aanvraag tot gezinshereniging vóór 26 september 2013 werd afgewezen, een nieuwe aanvraag mochten indienen indien de termijn van één jaar nadat deze bescherming werd toegekend niet verlopen was op het ogenblik dat de oorspronkelijke aanvraag werd ingediend. Onder deze voorwaarden zullen ze de vrijstellingen kunnen krijgen die voor de vluchtelingen zijn voorzien, ook al is de termijn van één jaar na de erkenning of de toekenning van de status verstreken op het ogenblik dat de nieuwe aanvraag wordt ingediend.[300]

Ook een aantal bepalingen met betrekking tot de inkomensvoorwaarde werden door het Grondwettelijk Hof geïnterpreteerd. Indien de persoon die reeds in België verblijft bij de aanvraag van een machtiging tot verblijf zijn inkomen moet bewijzen, moet de DVZ

292 GwH, 26 september 2013, 2013/121, B.7.5.

293 GwH, 26 september 2013, 2013/121, B.13.3.1.

294 GwH, 26 september 2013, 2013/121, B.17.6.4.

295 GwH, 26 september 2013, 2013/121, B.34.5.

296 GwH, 26 september 2013, 2013/121, B.36.8.

297 Op basis van artikel 9ter van de wet van 15 december 1980.

298 GwH, 26 september 2013, 2013/121, B.15.3 en B.15.6.

299 GwH, 26 september 2013, 2013/121, B.9.4.

300 Nieuwsbericht Kruispunt M-I, 20 januari 2014, beschikbaar op: www.kruispuntmi.be.

eveneens rekening houden met de bestaansmiddelen van de personen die hem hebben vervoegd op het ogenblik van de hernieuwing van de verblijfstitel.[301] Voorts wordt niet geëist dat de ouders van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen die subsidiaire bescherming genieten hun bestaansmiddelen aantonen voor een verlenging van hun verblijfstitel, maar alleen als ze een verblijfstitel van onbeperkte duur willen verkrijgen.[302] Tot slot is de administratie, in de veronderstelling dat niet aan de inkomensvoorwaarde is voldaan, verplicht om een individueel onderzoek uit te voeren over de behoeften van de gezinshereniger, ongeacht het feit of de aanvraag in België of elders werd ingediend.

Een attest van grondwettigheid van de wet?

Voor het overige is het Hof van oordeel dat de wettelijke bepalingen in overeenstemming zijn met zowel de Grondwet als de hogere rechtsnormen. Drie aspecten van die beslissingen tot overeenstemming verdienen om even te worden voorgesteld samen met de redenering van het Hof. Achtereenvolgens wordt de evenredigheid van de inkomensvoorwaarde, de situatie van de Belgen en het recht op gezinshereniging voor personen met een handicap behandeld.

» Evenredigheid van de inkomensvoorwaarde

Volgens de gezinsherenigingsrichtlijn,[303] kunnen de lidstaten van de gezinshereniger eisen dat hij beschikt over "stabiele en regelmatige inkomsten die volstaan om hemzelf en zijn gezinsleden te onderhouden, zonder een beroep te doen op het stelsel voor sociale bijstand van de betrokken lidstaat. De lidstaten beoordelen daartoe de aard en de regelmaat van deze inkomsten en kunnen rekening houden met de nationale minimumlonen en pensioenen, evenals met het aantal gezinsleden."

De Belgische wet van 8 juli 2011 heeft dit artikel omgezet door te voorzien dat de gezinshereniging wordt toegestaan indien de gezinshereniger over 120% van het leefloon van een gezinshoofd beschikt. Indien zijn inkomen lager ligt, dient de administratie een onderzoek uit te voeren om "op basis van de eigen behoeften van de vreemdeling die vervoegd wordt en van zijn familieleden te bepalen welke bestaansmiddelen zij nodig hebben om in hun behoeften te voorzien zonder ten laste te vallen van de openbare overheden."

Sommige inkomsten worden niet in aanmerking genomen voor de berekening van het vereiste minimuminkomensniveau. Het betreft de middelen verkregen uit de aanvullende bijstandsstelsels (de niet-contributieve uitkeringen in het residuaire stelsel) zoals het leefloon, de financiële maatschappelijke dienstverlening en de gezinsbijslagen en de aanvullende gezinsbijslag. Bovendien worden de werkloosheidsuitkeringen (contributieve uitkeringen) enkel in aanmerking genomen voor zover de aanvrager kan bewijzen dat hij actief werk zoekt.

In hun beroep gericht aan het Grondwettelijk Hof, betogen de verzoekende partijen dat het volgens hen buitensporig is om inkomsten op te leggen die gelijk zijn aan 120% van het leefloon. Het leefloon dat door de staat eventueel wordt toegekend, wordt immers altijd verminderd met de inkomsten van de aanvrager. Met andere woorden, wanneer de aanvrager eigen bestaansmiddelen heeft die gelijk zijn aan 100% van het leefloon, kan hij er wettelijk gezien geen aanspraak meer op maken. Bijgevolg zou hij niet ten laste kunnen vallen van het stelsel voor sociale bijstand zodra het bedrag van zijn inkomsten gelijk is aan 100% van het leefloon.

Het Hof verwerpt dit rechtsmiddel, want het is van oordeel dat het bedrag dat voor de gezinshereniging wordt geëist een referentiebedrag is dat, indien het wordt bereikt of overschreden, de overheid van de verplichting ontslaat om een bijkomend onderzoek uit te voeren. Indien het bedrag niet wordt bereikt, heeft dit niet tot gevolg dat de gezinshereniging wordt verhinderd, maar wel dat de bevoegde overheid, op basis van de wet van 15 december 1980, wordt verplicht om de bestaansmiddelen te bepalen die noodzakelijk worden geacht.

» De Belgen kunnen minder goed worden behandeld dan de EU-burgers

De bestreden wet wijzigt eveneens de regels voor de gezinshereniging ten aanzien van familieleden van Belgen. Terwijl ze voorheen aan dezelfde regels waren onderworpen als de Europese burgers, is het stelsel dat tegenwoordig op hen wordt toegepast minder gunstig. Er kunnen twee opmerkelijke verschillen worden vastgesteld:

301 GwH, 26 september 2013, 2013/121, B.21.4.
302 GwH, 26 september 2013, 2013/121, B.28.6.
303 Richtlijn 2003/86/EG van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging.

» enerzijds zullen de personen van Belgische nationaliteit bestaansmiddelen moeten bewijzen die op hetzelfde niveau liggen als die van derdelanders worden geëist om in aanmerking te kunnen komen voor gezinshereniging;

» anderzijds, wordt hen, indien ze meer dan 18 jaar oud zijn, het recht op gezinshereniging met hun bloedverwanten in de opgaande lijn ontzegd.

Het Hof onderzoekt of het verschil in behandeling een legitieme doelstelling nastreeft,[304] of het op een relevant criterium berust[305] en of het evenredig is[306].

Als relevant criterium voor het onderscheid haalt het Hof aan dat "de toegang tot de Belgische nationaliteit in de loop van de laatste jaren is vergemakkelijkt, zodat het aantal Belgen dat een aanvraag tot gezinshereniging kan indienen ten voordele van de familieleden aanzienlijk is toegenomen", nadat het heeft vastgesteld dat de wetgever zijn hervorming heeft gerechtvaardigd door het feit dat "de meeste gevallen van gezinshereniging betrekking hebben op Belgen die in ons land uit migranten zijn geboren, of die Belg zijn geworden dankzij de snel-Belgwet".[307] Rekening houdende met de doelstelling om de migratiestromen te beheersen en om het voortbestaan van het stelsel voor sociale bijstand en het verblijf van de familieleden van de Belgen in menswaardige omstandigheden te verzekeren, is het Hof dus van oordeel dat dit criterium van onderscheid relevant is.[308]

Zowel de evenredigheid van de wet als zijn verantwoording blijft betwistbaar volgens het Centrum

Wat de inkomensvoorwaarde betreft, herneemt het Hof de redenering die het heeft gevolgd voor de derdelanders, namelijk de omstandigheid dat de wet een referentiebedrag bepaalt waaronder de beslissing over de gezinshereniging van een individueel onderzoek afhangt.

Wat de ontzegging van het recht op gezinshereniging met zijn bloedverwanten in de opgaande lijn betreft, heeft het Hof geoordeeld dat het feit dat de meerderjarige Belg gescheiden leeft van zijn ouders het gevolg is van een persoonlijke keuze en dat hij op het nationale grondgebied een affectief netwerk heeft kunnen opbouwen en zodanig is geïntegreerd dat de permanente aanwezigheid van zijn ouders op het grondgebied minder noodzakelijk is. Bij deze maatregel is er met andere woorden geen sprake van onevenredigheid.

Wat, tot slot, de vraag over een eventuele discriminatie op basis van de herkomst betreft, aangezien enkel de personen van vreemde herkomst een belang kunnen hebben bij de gezinshereniging van hun bloedverwanten in de opgaande lijn die de Belgische nationaliteit niet hebben, heeft het Hof geoordeeld dat het hier niet om een verschil in behandeling op basis van de herkomst van de gezinshereniger gaat, maar wel op basis van de nationaliteit van de familieleden.[309]

Het Centrum neemt akte van het arrest van het Hof. Het had zich eerder al uitgesproken[310] over de inkomensvoorwaarde, de situatie van de personen met een handicap en de omgekeerde discriminatie. Het stelt teleurgesteld vast dat het Grondwettelijk Hof de analyse niet deelt die het Centrum van die drie aspecten van de wet inzake de gezinshereniging heeft gemaakt. Toch blijft het Centrum bij zijn eerdere analyses: de wet zoals ze van toepassing is na het arrest van het Grondwettelijk Hof, is betwistbaar, zowel wat de evenredigheid als wat de verantwoording ervan betreft. Het arrest van het Grondwettelijk Hof sluit het juridische debat dat de eerbiediging van het internationale recht en van het Europese recht behandelt, niet af. De in april 2014 door de Europese Commissie gepubliceerde richtsnoeren ondersteunen overigens dit standpunt (zie hierboven).

Kader 12. Het recht op gezinshereniging voor personen met een handicap

Het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding is tijdens de interministeriële conferentie van 12 juli 2011 door de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten aangeduid als onafhankelijk mechanisme voor de opvolging van het Verdrag van de Verenigde

304 GwH, 26 september 2013, 2013/121, B.45.1.

305 GwH, 26 september 2013, 2013/121. B.52.1.

306 GwH, 26 september 2013, 2013/121, B.54.2, B.52.3, B.52.5 en B.56.2.

307 GwH, 26 september 2013, 2013/121, B.52.1.

308 GwH, 26 september 2013, 2013/121, B.52.2 en B.52.3.

309 GwH, 26 september 2013, 2013/121, B.60.2.

310 *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 85-90; *Jaarverslag Migratie 2010*, pp. 128-131.

Naties inzake de rechten van personen met een handicap in België.[311] Vanuit dat mandaat wil het in dit jaarverslag de aandacht vestigen op de gevolgen van de inkomensvoorwaarde bij gezinshereniging voor personen met een handicap.

In het kader van de procedure tot gezinshereniging moet een Belg of een legaal in België verblijvende vreemdeling aantonen dat hij stabiele, regelmatige en voldoende bestaansmiddelen heeft.[312] Op 1 september 2013 lag het referentiebedrag op minstens 1.307,78 euro netto per maand (120% van het leefloon). Indien het referentiebedrag niet bereikt wordt, moet de DVZ een individueel onderzoek uitvoeren om na te gaan welke de noodzakelijke bestaansmiddelen zijn om niet "ten laste te vallen van de openbare overheden"[313]. Bepaalde inkomens uit sociale bijstandstelsels worden daarbij niet in aanmerking genomen. Gevolg van die inkomensvoorwaarde is dat bepaalde groepen, zoals personen met een handicap maar ook oudere personen, gezien hun specifieke situatie op de arbeidsmarkt, minder gemakkelijk aan de inkomensvoorwaarde kunnen voldoen. Daardoor hebben ze in de praktijk minder of geen toegang tot gezinshereniging.

Tegemoetkomingen voor personen met een handicap worden wel mee in overweging genomen bij de berekening van de toereikende bestaansmiddelen. Uit de praktijk zou blijken dat het moeilijk is om daarmee effectief het referentiebedrag van 1.307,78 euro te bereiken. De voorziene uitzondering om die tegemoetkomingen mee in overweging te nemen heeft, met andere woorden, nog geen effect. Bovendien hebben personen ingeschreven in het Vreemdelingenregister in principe geen recht op tegemoetkomingen voor personen met een handicap. Dat houdt een verschil in behandeling in. Het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat dat verschil niet discriminatoir is, omdat voor die categorie het recht op een menswaardig bestaan gegarandeerd wordt door de mogelijkheid van een equivalente steun door het OCMW.[314] Maar omdat dat type steun niet in overweging genomen wordt voor de inkomensvoorwaarde, zullen personen met een handicap ingeschreven in het Vreemdelingenregister systematisch uitgesloten worden van elke mogelijkheid tot familiehereniging.

In een recent arrest stelt het Grondwettelijk Hof, als rechtvaardiging voor het opleggen van de inkomensvoorwaarde, dat de wetgever wil vermijden dat men ten laste valt van de openbare overheden en dat personen in menswaardige omstandigheden moeten worden opgevangen. Het verwijst daarbij naar richtlijn 2003/86/EG. Artikel 7, lid 1, c) van die richtlijn zou de lidstaten toestaan om een bewijs te verzoeken van stabiele en regelmatige inkomsten, met uitsluiting van sociale bijstand.

Die situatie doet volgens het Centrum afbreuk aan meerdere grondbeginselen van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, zoals het respect voor de inherente waardigheid en persoonlijke autonomie met inbegrip van de vrijheid zelf keuzes te maken en de onafhankelijkheid van personen, non-discriminatie en gelijke kansen, en de volledige en daadwerkelijke participatie van personen met een handicap in de samenleving (artikel 1). Daarnaast onderstreept punt X van de preambule van het VN-Verdrag "dat het gezin de natuurlijke hoeksteen van de samenleving vormt

311 Art. 33§2 van het Verdrag zegt: "In overeenstemming met hun rechts- en bestuurssysteem onderhouden en versterken de Staten die Partij zijn op hun grondgebied een kader, met onder meer een of twee onafhankelijke instanties, al naargelang van toepassing is, om de uitvoering van dit Verdrag te bevorderen, te beschermen en te monitoren of wijzen daarvoor een instantie aan of richten die op. Bij het aanwijzen of oprichten van een dergelijke instantie houden de Staten die Partij zijn rekening met de beginselen betreffende de status en het functioneren van nationale instellingen voor de bescherming en bevordering van de rechten van de mens."

312 De voorwaarde is niet van toepassing wanneer zich bij een vreemdeling in onbeperkt verblijf komen voegen: zijn kinderen, de kinderen van zijn echtgenoot, de kinderen van de vreemdeling met wie hij verbonden is door een geregistreerd partnerschap dat als gelijkwaardig aan een huwelijk in België wordt beschouwd, hun gemeenschappelijke kinderen (mits, in die gevallen, de kinderen vóór hun achttiende bij hem komen wonen; ze ongehuwd zijn; bij scheiding van de ouders: voor zover hij, zijn echtgenoot of partner het hoederecht en de last heeft; bij gedeeld hoederecht: op voorwaarde dat de andere houder van het hoederecht ermee instemt).

313 Art. 12bis, §2, al 4 en art. 42, §1, al 2 van de wet van 15 december 1980.

314 GwH 19/05/2004, 2004/92: "Net zoals hij had gedaan voor de andere twee residuaire en niet-contributieve socialezekerheidsstelsels, vermocht de wetgever de toekenning van tegemoetkomingen aan personen met een handicap afhankelijk te stellen van een voldoende band met België en bijgevolg het voordeel van de tegemoetkomingen voor te behouden aan de Belgen, aan sommige categorieën van vreemdelingen die krachtens internationale overeenkomsten die bindend zijn voor België op dezelfde wijze als de Belgische onderdanen moeten worden behandeld, of aan andere vreemdelingen die wegens hun handicap een verhoging van de kinderbijslag hebben kunnen genieten tot de leeftijd vanaf wanneer het recht op de tegemoetkomingen bedoeld in de in het geding zijnde bepaling in principe wordt geopend."

en recht heeft op bescherming door de samenleving en de staat en dat personen met een handicap en hun gezinsleden de nodige bescherming en ondersteuning dienen te ontvangen, teneinde hun gezinnen in staat te stellen bij te dragen aan het volledige genot van de rechten van personen met een handicap en wel op voet van gelijkheid met anderen".

Bovendien handelt de Belgische wetgever in tegenspraak met het recht op eerbiediging van het gezinsleven, zoals opgenomen in artikel 22 VN-Verdrag, door geen rekening te houden met de specifieke kwetsbare (financiële) situatie van personen met een handicap, met als gevolg dat zij *de facto* geen aanspraak kunnen maken op gezinshereniging. Artikel 22 §1 stelt immers dat geen enkele persoon met een handicap, ongeacht zijn woonplaats of woonsituatie, zal worden blootgesteld aan willekeurige of onrechtmatige inmenging in zijn gezinsleven. Een inkomensvoorwaarde opleggen die niet aangepast is aan de realiteit, houdt een beperking in van dat recht.

Het Centrum beveelt de overheid dan ook aan om op basis van de hierboven besproken bepalingen de nodige maatregelen te nemen zodat personen met een handicap in overeenstemming met het VN-Verdrag hun recht op gezinshereniging op voet van gelijkheid met anderen kunnen uitoefenen.

C. UITDAGING ONDER DE LOEP: VOOR EEN LEESBARE, VOOR IEDEREEN BEVATTELIJKE EN TOEPASBARE WET, DIE IN OVEREENSTEMMING IS MET DE GRONDWET

Het Hof heeft geoordeeld dat de wet die de gezinshereniging hervormde, voor het grootste deel, in overeenstemming was met de Grondwet. Niettemin heeft het drie bepalingen van die wet vernietigd, een wetgevende leemte vastgesteld en talrijke interpretaties gegeven. Ingevolge dit arrest, heeft de staatssecretaris voor Asiel en Migratie een omzendbrief gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad om de draagwijdte van het arrest van het Grondwettelijk Hof uit te leggen aan de ambtenaren van de DVZ.[315]

Er dient te worden vastgesteld dat deze omzendbrief misschien wel een nuttig instrument kan zijn voor de ambtenaren van de DVZ, maar dat hij de Belgische wet niet in overeenstemming brengt met de doctrine van het Grondwettelijk Hof.

Welke juridische waarde moet aan een omzendbrief worden toegekend? In het kort gezegd, kan dit instrument worden gebruikt om een wet uit te leggen, maar in geen geval om een wet aan te vullen. Hij richt zich tot de ambtenaren die belast zijn met de toepassing van de wet en schept in principe geen rechten ten gunste van particulieren. Wanneer een beroep tegen een afwijzende beslissing aanhangig wordt gemaakt bij de rechtbanken, dan zullen die de wet moeten toepassen en niet de tekst van de omzendbrief.[316]

Nu houdt het arrest van het Grondwettelijk Hof belangrijke wijzigingen in die een optreden van de wetgever vereisen. Dit is in het bijzonder het geval voor de vernietigde bepalingen en voor de vaststelling van een wetgevende leemte (zie hierboven). Enkel de vaststelling door het Hof dat geen enkele wetsbepaling de situatie van de andere familieleden van de Europese burgers regelt (zie hierboven) werd gevolgd door een wetgevende hervorming.[317] Dit was daarentegen niet het geval voor de vernietigde bepaling die aan Belgen oplegt om te bewijzen dat ze over voldoende bestaansmiddelen beschikken om door hun kinderen te worden vervoegd, noch voor de leemte in de wet over het recht op gezinshereniging van de Belgen die gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer alvorens zich opnieuw in België te vestigen.

Het Hof stelt nochtans uitdrukkelijk dat het aan de wetgever toekomt om de leemten aan te vullen die het heeft vastgesteld,[318] en preciseert dat de Belgen in afwachting van een dergelijke ingreep moeten worden vrijgesteld van de inkomensvoorwaarde voor de gezinshereniging met hun kinderen. Tot op heden werd er echter geen enkel wetsontwerp noch wetsvoorstel ingediend om de bepalingen aan te passen die de gezinshereniging regelen. Die twee punten worden enkel aangehaald in de omzendbrief.[319] De situatie van de Belgische burgers die gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer toont welke moeilijkheden dit met zich zou kunnen meebrengen.

De omzendbrief preciseert in dit verband dat de bepalingen met betrekking tot de Europese burgers van toepassing zijn "op de gezinshereniging van de familieleden van de Belg die zijn recht van vrij verkeer reëel

315 Omzendbrief van 13 december 2013 betreffende de toepassing van de artikelen van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, wat betreft de voorwaarden tot gezinshereniging, die door het Grondwettelijk Hof in het arrest nr. 121/2013 van 26 september 2013 geïnterpreteerd werden, *BS*, 20 december 2013.

316 Zie in dit opzicht de vragen die worden opgeworpen door de instructies inzake de regularisatie van het verblijf: *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 126-129; *Jaarverslag Migratie 2010*, pp. 93-96; *Jaarverslag Migratie 2009*, pp. 81-87.

317 Wet van 13 februari 2014, *BS*, 5 mei 2014.

318 GwH, 26 september 2013, 2013/121, B.58.8 en B.64.5.

319 Omzendbrief van 13 december 2013, *BS*, 20 december 2013.

en daadwerkelijk heeft uitgeoefend en die voordien met hem in een andere lidstaat verbleven hebben."[320] Uit die formulering kan niet worden afgeleid welke de voorwaarden zijn waaraan de Belg moet voldoen om zijn recht van vrij verkeer reëel en daadwerkelijk uit te oefenen. Er zal geen enkele wettelijke basis beschikbaar zijn om de afwijzing van een gezinshereniging, die gesteund is op het ontbreken van een reële of daadwerkelijke uitoefening van het recht van vrij verkeer, te betwisten. Die situatie schept rechtsonzekerheid en zou tot een geschil voor de RvV kunnen leiden of zelfs aanleiding kunnen geven tot prejudiciële vragen aan het HvJEU.

Naast de vernietigingen, heeft het Hof eveneens een groot aantal interpretaties gegeven. Ter illustratie, het Hof is van mening dat artikel 10, dat van toepassing is op de vreemdeling die "sedert minimaal twaalf maanden toegelaten of gemachtigd is tot een verblijf van onbeperkte duur in het Rijk of sedert minimaal twaalf maanden gemachtigd is om er zich te vestigen" ook van toepassing is indien het voorafgaande verblijf gedekt is voor een beperkt verblijf.[321] Op dezelfde manier, en terwijl dit niet is voorzien in de wet, heeft het Hof geoordeeld dat de werkzoekende die is vrijgesteld van de verplichting om actief werk te zoeken op basis van de werkloosheidsreglementering daarvan eveneens is vrijgesteld in het kader van de wet van 15 december 1980.[322] Nog een ander voorbeeld: het Hof was van oordeel dat de administratie bij de hernieuwing van de verblijfstitel eveneens rekening moet houden met de bestaansmiddelen van het familielid, ook al is dit in de wet niet voorzien.[323]

Het gebruik van de omzendbrief is te begrijpen op korte termijn: de wet en de nieuwe toepassing ervan moeten dringend worden verduidelijkt opdat de beslissingen van de administratie zo snel mogelijk de Grondwet en de internationale normen zouden eerbiedigen. Het optreden van de wetgever is echter noodzakelijk om redenen van rechtszekerheid. Er mag niet worden van uitgegaan dat de wet in overeenstemming kan worden gebracht door middel van een omzendbrief. Bijgevolg beveelt het Centrum de wetgever aan de wet inzake de gezinshereniging te hervormen om de tekst te verduidelijken waar hij wegens het arrest van het Grondwettelijk Hof tot verwarring kan leiden.

Deze aanbeveling kadert in een ruimere aanbeveling betreffende de codificering of de coördinatie van de wet van 15 december 1980. Door de opeenvolgende hervormingen is die wet immers bijzonder ondoorgrondelijk en moeilijk leesbaar geworden. Bovendien zijn er talrijke incoherenties tussen de verschillende mechanismen die hij voorziet. Tot slot is deze wet niet volledig in overeenstemming met de Grondwet, noch met het internationale recht. Om die redenen had de vorige regering in haar regeringsverklaring, voorzien om een dergelijke codificering uit te voeren.[324] Die verbintenis is dode letter gebleven. Het Centrum beveelt aan om dit werk opnieuw op stapel te zetten en er alles aan te doen om een wetboek van vreemdelingenrecht uit te werken dat de wetgeving bevattelijk maakt, herstelt, vervolledigt en laat aansluiten op andere normen die er verband mee houden.[325]

320 *Ibid*, punt II.3.2.

321 GwH, 26 september 2013, 2013/121, B.7.5.

322 GwH, 26 september 2013, 2013/121, B.17.6.4.

323 GwH, 26 september 2013, 2013/121, B.21.4.

324 Regeerakkoord van 1 december 2011, p. 129. Beschikbaar op premier.fgov.be: "Gezien de vele recente veranderingen zal de immigratiewetgeving worden gecoördineerd in een 'immigratiewetboek' met duidelijke bepalingen die voor iedereen goed begrijpbaar zijn."

325 Zie ook Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Verkiezingen 2014, De prioriteiten van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding*, p.18, beschikbaar op www.diversiteit.be.

III.3

ECONOMISCHE MIGRATIE EN VRIJ VERKEER

A. CIJFERS

De hiernavolgende cijfers bieden geen globaal beeld van de arbeidsparticipatie en beroepsactiviteit van EU-burgers en derdelanders. Enerzijds betreffen deze cijfers in hoofdzaak de weergave van administratieve beslissingen (bv. specifieke visa en verblijfsvergunningen) en aangiftes (bv. detacheringen), zonder gegevens over de effectieve opname van het verblijfsrecht of over de effectieve uitoefening van werk. Anderzijds wordt in dit hoofdstuk geen enkele informatie aangereikt over de arbeidsmarktparticipatie of de beroepsactiviteit van mensen die in België verblijven op grond van andere dan werk- of beroepsgerelateerde redenen.

1. Buitenlandse werknemers in België

De economische activiteit van vreemdelingen is een facet van migratie dat moeilijk te becijferen is, aangezien de informatie uit verscheidene gegevensbronnen moet worden gehaald. Hoewel de aard van die bronnen heel erg verschilt, zijn ze toch complementair. Op basis hiervan zijn verschillende classificaties van individuen mogelijk. Zo kan er een onderscheid worden gemaakt tussen vreemdelingen volgens hun *verblijfsmotief* in België (al naargelang ze een verblijfstitel hebben voor een beroepsactiviteit of om een andere reden) of volgens hun *beroepsstatuut* (al naargelang ze als loontrekkende of als zelfstandige werken).

Kader 13. Gegevensbronnen om het werk van vreemdelingen in kaart te brengen

Om het werk van vreemdelingen in kaart te brengen, kunnen verschillende gegevensbronnen gebruikt worden.

» Gegevens op basis van het **verblijfsmotief**. Sinds de inwerkingtreding van het KB van 27 januari 2008 zijn de gegevens over de afgifte van verblijfstitels aan derdelanders afkomstig van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ).[326]

Op basis van deze statistieken kan een onderscheid worden gemaakt tussen migranten met een verblijfstitel om professionele redenen en de anderen. Dit betekent echter niet dat individuen die om andere redenen (zoals voor familiale redenen of studies) wettig in België verblijven, niet aanwezig zijn op de arbeidsmarkt. Deze indicator groepeert overigens zowel de loontrekkenden als de zelfstandigen.

» Gegevens op basis van het **beroepsstatuut**.

› Voor loontrekkenden zijn de gegevens over de arbeidskaarten die door de FOD Werkgelegenheid ter beschikking worden gesteld interessant.

› Voor zelfstandigen zijn twee types gegevens beschikbaar. Enerzijds de gegevens over de beroepskaarten (van de FOD Economie) en anderzijds de gegevensbank van het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ).

» Gegevens over **personen die zijn gedetacheerd** in het kader van hun werk, ten slotte, zijn beschikbaar in het LIMOSA-systeem.

326 De gegevens zijn beschikbaar op de website van Eurostat. Momenteel beschikken we enkel over gegevens voor derdelanders. Diezelfde informatie is nochtans ook beschikbaar voor EU-onderdanen. We hopen deze cijfers in ons volgend jaarverslag te kunnen publiceren.

Op basis van deze verschillende gegevensbanken kan de arbeidsmigratie vanuit verschillende invalshoeken worden benaderd. Het fenomeen kan evenwel niet volledig in kaart worden gebracht, enerzijds omdat bepaalde buitenlandse werknemers geen toelating nodig hebben om te werken en anderzijds omdat bepaalde werknemers niet hoeven te worden geregistreerd (zoals dit het geval kan zijn voor grensarbeiders) of niet zijn geregistreerd, wegens de aard van hun werk (niet-aangegeven werk).

Bovendien zijn bepaalde gegevensbronnen enkel beschikbaar voor derdelanders (gegevens Eurostat over de eerste verblijfstitels), anderen betreffen dan weer maar een deel van de EU-onderdanen (arbeidskaarten, beroepskaarten) net omdat het vrij verkeer hen toelaat te werken zonder voorafgaande toelating.[327]

Uiteindelijk en rekening houdende met de gegevensbronnen die hier worden aangeboord, is dit hoofdstuk geen weerspiegeling van de *economische immigratie* in de brede zin, noch van de *algemene activiteitsgraad van de vreemdelingen*, maar geeft het gewoon een *aanwijzing over de tewerkstelling van sommige buitenlandse werknemers*.[328]

327 In dit geval, zijn enkel de Roemeense en Bulgaarse burgers opgenomen in deze cijfers, omwille van de aan hen opgelegde overgangsmaatregelen tot en met 31 december 2013. Zie Kader 13 voor meer informatie.

328 Een andere gegevensbron - de Socio-economische monitoring - vervult dit type van doelstelling.

2. Economische migraties versus andere migraties voor derdelanders

De statistieken over de afgeleverde verblijfstitels geven een beeld van de arbeidsmigratie door derdelanders, zowel voor het werk in loondienst als voor het werk als zelfstandige. Ter herinnering, het is mogelijk deze gegevens voor te stellen als *stromen* (op basis van de cijfers over de *eerste verblijfstitels*) of als *stocks* (aan de hand van de cijfers over *alle geldige verblijfstitels)*.[329] Een vergelijking van de twee soorten statistieken toont aan dat de economische activiteit zeker niet de eerste reden is om naar België te migreren (Tabel 8).

Dit motief vertegenwoordigt 8% van alle geldige verblijfstitels in België op 31 december 2012 en 10% van alle eerste verblijfstitels die in de loop van 2012 werden uitgereikt. Zowel in de statistieken over alle geldige titels als in die over de eerste verblijfstitels zijn de voornaamste nationaliteiten aan wie de titels om economische redenen werden afgegeven Marokkanen, Turken, Amerikanen, Indiërs, Japanners en Chinezen.

329 Zie *deel A. Methodologie*, Hoofdstuk I.

Tabel 8. **Vergelijking van de statistieken over alle geldige verblijfstitels voor de voornaamste nationaliteiten die om economische redenen migreren (voor derdelanders), 2012** *(Bron: Eurostat)*[330]

	Alle verblijfstitels afgegeven om economische redenen, geldig op 31 december 2012			Eerste verblijfstitels afgegeven om economische redenen in 2012		
	Landen	Aantal	% ten aanzien van alle titels (alle redenen samen)	Landen	Aantal	% ten aanzien van alle eerste verblijf-stitels (alle redenen samen)
1	Marokko	4.758	6%	India	889	40%
2	Turkije	3.291	9%	Verenigde Staten	798	33%
3	Verenigde Staten	3.038	35%	Japan	350	34%
4	India	2.107	30%	China	276	16%
5	Japan	1.304	34%	Turkije	230	9%
6	China	1.255	14%	Marokko	188	3%
	Andere landen	12.553	6%	Andere landen	2.094	7%
	Totaal	28.306	8%	Totaal	4.825	10%

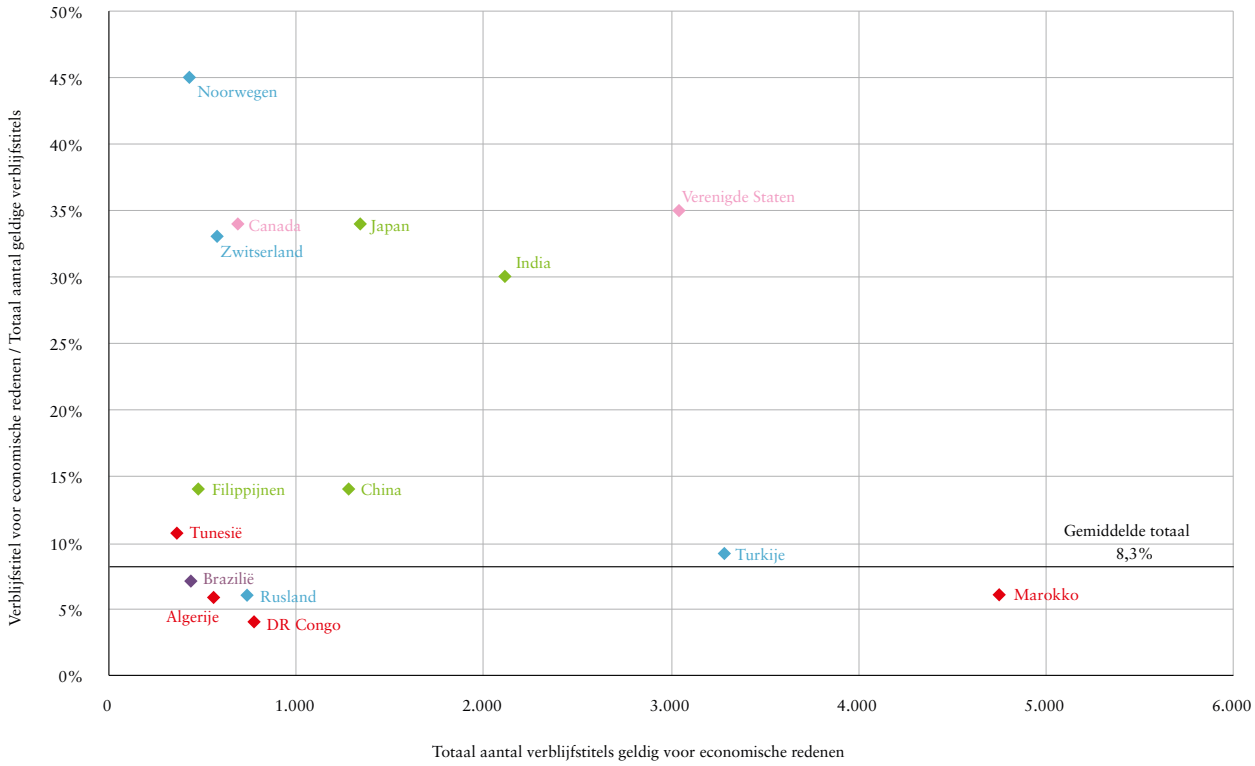
330 Samen vertegenwoordigen die zes voornaamste nationaliteiten meer dan 55% van alle verblijfstitels die werden afgeleverd om economische redenen (ongeacht het feit of het om alle geldige titels of om eerste verblijfstitels gaat).

Meer dan een kwart van de afgeleverde verblijfstitels aan Noren, Japanners, Indiërs, Zwitsers en Canadezen wordt afgegeven om economische redenen

Figuur 27 concentreert zich op de statistieken die beschikbaar zijn over alle geldige verblijfstitels op 31 december 2012, waardoor een overzicht geboden kan worden van de vreemde populatie die een verblijfstitel heeft verkregen om beroepsredenen. De Marokkaanse en Turkse nationaliteiten, die hier koploper zijn, zijn tevens de sterkst vertegenwoordigde derdelanders in België (in termen van stocks). Daarna volgen de onderdanen uit de Verenigde Staten en Japan, evenals uit opkomende landen als India, China en in mindere mate Brazilië en Rusland. Verder blijkt uit deze figuur ook voor welke landen het aandeel om professionele redenen afgeleverde verblijfstitels aanzienlijk is in verhouding tot het totaal aantal verblijfstitels (op basis van alle motieven).

Voor onderdanen uit Noorwegen, Japan, India, Zwitserland en Canada wordt meer dan een kwart van de verblijfstitels afgegeven om economische redenen, waarmee ze ver boven het gemiddelde van 8,3% liggen. Rekening houdend met de andere motieven die hun onderdanen opgeven en met de migratiestop in 1974, onderscheiden de traditionele migratielanden in België ten tijde van de bilaterale conventies, Turkije en Marokko, zich daarentegen niet als landen die werknemers naar België sturen.

Figuur 27. **Aandeel verblijfstitels om economische redenen in het totaal aantal verblijfstitels, per nationaliteit (voor derdelanders) en volgens het totaal aantal geldige verblijfstitels op 31 december 2012** *(Bron: Eurostat. Berekeningen: S. Vause, UCL)*[331]



331 Enkel de vijftien eerste nationaliteiten worden bij naam genoemd. De zwarte horizontale lijn is het gemiddelde.

3. Loonarbeid

In principe moeten de vreemdelingen die in België in loondienst willen werken, een arbeidskaart bekomen. Heel wat personen zijn echter vrijgesteld van deze voorafgaande toelating. Zo bepaalt artikel 2 van het KB van 9 juni 1999[332] dat onderdanen uit de Europese Economische Ruimte[333] vrijgesteld zijn van de verplichting tot het verkrijgen van een arbeidskaart.[334]

Onderdanen uit Roemenië en Bulgarije vormen echter een geval apart, omdat voor deze twee landen, die in 2007 tot de Europese Unie zijn toegetreden, tot 31 december 2013[335] bepaalde beperkingen voor de toegang tot arbeid in loondienst golden (zie Kader 14).

332 KB houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

333 De EU-27 en IJsland, Liechtenstein, Noorwegen.

334 Behalve onderdanen van de EER, zijn ook andere personen vrijgesteld van een arbeidskaart, zoals vreemdelingen die tot onbeperkt verblijf in België zijn gemachtigd, diplomatiek of consulair personeel, erkende vluchtelingen, en bepaalde familieleden van de vreemdeling in kwestie. Deze vrijstelling geldt ook voor bepaalde beroepscategorieën zoals de bedienaars van de eredienst, journalisten, sportlui of artiesten (voor periodes van maximum drie maanden).

335 Ook aan onderdanen van de lidstaten die in 2004 tot de EU zijn toegetreden (met uitzondering van Cyprioten en Maltezen), werden tijdelijke beperkingen opgelegd. Sinds 1 mei 2009 gelden die beperkingen voor hen niet langer. Vandaag zijn enkel Kroatische burgers aan die beperkingen onderworpen.

Kader 14. Overgangsmaatregelen voor de nieuwe 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 redelijke termijn te bekleden"[336].

Deze regel is evenwel versoepeld voor onderdanen van de nieuwe EU-lidstaten (Roemenië, Bulgarije, Kroatië) die gebruik kunnen maken van een vereenvoudigde en versnelde procedure voor knelpuntberoepen. In dat geval moet er niet onderzocht worden of er een werknemer beschikbaar is op de arbeidsmarkt om de functie uit te oefenen. Dezelfde (vereenvoudigde) procedure kan eveneens gebruikt worden voor alle (andere) beroepen indien de betrokkenen kunnen aantonen dat ze al minstens 12 maanden toegang hadden tot de Belgische arbeidsmarkt. Dit verklaart waarom Roemenen en Bulgaren de belangrijkste Europese nationaliteiten zijn die nog in de statistieken voorkomen over de afgifte van de arbeidskaart B in 2012.

Op 31 december 2013 werden alle beperkingen op de vrije toegang tot de arbeidsmarkt opgeheven voor Roemeense en Bulgaarse onderdanen, die nu vrijgesteld zijn van een arbeidskaart zoals de andere EU-burgers. Van de EU-burgers zijn enkel nog Kroaten onderworpen aan de verplichting om over een arbeidskaart B te beschikken.

336 Art. 8 van het KB van 9 juni 1999.

3.1. Types arbeidskaarten en herkomstregio's van de werknemers

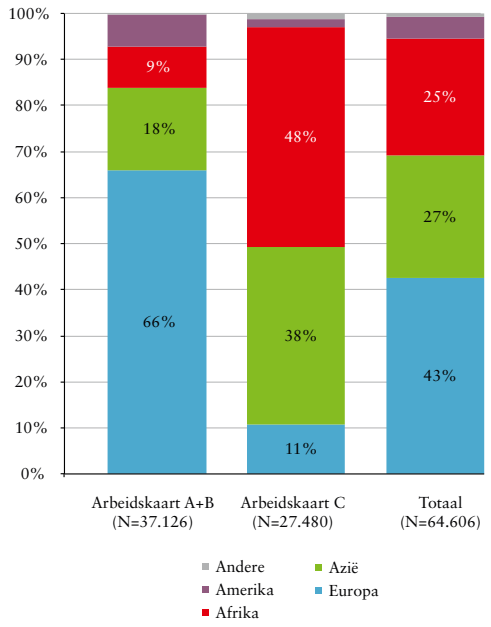
In België bestaan er drie categorieën arbeidskaarten. De **arbeidskaart A** is geldig voor onbeperkte duur en voor alle beroepen in loondienst. Deze arbeidskaart is voorbehouden voor werknemers die kunnen aantonen dat ze verscheidene jaren met een arbeidskaart B hebben gewerkt. De **arbeidskaart B** is geldig voor een periode van maximum twaalf maanden en beperkt tot één enkele werkgever. In principe moet de werkgever de toelating tot arbeid verkrijgen nog vóór de werknemer in België aankomt.[337] Dit betekent dus dat het recht op arbeid het recht op verblijf en immigratie verleent. De **arbeidskaart C** (bestaat sinds 2003) is ook geldig voor een periode van maximum 12 maanden, maar geeft de vreemdeling de toelating om voor om het even welke werkgever te werken. In tegenstelling tot de arbeidskaarten B, worden de arbeidskaarten C wel op het Belgische grondgebied aangevraagd, omdat het net het verblijfsstatuut is dat toegang verleent tot dit type arbeidskaart.

Hoewel de arbeidskaarten in hun geheel vrij evenwichtig verdeeld zijn tussen de herkomstregio's van de werknemers, komen er toch aanzienlijke verschillen voor tussen de arbeidskaarten A en B enerzijds en de arbeidskaarten C anderzijds (Figuur 28). De arbeidskaarten C, die worden afgeleverd aan vreemdelingen met een beperkt of precair verblijfsrecht (studenten, asielzoekers en sommige begunstigden van gezinsherenigingen), hebben vooral betrekking op onderdanen van Afrikaanse (48%) en Aziatische (38%) landen. Het gaat hierbij meer bepaald om Afghanen, Irakezen, Pakistanen, Kameroeners, Congolezen en Guineeërs, maar ook om Marokkanen. Daarnaast zijn de Europeanen aan wie een arbeidskaart C wordt afgeleverd (11%) voornamelijk Turken en Russen. Arbeidskaarten A en B worden dan weer in de meeste gevallen afgeleverd aan Europeanen[338] (66%), hoofdzakelijk Roemenen en Bulgaren. Bij de Aziatische nationaliteiten (18%), zijn de voornaamsten Indiërs en Japanners.

337 Art. 4, §2 van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

338 In deze figuur staat Europa voor de Europese regio in de ruime zin (EU-27 en andere Europese landen).

Figuur 28. **Verdeling van de herkomstregio's van de werknemers volgens het type arbeidskaart, 2012**
(Bron: FOD Werkgelegenheid)



3.2. Belangrijke regionale verschillen

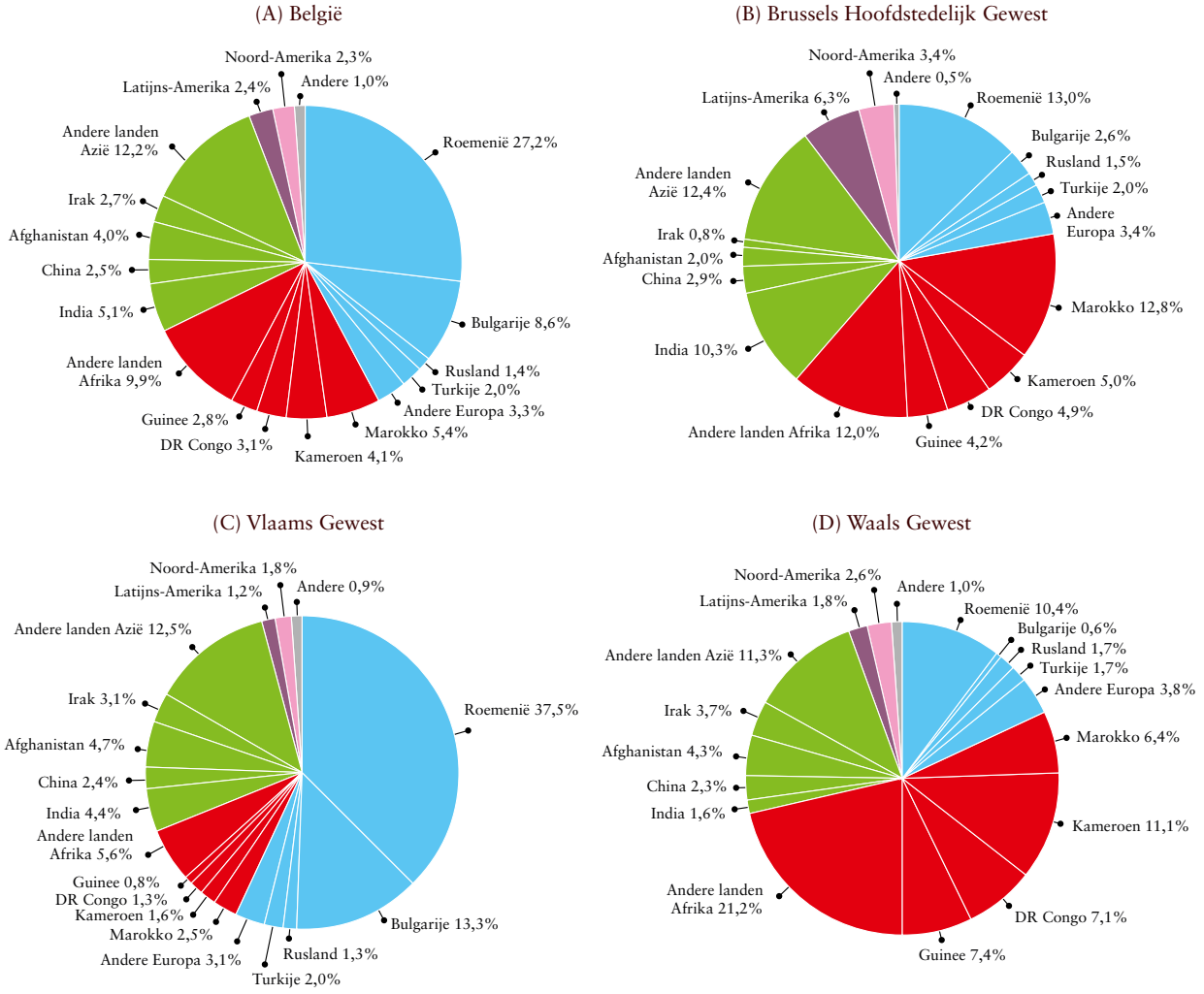
In 2012 werden meer dan 64.000 arbeidskaarten afgeleverd of hernieuwd, of een toename van 11% in vergelijking met 2011. De arbeidskaarten B komen het vaakst voor en zijn goed voor 57% (36.804 kaarten) van het totaal, de arbeidskaarten C voor 42,5% (27.480 kaarten) en de arbeidskaarten A worden amper uitgereikt, met ongeveer 0,5% (322 kaarten) van het totaal. De verdeling van de arbeidskaarten tussen de gewesten verloopt bovendien weinig evenwichtig, aangezien 60% ervan in het Vlaamse Gewest worden afgeleverd of hernieuwd, tegenover minder dan 20% in het Waalse Gewest, 20% in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en 0,5% in de Duitstalige Gemeenschap. De verschillen tussen de gewesten doen zich echter vooral bij de arbeidskaarten B voor, waarvan er 70% worden afgeleverd in het Vlaamse Gewest (tegenover 9% in het Waalse Gewest). De verdeling verloopt dan weer evenwichtiger voor de arbeidskaarten C, waarvan er 46% worden afgeleverd in het Vlaamse Gewest en 31% in het Waalse Gewest.[339]

339 Ter verduidelijking, de arbeidskaarten B worden afgeleverd door het gewest waar de vreemdeling werkt, terwijl de arbeidskaarten C afgeleverd worden door het gewest waar de vreemdeling zijn verblijfsplaats heeft.

Tabel 9. **Aantal eerste afgeleverde arbeidskaarten (A, B en C) en hernieuwingen van arbeidskaarten per gewest, 2012**
(Bron: FOD Werkgelegenheid)

	Brussels Hoofd-stedelijk Gewest	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Duitstalige gemeen-schap	Totaal	Procent
Arbeidskaart (A)	**102**	**154**	**65**	**1**	**322**	**0,5%**
Arbeidskaart (B)	**7.508**	**25.922**	**3.297**	**77**	**36.804**	**57,0%**
1ste kaarten	3.576	9.830	1.760	38	15.204	23,5%
Hernieuwingen	3.932	16.092	1.537	39	21.600	33,4%
Arbeidskaart (C)	**5.915**	**12.682**	**8.631**	**252**	**27.480**	**42,5%**
1ste kaarten	4.628	6.136	5.962	-	16.726	25,9%
Hernieuwingen	1.287	6.546	2.669	-	10.502	16,3%
Totaal	**13.525**	**38.758**	**11.993**	**330**	**64.606**	**100,0%**
Procent	**20,9%**	**60,0%**	**18,6%**	**0,5%**	**100,0%**	

Figuur 29. **Verdeling van de arbeidskaarten (A, B en C, eerste kaarten en hernieuwingen) volgens de belangrijkste nationaliteiten en per gewest, 2012** *(Bron: FOD Werkgelegenheid) (N=64.606)*



Ook hier zijn er grote verschillen tussen de gewesten (Figuur 29). In het Vlaamse Gewest worden de meeste arbeidskaarten afgeleverd aan Europese onderdanen (57%), terwijl dit in het Waalse Gewest veel minder het geval is (18%). In het Waalse Gewest worden dan weer veel meer arbeidskaarten toegekend aan onderdanen uit het Afrikaanse continent (53%) dan in het Vlaamse Gewest (12%). Die verschillen weerspiegelen zich ook in het feit dat het Waalse Gewest verhoudingsgewijs meer arbeidskaarten C afgeeft dan het Vlaamse Gewest, en vice versa voor de arbeidskaarten B (zie hierboven). De arbeidskaarten C, die worden toegekend aan vreemdelingen met een precair statuut (zoals asielaanvragers), gaan immers vooral naar Afrikaanse onderdanen en veel minder naar Europeanen. Dit is ongetwijfeld ook de reden waarom Aziatische onderdanen meer evenwichtig zijn vertegenwoordigd in het Vlaamse en in het Waalse Gewest (met resp. 27% en 23%). De belangrijkste Aziatische nationaliteiten die een arbeidskaart krijgen, komen even vaak uit opkomende landen (India, China) als uit landen waaruit heel wat asielaanvragers afkomstig zijn (Afghanistan, Irak).

3.3. Arbeidskaarten van korte duur vaak hernieuwd

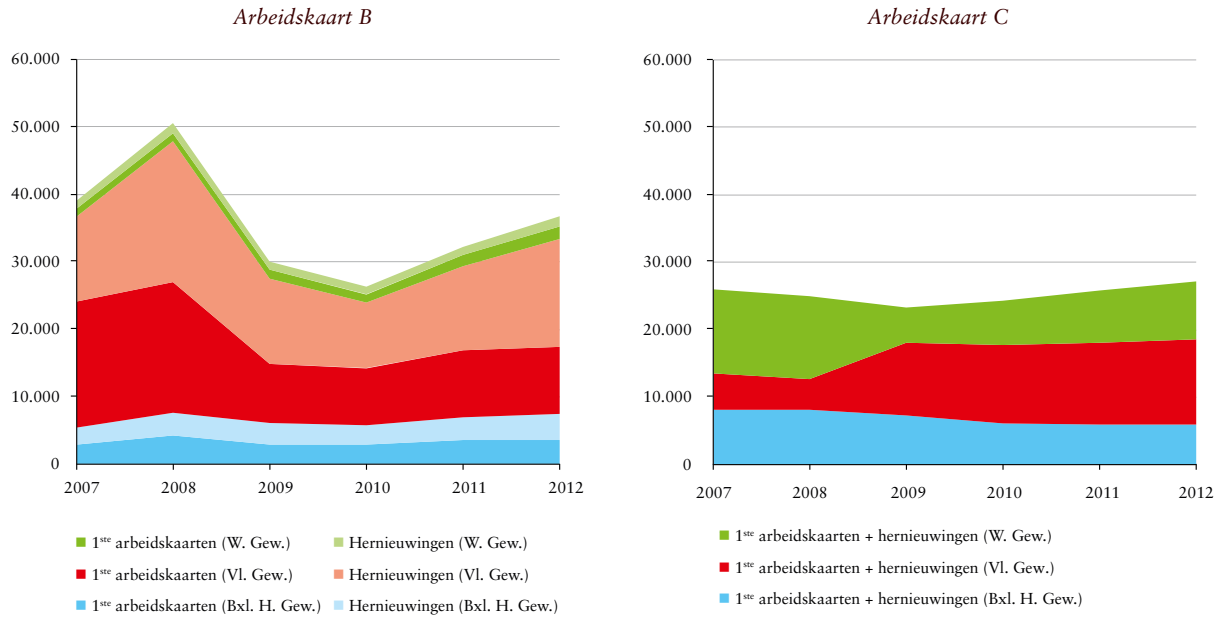
Het aantal afgeleverde arbeidskaarten B is tussen 2000 en 2004 constant afgenomen, van 7.467 naar 4.373.[340] In 2003 werd een sterke daling vastgesteld, die samenvalt met het jaar waarin de arbeidskaart C werd ingevoerd. Tussen 2005 en 2008 werd er dan weer een toename opgetekend van het aantal afgegeven eerste arbeidskaarten B. Deze stijging heeft vooral te maken met het toegenomen aantal afgeleverde arbeidskaarten aan nieuwe EU-burgers, die gebruik hebben gemaakt van vereenvoudigde procedures om in knelpuntberoepen te werken. Dit was meer bepaald het geval voor de Polen. Meer recent geldt deze situatie vooral voor Roemenen en Bulgaren. Bovendien is de sterke toename van het aantal toegekende arbeidskaarten B tussen 2005 en 2008 vooral het gevolg van een stijging van het aantal arbeidskaarten dat door het Vlaamse Gewest werd afgegeven.[341] In Figuur 30 wordt niet enkel een onderscheid gemaakt tussen de eerste arbeidskaarten B en de hernieuwingen van de arbeidskaarten B, maar wordt ook toelichting gegeven bij de evolutie van de arbeidskaarten C die sinds 2007 worden afgeleverd.[342] Uit deze statistieken blijkt enerzijds dat het aantal hernieuwingen van arbeidskaarten B groot is, aangezien ongeveer de helft van de uitgereikte arbeidskaarten B hernieuwingen zijn. De statistieken wijzen anderzijds ook op het hoge aantal arbeidskaarten C: tussen 2007 en 2012 werden jaarlijks tussen 23.000 en 27.000 arbeidskaarten C afgeleverd (eerste arbeidskaarten en hernieuwingen samen).

340 Zie *Jaarverslag Migratie 2010*, p. 140 en *Jaarverslag Migratie 2011*, p. 94.

341 De cijfers die in de vorige jaarverslagen werden voorgesteld, hielden enkel rekening met de eerste arbeidskaarten B en niet met de hernieuwingen.

342 De beschikbare gegevens laten ons niet toe een onderscheid te maken tussen de eerste arbeidskaarten C en de hernieuwingen van de arbeidskaarten C voor de zes voorgestelde jaren. Daarom worden beide categorieën samen voorgesteld, voor elk van de gewesten.

Figuur 30. **Eerste arbeidskaarten en hernieuwingen van arbeidskaarten B en C per gewest, 2007-2012** *(Bron: FOD Werkgelegenheid)*



3.4. Een Europese blauwe kaart voor hooggekwalificeerde werknemers

De Europese blauwe kaart is het resultaat van de omzetting in Belgisch recht van de Europese richtlijn 2009/50/EG, die een soepel toelatingssysteem invoert voor derdelanders en hun gezinsleden in het kader van een hooggekwalificeerde baan.[343] Het betreft een verblijfstitel die de houder niet alleen het recht geeft om op het Belgische grondgebied te verblijven, maar eveneens om er te werken.

De toelatingsvoorwaarden voor deze blauwe kaart zijn vrij streng[344] in vergelijking met deze voor de arbeidskaart B, wat ongetwijfeld verklaart waarom er maar zeer weinig kaarten worden uitgereikt. In 2013 werden er slechts vijf blauwe kaarten afgeleverd op zeven ingediende aanvragen. In 2012 werden er nog geen aanvragen ingediend.

343 Zie de website van de FOD Werkgelegenheid: www.werk.belgie.be.

344 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 euro (in 2012) bedragen, 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.

4. Zelfstandige arbeid

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 zoals voor de arbeidskaart voor loontrekkenden, zijn bepaalde personen daarvan vrijgesteld op grond van hun activiteit, verblijfsrecht, of familiebanden.[345] De belangrijkste personen die zijn vrijgesteld, zijn de onderdanen van de Europese Economische Ruimte, vreemdelingen met een onbeperkt verblijfsrecht, erkende vluchtelingen en de partners die hun echtgenoot bijstaan in zijn zelfstandige economische activiteit.[346] De beroepskaart geldt bovendien specifiek voor een bepaalde activiteit en is maximaal vijf jaar geldig. In 2013 werden 1.587 aanvragen voor een beroepskaart ingediend. Er werden in totaal 1.887 beslissingen genomen in 2013, waarvan er 1.104 (of 59% van de beslissingen) positief waren. In vergelijking met 2012 werden er meer beslissingen genomen (30% meer), maar waren proportioneel gezien minder beslissingen gunstig. Hierbij moet worden opgemerkt dat niet alle in 2013 genomen beslissingen betrekking hebben op aanvragen die in 2013 werden ingediend.[347]

Een andere gegevensbron die interessant is om de omvang van de zelfstandige activiteit van vreemdelingen in kaart te brengen, betreft de *gegevens van het RSVZ*. In deze gegevensbank zitten alle zelfstandigen (Belgen en vreemdelingen) die bij deze openbare instelling van de sociale zekerheid zijn aangesloten.[348] Deze gegevens zijn dus complementair aan de gegevens over beroepskaarten om de zelfstandige activiteit van vreemdelingen te bestuderen. Enerzijds zijn alle nationaliteiten erin opgenomen (terwijl de gegevens over de beroepskaarten geen betrekking hebben op de EU-burgers, met uitzondering van de Roemenen en Bulgaren) en anderzijds worden deze gegevens jaarlijks aangeleverd in termen van stocks (terwijl voor de beroepskaarten enkel de statistieken over de jaarlijkse aanvragen, toekenningen en weigeringen beschikbaar zijn).

Sinds 2003 is het aantal bij het RSVZ aangesloten zelfstandigen constant toegenomen. Deze stijging is vooral

345 Wet van 19 februari 1965 betreffende de uitoefening van de zelfstandige beroepsactiviteiten der vreemdelingen en Koninklijk Besluit van 2 augustus 1985 houdende uitvoering van de wet van 19 februari 1965 betreffende de uitoefening van de zelfstandige beroepsactiviteiten der vreemdelingen.

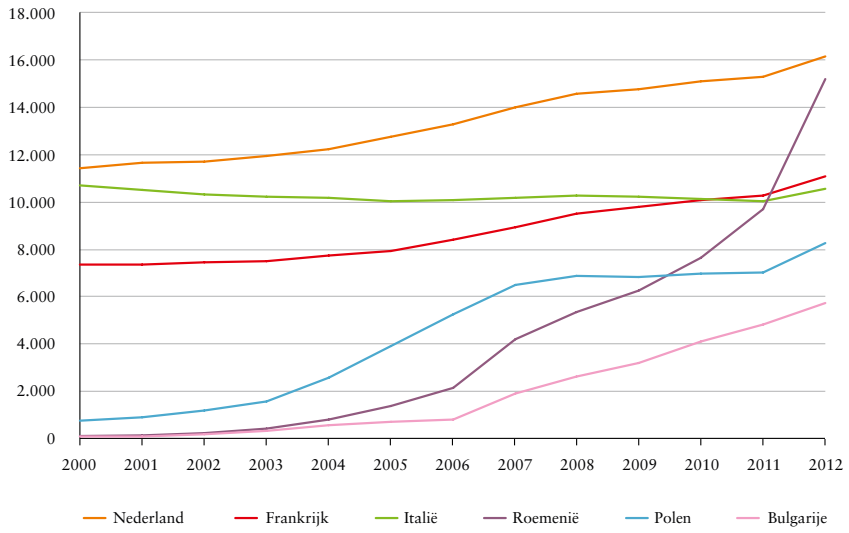
346 Ook andere categorieën van vreemdelingen zijn vrijgesteld van de beroepskaart, zoals studenten, bepaalde stagiairs, ambulante handelaars enz.

347 De beperkte cijfers met betrekking tot de beroepskaarten zijn afkomstig van de FOD Economie. Op het moment van schrijven beschikken wij niet over meer gedetailleerde gegevens over de beroepskaarten, maar wij hopen in de toekomst meer informatie te kunnen verschaffen.

348 De zelfstandigen mogen zich ook aansluiten bij een private sociale verzekeringskas voor zelfstandigen.

het gevolg van de inschrijving van onderdanen uit de twaalf nieuwe EU-lidstaten. Aanvankelijk ging het bij die toename vooral om Polen, terwijl sinds 2007 Bulgaren en vooral Roemenen steeds talrijker worden. Ze staan tweede in de lijst, na de Nederlanders en, sinds 2012, vóór de Fransen en de Italianen (Figuur 31). Aanvankelijk waren er overgangsmaatregelen van kracht – eerst voor Polen en later voor Bulgaren en Roemenen – die hun toegang tot de arbeidskmarkt beperkten tot functies in knelpuntberoepen. Al die tijd konden ze zich wel vrij vestigen als zelfstandige.

Figuur 31. **Evolutie van het aantal zelfstandigen aangesloten bij het RSVZ voor de zes belangrijkste nationaliteiten, 2000-2012** *(Bron: RSVZ)*[349]



De Polen, Bulgaren en Roemenen zijn de nationaliteiten die de laatste vijf jaar het meest voor een toename van het aantal zelfstandige vreemdelingen in België hebben gezorgd. Daarnaast zijn ze ook sterk gekenmerkt door de sectoren waarin ze hun economische activiteiten ontplooien. In 2012 werkten tussen de 50 en 75% van de onderdanen uit deze drie landen in de industrie. De laatste jaren is deze activiteitensector enorm gegroeid, met een sterke daling van deze nationaliteiten in de handelssector tot gevolg.

Ook het aantal Nederlanders, Fransen, Engelsen, Italianen en Spanjaarden in de handel is de laatste tijd gedaald, maar voor die nationaliteiten ging dit ten voordele van de vrije beroepen. Voor Marokkanen en Turken, maar ook voor Grieken blijft de handelssector overheersen, aangezien nagenoeg 60% van de zelfstandigen met een van deze drie nationaliteiten in 2012 in die sector actief was.[349]

349 Opgelet, deze gegevens houden rekening met alle niet-Belgische aangeslotenen die een zelfstandige activiteit uitoefenen in België, ongeacht hun verblijfplaats (in België of in het buitenland).

5. Andere economisch actieve personen

Er zijn andere categorieën van economisch actieve personen in België die niet in de hierboven besproken klassieke gegevens zijn opgenomen. Het gaat meer bepaald om twee categorieën van werknemers die belangrijke banden behouden met hun herkomst- of verzendingsland: enerzijds de personen die onder het diplomatieke of consulaire statuut vallen en anderzijds de gedetacheerden.

5.1. De personen die onder een diplomatiek of consulair statuut vallen

Het aantal bijzondere identiteitskaarten, uitgereikt door de FOD Buitenlandse Zaken in België aan vreemdelingen, lag op 28 maart 2014 op 60.491. Dit is het totaal aantal personen en hun familieleden die op die datum met een bevoorrecht statuut tijdelijk in België verblijven. Het zijn de leden (en hun familieleden) van de talrijke diplomatieke of consulaire zendingen, als diplomaat, technisch-administratief personeel, dienstpersoneel, als huisbedienden van diplomaten, maar die gedomicilieerd zijn in hun land van herkomst, of die hier werken als ambtenaren (en hun familieleden) van de internationale organisaties. De cijfers fluctueren uiteraard van dag tot dag maar het globale aantal blijft in dezelfde grootteorde. Van deze bijzondere identiteitskaarten, werden er 295 afgeleverd aan privéhuisbedienden en hun familieleden en 388 aan dienstpersoneel en hun familieleden. Dit totaal van 683 kaarten toont een stabilisering aan ten aanzien van de gepresenteerde cijfers in het Jaarverslag Migratie 2012 (700 kaarten zouden in dat jaar zijn afgeleverd om dezelfde redenen).[350]

5.2. De gedetacheerden

Gedetacheerden zijn personen die in België verblijven en werken, maar niet onderworpen zijn aan de Belgische sociale zekerheid. De gegevens met betrekking tot die personen kunnen bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid[351] (RSZ) worden verkregen, via het LIMOSA-systeem.[352] Dit systeem biedt een wettelijk kader aan de buitenlandse bedrijven, organisaties en zelfstandigen die een werknemer in België willen tewerkstellen, maar ook aan de buitenlandse zelfstandigen die zich tijdelijk of gedeeltelijk in België wensen te vestigen. Elke detachering van een buitenlandse loontrekkende of zelfstandige moet worden gemeld, met andere woorden elektronisch in het LIMOSA-systeem worden geregistreerd. 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 als loontrekkende en als zelfstandige worden gemeld en dezelfde individuen kunnen eveneens meerdere jaren worden gemeld. Het doel van die dubbele registratie bestaat erin zicht te krijgen op de stroom, de evolutie en het aantal gedetacheerden. Statistieken per aantal *meldingen*, maar ook per aantal gedetacheerde *individuen* worden ter beschikking gesteld door de RSZ en hieronder geanalyseerd.[353]

Het LIMOSA-systeem werd herwerkt door het KB van 19 maart 2013[354] na een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie[355] dat van oordeel was dat de verplichte LIMOSA-melding voor buitenlandse zelfstandigen in strijd was met het vrije verkeer van diensten. Het Hof heeft geoordeeld dat het hierbij om een onevenredig zware administratieve last ging en dat die

350 *Jaarverslag Migratie 2012*, p. 111.

351 Informatie van de RSZ – Directie Internationale Betrekkingen, 12 februari 2014.

352 LIMOSA staat voor "Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van MigratieOnderzoek bij de Sociale Administratie". Voor meer informatie over het LIMOSA-systeem en gedetacheerden, zie ook *Jaarverslag Mensenhandel en -smokkel 2010*, *Sociale fraude bestrijden is mensenhandel voorkomen*, pp. 90-93 en *Jaarverslag Mensenhandel en -smokkel 2009*, *In een schijn van wettelijkheid*, pp. 93-98.

353 De gegevens die dit jaar door de RSZ werden aangeleverd, werden niet door dezelfde berekeningsmethoden verkregen als voor de vorige jaarverslagen Migratie. Dit jaar heeft de RSZ een geactualiseerde en uitgezuiverde database geleverd, terwijl hij de voorgaande jaren een soort fotografische weergave van dag tot dag van zijn database aanleverde. Een verschil met de cijfers van de voorgaande jaarverslagen dat kan worden vastgesteld, houdt dus verband met deze nieuwe berekeningsmethode (zo werden de geannuleerde meldingen, bijvoorbeeld, uit deze uitgezuiverde database verwijderd).

354 Koninklijk besluit van 19 maart 2013 tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 maart 2007 tot uitvoering van het Hoofdstuk 8 van Titel IV van de programmawet (I) van 27 december 2006 tot voorafgaande melding voor gedetacheerde werknemers en zelfstandigen.

355 HvJEU, 19 december 2012, C-577/10.

melding de zelfstandigen van andere lidstaten discrimineerde ten opzichte van de Belgische zelfstandigen. Naar aanleiding van dit arrest werd de verplichte melding voor zelfstandigen tussen 1 januari 2013 en 30 juni 2013 opgeschort om het systeem te herwerken.[356] Sinds 1 juli 2013 is de verplichte melding opnieuw van kracht, maar wel in een vereenvoudigde vorm, zowel voor de zelfstandigen als voor de loontrekkenden. Eveneens met het oog op een vereenvoudiging, heeft de wet van 11 november 2013[357] de LIMOSA-aangifte afgeschaft voor alle stagiairs, ongeacht het feit of ze loontrekkende of zelfstandige zijn. Die wet is op 1 juli 2013 met terugwerkende kracht in werking getreden.

Tabel 10. **Totaal aantal gemelde detacheringen van loontrekkenden en zelfstandigen tussen 2007 en 2013** *(Bron: RSZ)*

2007	144.781
2008	241.669
2009	212.773
2010	255.749
2011	332.276
2012	365.826
2013	442.043

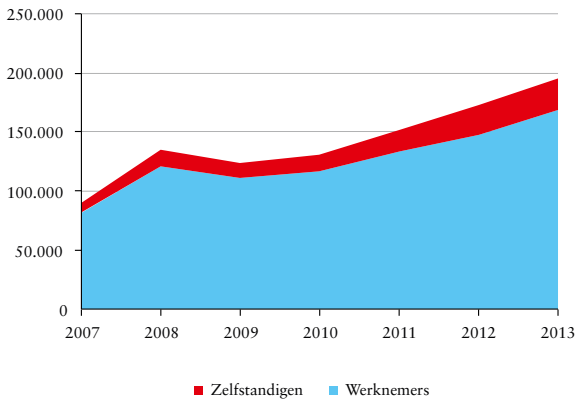
Tabel 10 geeft het aantal LIMOSA-meldingen weer voor de afgelopen zeven jaar. Ter indicatie, de verdeling tussen loontrekkenden en zelfstandigen in 2013 was als volgt: 386.263 meldingen voor loontrekkenden tegenover 55.780 voor zelfstandigen.

Tussen 2007 en 2013 is het aantal *individuen* dat als loontrekkende werd gedetacheerd verdubbeld, terwijl het aantal als zelfstandige gedetacheerde *individuen* in dezelfde periode meer dan verdrievoudigd is. Toch blijft het aantal gedetacheerde loontrekkenden veel hoger dan het aantal gedetacheerde zelfstandigen. Dit is het geval voor alle tien van de voornaamste nationaliteiten (zie de details van de nationaliteiten hieronder) waarvoor het percentage zelfstandigen niet meer dan 10% bedraagt, behalve voor de onderdanen van Slovakije (55% zelfstandigen), Groot-Brittannië (26%) en Polen (26%).

356 De cijfers tonen echter aan dat talrijke zelfstandigen zich tijdens de opschortingsperiode toch zijn blijven registreren.

357 Wet van 11 november 2013 tot wijzing van het hoofdstuk 8 van titel IV van de programmawet (I) van 27 december 2006 en van het Sociaal Strafwetboek.

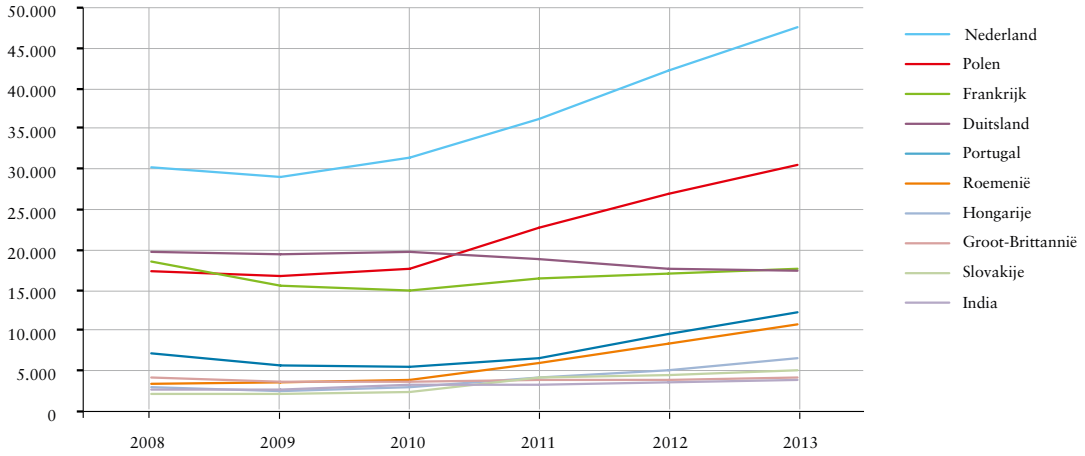
Figuur 32. **Evolutie van het aantal gedetacheerde individuen per statuut tussen 2007 en 2013** *(Bron: RSZ)*



Wat de verdeling van de *meldingen* per gewest betreft, is Vlaanderen sinds 2008 koploper, met meer dan de helft van de geregistreerde meldingen. In 2013 werden bijna 55% van de detacheringen in België voor een tewerkstellingsplaats in Vlaanderen geregistreerd tegenover 20% in Wallonië en slechts 9% in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (voor 16% van de meldingen was er geen postcode vermeld).

De voornaamste betrokken landen zijn identiek wanneer de cijfers volgens de *meldingen* of volgens de gedetacheerde *individuen* worden bestudeerd. Figuur 33 toont de evolutie van de tien voornaamste nationaliteiten van gedetacheerde werknemers rekening houdende met het aantal *individuen*. De aanzienlijke vertegenwoordiging van gedetacheerden uit Nederland (47.275 in 2013), Frankrijk (17.423 in 2013) en Duitsland (17.254 in 2013) toont het belang aan van de economische activiteit van de onderdanen van buurlanden in België. Sinds 2011 komt Polen op de tweede plaats. In 2013 kwamen 30.444 werknemers uit dat land, van wie 23.429 loontrekkenden en 7.949 zelfstandigen. Terwijl het aantal Franse en Duitse gedetacheerden lichtjes is gedaald en het aantal Engelsen stagneert, is het aantal gedetacheerden uit Nederland, Polen en Portugal sinds 2008 sterk toegenomen. Sinds dat jaar is het aantal Hongaren en Slovaken verdubbeld en het aantal Roemenen verdrievoudigd. In 2013 was India het enige land van buiten de EU onder de tien voornaamste nationaliteiten van gedetacheerde werknemers, met 3.922 personen (3.898 loontrekkenden en 32 zelfstandigen) voor 2.570 meldingen.

Figuur 33. **Evolutie van het aantal loontrekkenden en zelfstandigen per nationaliteit tussen 2008 en 2013 voor de tien voornaamste nationaliteiten in 2013** *(Bron: RSZ)*



B. RECENTE ONTWIKKELINGEN

1. Ontwikkelingen op Europees niveau

In 2006 publiceerde de Europese Commissie al een beleidsplan inzake economische immigratie. Daarbij werd een plan gelanceerd voor een algemene kaderrichtlijn en vier doelgroepspecifieke richtlijnen, nl. voor hooggeschoolden, seizoenarbeiders, gedetacheerden en bezoldigde stagiaires.[358] De **algemene kaderrichtlijn** *(single permit)* en de richtlijn voor **hooggeschoolde arbeidskrachten** *(blue card)* werden al aangenomen.[359] In 2013 zijn de onderhandelingen over de overige richtlijnen voortgezet.

Begin 2014 keurde zowel het Europees Parlement als de Raad van de Europese Unie de richtlijn inzake **seizoenarbeiders** goed.[360] De tekst betreft derdelanders die hun woonplaats niet in een lidstaat hebben, maar tijdelijk seizoenarbeid komen verrichten via een arbeidsovereenkomst van bepaalde duur. De richtlijn maakt een onderscheid tussen seizoenarbeid van minder dan 90 dagen en van meer dan 90 dagen. Indien het gaat om seizoenarbeid van meer dan 90 dagen, bepaalt elke lidstaat zelf de verblijfstermijn, maar die moet minimaal vijf en maximaal negen maanden zijn. De richtlijn voorziet ook de vereenvoudiging van een nieuwe aanvraag indien al vroeger aan de betrokken seizoenarbeider een vergunning werd afgeleverd.

Bovendien erkent de richtlijn de specifieke, kwetsbare situatie waarin seizoenarbeiders zich bevinden. Daarom moet elke aanvraag aangeven wat de precieze arbeidsvoorwaarden zijn, hoe de ziekteverzekering is geregeld en hoe de huisvesting is geregeld. De richtlijn bepaalt ook dat deze arbeiders nood hebben aan effectieve bescherming van hun rechten, onder meer inzake sociale zekerheid en gelijke behandeling. Ten slotte wordt voorzien dat sancties kunnen worden opgelegd aan werkgevers die de regels niet naleven. Latere aanvragen van zulke werkgevers kunnen ook geweigerd worden.

Ook werd in mei 2014 de richtlijn aangenomen over het voorstel voor **derdelanders die binnen een onderneming worden overgeplaatst** (gedetacheerden).[361] Hierdoor zal het makkelijker worden voor internationale bedrijven om managers en specialisten uit derde landen tijdelijk over te plaatsen naar filialen in en tussen EU-lidstaten. Voor de laatste doelgroep, de **bezoldigde stagiairs**, duren de onderhandelingen tussen de Commissie en de Raad voort. Dit is opgenomen in het voorstel tot herschikking van de Europese richtlijn over studenten en onderzoekers van buiten de EU.[362] In november 2013 keurde de LIBE-commissie[363] van het Europees Parlement die herschikking goed.

Er waren in 2013 ook nog ontwikkelingen rond het **vrije verkeer van EU-burgers**. Zo is er verder onderhandeld over een voorstel om een betere en meer uniforme uitvoering, toepassing en handhaving van richtlijn 96/71/EG in de praktijk te bewerkstelligen voor **gedetacheerde EU-burgers**.[364] Op 9 december

358 Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie, Beleidsplan Legale Migratie,* 21 december 2006, COM(2005) 669 def.

359 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 (hierna: *'single permit'*-richtlijn) en 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. Zie ook *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 112-113 en pp. 114-119.

360 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 seizoenarbeid. De lidstaten hebben 2,5 jaar de tijd, na het verschijnen in het Publicatieblad van de Europese Unie (28 maart 2014), om de richtlijn om te zetten.

361 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.

362 Europese Commissie, *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,* 25 maart 2013, COM(2013) 151 def.

363 Parlementaire Commissie Burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken.

364 Europese Commissie, *Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten,* 21 maart 2012, COM(2012) 131 def. Zie ook *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 112-113.

2013 bereikte de Raad daarover een politiek akkoord. Zo zijn de ministers het eens geworden over mogelijke controlemaatregelen en hoofdelijke aansprakelijkheid in bepaalde sectoren. Na dat akkoord zijn de onderhandelingen met het Europees Parlement gestart.

Daarnaast lanceerde de Europese Commissie een voorstel om de **praktische uitoefening van de rechten verleend aan EU-werknemers** die gebruikmaken van hun recht van vrij verkeer, te verbeteren en te versterken.[365] Dat voorstel houdt voornamelijk begeleidende maatregelen in die voor een betere en meer uniforme naleving van het EU-recht moeten zorgen, bijvoorbeeld het voorzien van een adequaat rechtsmiddel voor een EU-werknemer die het slachtoffer is geworden van discriminatie op grond van nationaliteit. In december 2013 is er op COREPER[366] een akkoord gevonden over een compromistekst van dat voorstel.

Kader 15. Het aantrekken van (hoog)gekwalificeerde derdelanders

Het Europees Migratienetwerk (EMN) publiceerde in 2013 een syntheserapport over 'Het aantrekken van hooggekwalificeerde en gekwalificeerde derdelanders'.[367] Op basis van de rapporten van 23 lidstaten wordt een overzicht gegeven van de beleids- en praktische maatregelen getroffen in deze lidstaten om hooggekwalificeerde en gekwalificeerde derdelanders aan te trekken.

Het rapport identificeert enkele *good practices* uit de lidstaten. Zo wordt verwezen naar versnelde procedures, belastingvoordeel, verbetering van de mogelijkheid tot gezinsherenigingen, het aantrekken van (hoog)gekwalificeerde derdelanders voor sectoren waar er een tekort aan werknemers bestaat enz. Daarnaast worden uitdagingen en knelpunten benoemd, zoals economische en sociale factoren (bijvoorbeeld de economische crisis) en immigratieregelgeving, maar ook factoren die inherent zijn aan een bepaalde lidstaat (bijv. taal).

Het rapport toont ook aan dat er grote verschillen in beleid bestaan tussen de verschillende lidstaten. Zo heeft Zweden sinds 2008 een open systeem waarbij een werkgever vrij kan bepalen wie hij in dienst wil nemen, ongeacht de nationaliteit van de werknemer of de aard van de job. Dat geldt zowel voor (hoog)gekwalificeerde als andere werknemers. Het Verenigd Koninkrijk werkt sinds 2008 dan weer met een systeem waarbij punten worden toegekend aan bepaalde kwalificaties, professionele ervaring enz.

365 Europese Commissie, *Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken*, 26 april 2013, COM(2013) 236 def.

366 COREPER is het comité van permanente vertegenwoordigers dat de werkzaamheden van de Raad van de Europese Unie voorbereidt. Het bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten die als ambassadeurs van de EU-lidstaten optreden en wordt voorgezeten door de lidstaat die voorzitter is van de Raad (Artikel 240 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie).

367 Het syntheserapport is beschikbaar op: www.emnbelgium.be. Hier vindt u ook de Belgische studie (augustus 2013) die samen met de studies van de andere lidstaten de basis voor het syntheserapport vormt.

2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau

2.1. Regionalisering van het arbeidsmigratiebeleid

De tewerkstelling van buitenlandse werknemers was in 2013 nog een gedeelde bevoegdheid van de federale overheid en de gewesten: de federale overheid was bevoegd voor het regelgevend kader en de gewesten waren belast met de uitvoering ervan. De gewesten leverden zo op basis van federale regelgeving arbeidskaarten en -vergunningen af.

Eind 2013 stemden de Kamer en de Senaat echter de Bijzondere Wet met betrekking tot de Zesde Staatsher-

vorming.[368] Volgens het nieuwe artikel 6, §1, IX van de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen (BWHI) zijn de gewesten bevoegd voor:

> "3° de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten, met uitzondering van de normen betreffende de arbeidskaart afgeleverd in het kader van de specifieke verblijfssituatie van de betrokken personen en de vrijstellingen van beroepskaarten verbonden aan de specifieke verblijfssituatie van de betrokken personen.
>
> De vaststelling van de inbreuken kan eveneens worden verricht door de daartoe door de federale overheid gemachtigde ambtenaren.
>
> 4° de toepassing van de normen betreffende de arbeidskaart afgeleverd in het kader van de specifieke verblijfssituatie van de betrokken personen. Het toezicht op de naleving van deze normen behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid. De vaststelling van de inbreuken kan eveneens worden verricht door de daartoe door de gewesten gemachtigde ambtenaren."

Dat betekent dat de gewesten bevoegd worden voor de **regelgeving, toepassing, controle en handhaving van zowel de arbeidskaarten A en B als van de beroepskaarten**. De bevoegdheid inzake verblijf blijft federaal. Hoe die overheveling concreet zal worden uitgewerkt, is nog onduidelijk.

Zo blijven er onder meer vragen rond intergewestelijke mobiliteit. De BWHI spreekt van een Belgische economische unie,[369] maar in de memorie van toelichting wordt er enkel verwezen naar werknemers met een arbeidskaart A en zelfstandigen met een beroepskaart die op basis van diezelfde kaart ook in andere gewesten mogen werken.[370] Het is dus onduidelijk of dat ook geldt voor de werknemer met een arbeidskaart B. Dat kan bijvoorbeeld een probleem stellen voor ondernemingen met vestigingen of klanten in verschillende gewesten, zoals in de bouw- of IT-sector.

De regionalisering heeft ook tot gevolg dat de gewesten bevoegd worden voor de omzetting van bepaalde Europese richtlijnen, bijvoorbeeld inzake seizoenarbeiders en gedetacheerden. Dat kan leiden tot misbruiken of regionale *shopping*, tenzij de gewesten de omzetting van die richtlijnen op elkaar afstemmen.

De hervorming voorziet ook **enkele uitzonderingen** op de algemene bevoegdheid van de gewesten. Zo behoudt de federale overheid de bevoegdheid over de arbeidskaart "afgeleverd in het kader van de specifieke verblijfssituatie". Dat betreft voornamelijk de huidige arbeidskaart C, maar de arbeidskaart B wordt in bepaalde gevallen ook gelinkt aan de verblijfssituatie van de betrokkene, bijvoorbeeld voor de echtgenoot van een buitenlandse werknemer.[371] Het is onduidelijk of die categorieën federaal blijven.

Daarnaast blijft de federale overheid bevoegd inzake de vrijstellingen van beroepskaarten verbonden aan de specifieke verblijfssituatie van de betrokkene. De wetgevende tekst bepaalt niets daarover, maar uit de memorie van toelichting blijkt dat die bevoegdheid op federaal niveau behouden blijft.[372] Dat betekent dat vrijstellingen voor bepaalde arbeids- en beroepskaarten onder de gewestelijke bevoegdheid vallen, terwijl voor andere arbeids- en beroepskaarten de vrijstellingen op federaal niveau bepaald zullen worden.

Een ander element moet ook in rekening genomen worden. België had uiterlijk op 25 december 2013 de Europese *single permit*-richtlijn moeten omzetten.[373] Die richtlijn beoogt de invoering van één aanvraagprocedure voor het afleveren van een gecombineerde verblijfs- en werkvergunning voor werknemers. Maar ze werd nog niet omgezet en de vraag blijft hoe dat in de nieuwe context zal gebeuren.[374] Een samenwerkingsakkoord tussen de gewesten en het federale niveau zal hier waarschijnlijk noodzakelijk zijn.

368 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Ontwerp van de bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming*, DOC 53 3201/001.

369 Art. 6, §1, VI, 3de lid BWHI.

370 Belgische senaat, *Voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming*, 25 juli 2013, Doc 5-2232/1, p. 111 (hierna: Memorie van toelichting).

371 Zie art. 9, 16° en 17° van het KB van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

372 Memorie van toelichting, p. 110.

373 Zie ook *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 117-119.

374 In zijn advies inzake de bijzondere wet m.b.t. de Zesde Staatshervorming, had de Raad van State aangeraden om de omzetting van de *single permit*-richtlijn toe te lichten bij de bespreking van de bijzondere wet. Zie Advies van de Raad van State, nr. 53.932/AV, 27 augustus 2013, DOC 5-2232/3, p. 36.

Deze voorbeelden tonen aan dat bij de concrete uitwerking van de regionalisering, er nood is aan overleg en duidelijke afspraken tussen de gewesten onderling, maar ook tussen de gewesten en de federale overheid. In dat kader is het ook van belang dat de rol van de Adviesraad voor de Tewerkstelling van Buitenlandse Werknemers wordt uitgeklaard. Dit overlegorgaan heeft als opdracht studies te wijden aan en adviezen te verstrekken over de sociale, economische en administratieve problemen bij de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten.[375] De gewesten zijn er vandaag in vertegenwoordigd. Door de regionalisering moeten de rol en de samenstelling van de Adviesraad echter worden herbekeken.

Vanaf 1 juli 2014 wordt deze hervorming van kracht en kunnen de gewesten hun eigen beleid inzake economische migratie bepalen. Een gewest kan ervoor kiezen om helemaal geen wijzigingen aan te brengen, en dan blijft de huidige regelgeving van kracht, maar heeft ook de mogelijkheid om een volledig nieuwe reglementering voor arbeidsmigratie in te voeren.

Kader 16. VIONA-onderzoek over het arbeidsmarktonderzoek

In november 2013 publiceerde het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB) het rapport 'Arbeidsmarktonderzoek als instrument en basis bij toekomstig arbeidsmigratiebeleid en EU-vrijhandelsakkoorden'.[376]

Het CSB heeft een vergelijkend onderzoek omtrent de rol van het arbeidsmarktonderzoek uitgevoerd op nationaal en internationaal niveau. Daaruit concludeert het CSB: "Het arbeidsmarktonderzoek past in een arbeidsmigratiebeleid dat aangepaste technieken gebruikt per opleidingsniveau van de immigrant/vacature, in een raketbenadering."

Een eerste deel van de raketbenadering bestaat uit een aantrekkelijk arbeidsmigratiebeleid voor hooggeschoolden, met een vrijstelling van het arbeidsmarktonderzoek, aangevuld met betere administratieve voorwaarden, bijvoorbeeld een langere geldigheidsduur van de arbeidskaart.

Een tweede deel van de raketbenadering is een flexibele instroom voor middengeschoolden op basis van een dynamische knelpuntberoepenlijst. Het gaat bijvoorbeeld om technische beroepen en zorgberoepen die niet op bachelor-niveau staan. De knelpuntberoepenlijst zou kunnen worden opgesteld op basis van criteria die bepalen of knelpuntberoepen geschikt zijn voor arbeidsmigratie en kan steunen op de expertise van de VDAB.

Het derde deel van de raketbenadering betreft een restrictief beleid voor laaggeschoolde en middengeschoolde profielen waarvoor geen tekorten zijn. Daarbij speelt het individueel arbeidsmarktonderzoek, dat gemoderniseerd moet worden, een belangrijke rol als *gatekeeper* van de arbeidsmarkt.

2.2. Wijziging van de regelgeving buitenlandse werknemers

Het KB van 9 juni 1999 over de tewerkstelling van buitenlandse werknemers is gewijzigd door het KB van 17 juli 2013.[377] Met deze wijzigingen worden enkele praktische problemen aangepakt en wordt de rechtszekerheid verhoogd.

Bepaalde personen zijn vrijgesteld van een arbeidskaart omwille van hun familieband met een EU-burger of een Belg. Voortaan wordt de **vrijstelling van de arbeidskaart** gebaseerd op het verblijfsdocument dat het familielid bezit (bijvoorbeeld een F-kaart). De controle van de familieband komt namelijk enkel toe aan de Dienst Vreemdelingenzaken en niet aan de gewesten. Er wordt ook verduidelijkt dat tijdens de procedure gezinshereniging familieleden van een EU-burger of een Belg slechts worden vrijgesteld van een arbeidskaart als zij in het bezit zijn van een bijlage 19ter én een attest van immatriculatie.

375 KB van 16 april 1992 tot reorganisatie van de Adviesraad voor buitenlandse arbeidskrachten.

376 N. Mussche, V. Corluy, I. Marx en J. Haemels, *Arbeidsmarktonderzoek als instrument en basis bij toekomstig arbeidsmigratiebeleid en EU vrijhandelsakkoorden*, VIONA 2013, november 2013. Het rapport is beschikbaar op www.werk.be.

377 KB van 17 juli 2013 tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

Daarnaast bepaalt het nieuwe KB nu ook uitdrukkelijk dat een **bijlage 15** die afgeleverd wordt in afwachting van een elektronische kaart, evengoed recht geeft op een vrijstelling of een arbeidskaart C als de verblijfskaart zelf.

EU-burgers uit **nieuwe EU-lidstaten** voor wie overgangsmaatregelen zijn ingevoerd (zie verder) hebben een arbeidskaart B nodig. Deze EU-onderdanen worden echter vrijgesteld van een arbeidskaart zodra zij een E+-kaart of een F+-kaart hebben. Dat was in de praktijk al het geval, maar wordt nu ook uitdrukkelijk vastgelegd in het KB van 9 juni 1999.

2.3. Aanpassing van de LIMOSA-aangifte

LIMOSA staat voor 'Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratieonderzoek bij de Sociale Administratie'.[378] Via dat systeem moet elke in het buitenland gevestigde werknemer of zelfstandige die tijdelijk in België komt werken en niet onderworpen is aan de Belgische sociale zekerheid (gedetacheerden) dat verplicht melden.

Via LIMOSA willen de Belgische autoriteiten de strijd aangaan met fraude en misbruik op het niveau van arbeids- en socialezekerheidsvoorwaarden. Het Hof van Justitie van de Europese Unie oordeelde echter dat de verplichte aanmeldingsprocedure een belemmering vormde van het vrij verrichten van diensten, aangezien de formaliteiten het moeilijker kunnen maken voor zelfstandigen om in België te werken.[379]

In navolging van die veroordeling werd een minder gedetailleerde meldingsplicht ingevoerd voor werknemers en zelfstandigen.[380] Bovendien zijn stagiairs, zowel loontrekkenden als zelfstandigen, niet meer onderworpen aan de meldingsplicht.[381] Deze wijzigingen traden in werking op 1 juli 2013.

Het is afwachten of deze vereenvoudigde meldingsplicht wel als conform met het EU-recht wordt beschouwd en welke gevolgen een akkoord over de herziening van de richtlijn inzake gedetacheerde EU-burgers (zie hierboven) zal hebben.

2.4. Overgangsmaatregelen voor Kroatische onderdanen

Op 1 juli 2013 trad Kroatië toe tot de Europese Unie. België besloot om overgangsmaatregelen voor het vrije verkeer van werknemers op te leggen tot 30 juni 2015.[382]

Deze overgangsmaatregelen beperken de toegang tot de arbeidsmarkt voor Kroatische werknemers. Dat betekent concreet dat zij een arbeidskaart nodig hebben om een job te kunnen uitoefenen in België. De arbeidskaart B moet aangevraagd worden door de werkgever en geldt slechts voor een bepaald beroep en gedurende maximaal 1 jaar. Voor zogenoemde knelpuntberoepen kunnen Kroaten wel op een eenvoudige manier een arbeidskaart B krijgen.[383]

België heeft de mogelijkheid om voor een periode van maximaal zeven jaar overgangsmaatregelen op te leggen. Die periode is in drie fasen (2+3+2 jaar) opgedeeld. In 2015 kan België dus de toegang tot de arbeidsmarkt voor Kroatische werknemers opnieuw voor drie jaar beperken, op voorwaarde dat de Europese Commissie daarover wordt geïnformeerd. Vanaf juli 2018, kan België enkel nog overgangsmaatregelen opleggen als aangetoond wordt dat de Belgische arbeidsmarkt "ernstig wordt verstoord" door de toegang van Kroatische werknemers.

Het vrije verkeer van Roemeense en Bulgaarse werknemers is via deze overgangsregeling zeven jaar lang beperkt. Dat heeft ook belangrijke negatieve gevolgen gehad: het leidde, onder meer, tot misbruik, schijnzelfstandigheid en uitbuiting.[384] Vanaf 1 januari 2014 gelden

378 Het LIMOSA-systeem werd ingevoerd met de wet van 27 december 2006 en het KB van 20 maart 2007.

379 HvJEU, *Europese Commissie t. België*, 19 december 2012, C-577/10. Zie ook *Jaarverslag Migratie 2012*, p. 113.

380 KB van 19 maart 2013 tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 20 maart 2007 tot uitvoering van het Hoofdstuk 8 van Titel IV van de programmawet (I) van 27 december 2006 tot voorafgaande melding voor gedetacheerde werknemers en zelfstandigen.

381 Wet van 11 november 2013 tot wijziging van het hoofdstuk 8 van titel IV van de programmawet (I) van 27 december 2006 en van het Sociaal Strafwetboek. Deze wet trad retroactief in werking op 1 juli 2013.

382 KB van 24 juni 2013 tot wijziging van het koninklijk besluit van 9 juni 1999 houdende uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, onder meer naar aanleiding van de toetreding tot de Europese Unie van de Republiek Kroatië.

383 De gewesten hebben elk een lijst opgesteld met specifieke knelpuntberoepen. Die lijsten zijn echter niet meer geactualiseerd sinds 2006.

384 Zie Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Analyserapport: Migratiestromen uit de nieuwe lidstaten van de Europese Unie naar België, Trends en vooruitzichten*, 24 februari 2006, pp. 78 e.v. Dezelfde conclusies gelden voor de overgangsmaatregelen opgelegd aan Roemenen en Bulgaren.

er geen overgangsmaatregelen meer voor Roemenen en Bulgaren. Zij hebben een vrije toegang tot de Belgische arbeidsmarkt.

België kan ook op elke ogenblik beslissen om een einde te stellen aan de overgangsmaatregelen voor Kroatië. Het Centrum vraagt de Belgische beleidsmakers daarbij in overweging te nemen dat een volwaardige EU-werknemer – die zelfstandig over zijn migratie- en arbeidstraject kan beslissen – betere garanties kan afdwingen op het vlak van verblijfs-, arbeids- en sociaal zekerheidsrecht.

2.5. Status van langdurig ingezetene voor personen met internationale bescherming

De richtlijn 2011/51/EU breidt het toepassingsgebied van de richtlijn voor langdurig ingezeten derdelanders uit naar erkende vluchtelingen en subsidiaire beschermden (met een onbeperkt verblijfsrecht).[385] België kwam zijn verplichting echter niet na om die richtlijn tegen 20 mei 2013 om te zetten, maar paste de wet van 15 december 1980 uiteindelijk aan begin 2014.[386]

Om de status van langdurig ingezetene te krijgen, moet de betrokkene een ononderbroken verblijf van vijf jaar in België hebben. Voor de berekening van die termijn wordt de helft van de periode van de asielprocedure in aanmerking genomen, of de hele periode als de asielprocedure meer dan 18 maanden duurt. Daarnaast moeten personen met internationale bescherming aan dezelfde voorwaarden als andere aanvragers voldoen om in aanmerking te komen voor de status van langdurig ingezetene.[387]

Een persoon met internationale bescherming die de status van langdurig ingezetene heeft gekregen, kan een tweede verblijf in een andere EU-lidstaat verkrijgen onder dezelfde voorwaarden als die voor andere langdurig ingezetenen.

2.6. Duurzaam verblijfsrecht voor EU-burgers en hun familieleden

De programmawet van 28 juni 2013[388] heeft de periode van voorwaardelijk verblijf voor EU-burgers, hun familieleden en de familieleden van Belgen opgetrokken van drie naar vijf jaar. Dat betekent dat de betrokkenen pas na vijf jaar een duurzaam verblijf verkrijgen en dus ook dan pas een E+-kaart of een F+-kaart kunnen ontvangen. De EU-burgerschapsrichtlijn[389] voorziet ook een onafgebroken periode van vijf jaar voor EU-burgers en hun familieleden om een duurzaam verblijfsrecht te bekomen. De wetgever geeft aan de Belgische wet te willen harmoniseren met de richtlijn en de wetgeving van andere EU-lidstaten.[390]

Het Hof van Justitie verduidelijkte ook het begrip 'ononderbroken' verblijf zoals bepaald in de EU-burgerschapsrichtlijn.[391] Het Hof oordeelde dat de tijd, doorgebracht in de gevangenis in het gastland door een derdelander die familielid is van een EU-burger, niet kan worden meegeteld voor de verwerving van een duurzaam verblijf. Zulke perioden doorbreken dus het ononderbroken karakter van het verblijf.

385 Richtlijn 2011/51/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2011 tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad teneinde haar werkingssfeer uit te breiden tot personen die internationale bescherming genieten.

386 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 53 3239/005, aangenomen door de Kamer op 13 februari 2014.

387 Zie art. 15bis van de wet van 15 december 1980.

388 Programmawet van 28 juni 2013, art. 15-19. De wet is in werking getreden op 1 juli 2013.

389 Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.

390 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Ontwerp van programmawet*, DOC 53 2853/001, p. 18.

391 HvJEU, *Onuekwere t. Secretary of State for the Home Department*, 16 januari 2014, C-378/12.

C. UITDAGING ONDER DE LOEP: DE OMZETTING VAN DE SANCTIE-RICHTLIJN, ÉÉN JAAR LATER

Op 4 maart 2013 trad de wet tot vaststelling van sancties en maatregelen voor werkgevers van irregulier verblijvende onderdanen van derde landen (hierna wet van 11 februari 2013) in werking.[392] Deze wet voorziet samen met andere bepalingen in de omzetting van de Europese richtlijn[393] – in eerste instantie gericht op het bestrijden van irreguliere migratie – die in deze materie minimumnormen voor EU-lidstaten vastlegt. De andere bepalingen van de richtlijn werden in het intern recht omgezet door onder meer het Strafwetboek, Sociaal Strafwetboek en Gerechtelijk Wetboek.

De cruciale bepaling van deze richtlijn, zoals uitgewerkt in de wet, is het verbod op tewerkstelling van derdelanders die geen verblijfstitel hebben.[394] De werkgever die een derdelander wil tewerkstellen moet voortaan vooraf nagaan of die derdelander een geldige verblijfsvergunning heeft. Het overtreden van de verplichtingen opgelegd door de nieuwe wet, wordt bestraft met een sanctie van niveau 4 uit het Sociaal Strafwetboek.[395]

Deze uitdaging gaat niet dieper in op de strafrechtelijke sancties voor de inbreukplegende werkgever, maar legt de focus op de bevoegdheid die de wet het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (hierna: het Centrum) toebedeelt, met name de bescherming van de uitbetaling van het nog verschuldigde loon.[396] Om tot een effectieve bescherming van de uitbetaling van het loon te komen duidde de wetgever, naast het Centrum ook de representatieve werknemers- en werkgeversorganisaties uit de privésector, en de representatieve organisaties uit de openbare sector aan om in rechte te kunnen optreden ter invordering van het loon.

Naast deze organisaties voorziet de wet dat andere instellingen van openbaar nut en verenigingen bij KB kunnen worden aangeduid. Meer dan een jaar na de inwerkingtreding van de wet werd nog geen KB aangenomen.

Als gevolg van de nieuwe bevoegdheid kwam het Centrum al in aanraking met enkele sanctiedossiers binnen het kader van zijn wettelijke opdracht om te waken over de grondrechten van vreemdelingen door onder meer hulp te verlenen aan eenieder die om raad vraagt in verband met de omvang van zijn rechten en verplichtingen. De dossiers zijn erg verschillend zowel wat betreft het doorverwijzingskanaal als de aard van de feiten. Die verscheidenheid maakt het niet mogelijk om nu al trends af te leiden. Niettemin is het Centrum bij de dossierbehandeling en de analyse van het structurele dossier al geconfronteerd met enkele vraagstukken. De concrete toepassing van de nieuwe wetgeving roept niet enkel procedurele vragen op, ze creëert ook uitdagingen voor de samenwerking met de betrokken actoren (zijnde de sociale inspectiediensten, werkgevers- en werknemersorganisaties en de instellingen die zullen worden aangeduid per KB), de daadwerkelijke toegang tot de loonbescherming en de begeleiding van de betrokkene. Alvorens daar dieper op in te gaan, is het nodig het toepassingsgebied van de wet kort toe te lichten.

Wiens loon wordt beschermd?

Wat betreft het personele toepassingsgebied definieert de wet twee uitdrukkelijke voorwaarden. Het moet

392 Wet tot vaststelling van sancties en maatregelen voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, 11 februari 2013, *BS*, 22 februari 2013. Zie ook: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Jaarverslag Mensenhandel en Mensensmokkel 2012, Bouwen aan vertrouwen*, pp.47-49; *Jaarverslag Migratie 2012*, p.116.

393 Richtlijn 2009/52/EG van 19 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen (hierna: richtlijn 2009/52/EG).

394 Art. 3 van de richtlijn 2009/52/EG.

395 Het gaat hier om een nieuwigheid in het sociaal strafrecht. Niveau 1 komt overeen met de minst zware inbreuken en op het niveau 4 vindt men de zwaarste inbreuken. Het gaat om een gevangenisstraf van 6 maanden tot 3 jaar en/of een strafrechtelijke geldboete van 3.600 tot 36.000 euro, en een administratieve geldboete van 1.800 tot 18.000 euro (reeds verhoogd met de wettelijke opdeciemen). Het Sociaal Strafwetboek trad in werking op 1 juli 2011.

396 Art. 8, 4° van de wet van 11 februari 2013.

gaan om een onderdaan van een derde land[397], zijnde een onderdaan die geen EU-burger is en die niet onder het EU-recht inzake vrij verkeer valt.[398] De werknemer dient daarnaast ook in onwettig verblijf te zijn door niet of niet langer te voldoen aan de verblijfs- en of toegangsvoorwaarden tot het grondgebied. Een derdelander, die een geldig paspoort met een Schengenvisum heeft (of een visumvrijstelling) valt dus niet onder het toepassingsgebied van de wet wanneer hij binnen de geldigheidsduur van het visum (of de duur van het toegestane kort verblijf) tewerkgesteld wordt.[399] Dat neemt niet weg dat het wel om een illegale tewerkstelling kan gaan, met name een overtreding op het verbod arbeid te verrichten in strijd met zijn verblijfsstatuut.

In deze tekst wordt met de notie 'werknemer', de werknemer bedoeld zoals bepaald door het toepassingsgebied van de wet.

Onder arbeidsrelatie verstaat de wet "arbeidsovereenkomst tussen een illegaal verblijvende onderdaan van een derde land en een werkgever".[400] De richtlijn daarentegen, gebruikt het meer algemene begrip 'tewerkstelling', gedefinieerd als "het verrichten van activiteiten die bestaan uit om het even welke vorm van arbeid of werk die door nationale wetgeving of overeenkomstig de gevestigde praktijk is geregeld, voor of onder leiding en/of toezicht van een werkgever".[401]

De Raad van State werpt in zijn advies bij het voorontwerp van de wet dan ook terecht de vraag op of de Belgische wet wel conform de richtlijn is.[402]

In de memorie van toelichting geeft de wetgever echter meer uitleg over de door haar gekozen terminologie. De wetgever licht toe dat de definitie van het begrip 'tewerkstelling' moet gelezen worden in het licht van overweging 7 van de richtlijn, die stelt dat tewerkstelling de volgende samenstellende elementen moet omvatten: activiteiten die worden of behoren te worden bezoldigd en die voor of onder leiding en/of toezicht van een werkgever worden uitgevoerd, ongeacht de onderliggende rechtsverhouding.[403]

Voor de Belgische rechtsorde verwijst de samenvoeging van dergelijke elementen naar het bestaan van een arbeidsovereenkomst in de zin van de wet van 3 juli 1978 die de werknemer van een derde land verbindt met de werkgever die hem tewerkstelt. Kortom, het louter gebruik, aldus de wetgever, van het concept arbeidsovereenkomst binnen het Belgische arbeidsrecht is niet tegenstrijdig met de doelstelling van de richtlijn die illegale tewerkstelling verbiedt. [404]

Wat wordt verstaan onder 'loon'?

Werkgevers die derdelanders in onwettig verblijf tewerkstellen zijn onder meer verplicht om het volledige loon dat nog verschuldigd is voor het geleverde werk uit te betalen. Onder dit loon verstaat de wetgever het loon gelijkwaardig aan dat van een wettelijk tewerkgestelde werknemer in een vergelijkbare arbeidsverhouding.[405] Er moet dus gekeken worden naar het loon dat volgens de toepasselijke CAO als norm wordt voorgeschreven en niet naar het loon dat tussen de werkgever en werknemer is overeengekomen. Dat speelt een belangrijke rol wanneer de werknemer substantieel te weinig werd betaald. De wet voert daarbij een weerlegbaar vermoeden in dat de werknemer zonder wettig verblijf wordt geacht gedurende minstens drie maanden te hebben gewerkt.[406]

Hoe?

De wet is erg summier over de mogelijkheden om de achterstallige lonen te recupereren. Onder het hoofdstuk 'Faciliteren van klachten' somt de wetgever de

397 Art. 3, 1° van de wet van 11 februari 2013.

398 Zoals bepaald in artikel 2, lid 5 Schengengrenscode. Vallen dus niet onder het toepassingsgebied van de wet: EU-burgers en familieleden-derdelanders van een EU-burger die hun recht op vrij verkeer uitoefenen, en derdelanders en hun familieleden die genieten van het recht op vrij verkeer, gelijkwaardig aan dat van EU-burgers en dat op grond van overeenkomsten tussen de Unie en haar lidstaten enerzijds en het derde land anderzijds (Noorwegen, Ijsland, Liechtenstein en Zwitserland).

399 B. Brijs en K. Aouasti, Meer verplichtingen en strengere sancties voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, in *T. Vreemd. 2013*, nr.4, p. 310.

400 Dit wordt niet als dusdanig gedefinieerd in de wet van 11 februari 2013 maar blijkt uit artikel 4 §1.

401 Art. 2, c van de richtlijn 2009/52/EG.

402 Advies van de Raad van State, nr. 51.470/1 van 28 juni 2012, *Parl. St.*, 53 2466/001, 57.

403 Kamer van volksvertegenwoordigers, Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp van 24 oktober 2012 tot vaststelling van sancties en maatregelen voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, 24 oktober 2012, DOC 53 2466/001, p.14.

404 *Ibid*, p.15.

405 X., "Illegale tewerkstelling derdelanders", *NJW 2013*, afl. 278, pp. 202-203. Daarnaast betalen de werkgevers ook de socialezekerheidsbijdragen en belastingen op het nog verschuldigde loon, met inbegrip van boetes wegens achterstallige betalingen en eventuele administratieve boetes.

406 Art. 7 van de wet van 11 februari 2013.

organisaties op die in rechte kunnen optreden. Hij vermeldt daarbij dat de machtiging van de betrokken werknemer daarvoor niet vereist is. Dit laatste is bijvoorbeeld, belangrijk wanneer de werknemer al van het grondgebied is verwijderd en men de nodige toestemming niet (tijdig) heeft kunnen krijgen.

De richtlijn geeft meer duidelijkheid. Deze vraagt dat de lidstaten zorgen "voor doeltreffende mechanismen aan de hand waarvan illegaal tewerkgestelde onderdanen van derde landen rechtstreeks of middels door de lidstaten aangewezen derden zoals vakverenigingen of andere verenigingen of een bevoegde instantie van de lidstaat, indien de nationale wetgeving hierin voorziet, een klacht tegen hun werkgever kunnen indienen. De lidstaten zorgen ervoor dat derde partijen die, overeenkomstig de in hun nationale wetgeving vastgelegde normen, een legitiem belang hebben bij waarborging van de naleving van deze richtlijn, namens of ter ondersteuning van een illegaal tewerkgestelde onderdaan van een derde land met diens instemming administratieve of burgerlijke procedures kunnen aanspannen met het oog op tenuitvoerlegging van deze richtlijn." [407]

In dit opzicht moet rekening gehouden worden met de mogelijkheden tot het invorderen van het loon die al buiten het kader van de wet van 11 februari 2013 bestaan. Zo staat het de werknemer natuurlijk vrij om zelf een vordering in te stellen tegen zijn werkgever op basis van de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon van werknemers en de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten.

Maar ook buiten de gerechtelijke procedure zijn er mogelijkheden om achterstallig loon te recupereren. Hierbij is de Algemene Directie Toezicht op de Sociale Wetten (hierna TSW) van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg de actor bij uitstek. [408]

TSW heeft als opdracht de individuele en collectieve rechten van de werknemers te verdedigen, in het bijzonder de essentiële arbeidsvoorwaarden van het recht op loon en andere geldelijke voordelen en de naleving van de wettelijke, reglementaire en conventionele arbeidsvoorwaarden. In het kader van haar controleopdracht verricht TSW onderzoeken die haar worden opgelegd (door klachten, onderzoeksopdrachten van de gerechtelijke macht, verzoeken om toelatingen, afwijkingen, advies en bemiddeling) of onderneemt TSW controles op eigen initiatief of in het kader van bijzondere acties zoals de strijd tegen zwartwerk.

Zowel de Sociale Inspectie als TSW kunnen vaststellingen doen, maar enkel TSW is bevoegd om het achterstallige loon in te vorderen. Bij vaststellingen van achterstallig loon zal TSW in beginsel de situatie proberen te regulariseren door de werkgever de achterstallige lonen te laten betalen. Voor de werknemer betekent dit dat hij daarvoor geen burgerlijke vordering moet instellen en desgevallend ook sneller zijn achterstallig loon zal krijgen.[409]

TSW heeft zich intussen ook gemanifesteerd als de overheidsactor bij uitstek om het achterstallige loon van deze werknemers te recupereren. Gelet op de expertise die TSW heeft wat betreft de invordering van het loon, verwelkomt het Centrum het engagement van TSW.

Kader 17. Het onderscheid met het statuut voor slachtoffers van mensenhandel

De wet beoogt geen specifiek statuut voor de derdelander-werknemer zonder wettig verblijf die zijn achterstallig loon wil invorderen. Ze voorziet enkel de mogelijkheid dat bepaalde organisaties de werknemer ondersteunen in het recupereren van zijn loon.

Bij elke melding is het noodzakelijk na te gaan of de werknemer zich niet in een uitbuitingssituatie bevindt die gekwalificeerd kan worden als mensenhandel met het oog op economische uitbuiting, met name het verrichten van werk of het verlenen van diensten in strijd met de menselijke waardigheid. Het niet uitbetalen van het loon kan immers een indicatie zijn dat de werk-

407 Art. 13 (1) van richtlijn 2009/52/EG.

408 Zie ook: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Jaarverslag Mensenhandel en Mensensmokkel 2011, Het geld dat telt*, pp. 55-56 (De rol van Toezicht Sociale Wetten bij het recupereren van achterstallige lonen).

409 Ongeacht de regularisatie van de inbreuk, kan de arbeidsauditeur nog steeds vervolgen. Het regulariseren van de vastgestelde inbreuken heeft dus geen gevolg op de strafvordering maar kan wel een invloed hebben op de strafmaat van de beklaagde.

nemer zich in een uitbuitingssituatie bevindt, die samen met andere omstandigheden (erbarmelijke huisvesting, bedreigingen, enz.) kan wijzen op een situatie van mensenhandel. In dergelijke omstandigheden zijn er ruimere beschermingsmogelijkheden voor het slachtoffer.[410] Een slachtoffer van mensenhandel kan een verblijfsstatuut krijgen op voorwaarde dat hij aan het gerechtelijk onderzoek meewerkt, de contacten met de vermoedelijke dader verbreekt en zich door een gespecialiseerd onthaalcentrum laat begeleiden.

Uitdagingen en knelpunten

Overleg met de betrokken partners

Aan de inwerkingtreding van de wet ging geen raadpleging met de betrokken partners vooraf over de bijbehorende financiële middelen die het uitoefenen van een dergelijke bevoegdheid met zich meebrengt. Zolang de bijkomende organisaties niet per KB zijn aangeduid, is er geen gecoördineerd overleg tussen die partners. Onder de betrokken partners vallen, naast de instellingen die per KB zullen worden aangeduid, ook de sociale inspectiediensten en TSW en de representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties. Een overleg is nochtans noodzakelijk om een goed doorverwijzingsmechanisme uit te werken. Het gebrek aan bijkomende middelen vraagt van de aangeduide actoren immers dat zij een prioriteitenlijst opstellen van de te behandelen dossiers. Om te vermijden dat bepaalde werknemers moeilijkheden ondervinden om bij één van de actoren terecht te kunnen, is het aangewezen om de prioriteiten enigszins op elkaar af te stemmen.

Bovendien zullen er ook op het vlak van begeleiding van de werknemers uitdagingen ontstaan. De diverse actoren hebben immers ook een verschillend aanbod wat betreft de begeleiding die ze de werknemers kunnen bieden. Zo zullen bepaalde actoren psychosociale begeleiding kunnen bieden, terwijl andere organisaties zich moeten beperken tot een juridische begeleiding voor een optreden in rechte.

Optreden in rechte

Zoals hierboven vermeld, heeft de wetgever verschillende actoren aangeduid die in rechte kunnen optreden om de achterstallige lonen van de werknemer te vorderen. Een optreden in rechte is mogelijk in het kader van een burgerlijk geding of een strafgeding (aangezien de illegale tewerkstelling van derdelanders zonder wettig verblijf een inbreuk op het sociaal strafrecht uitmaakt).

Een optreden in rechte vergt een voorafgaande analyse waarbij zich heel wat vragen kunnen opwerpen op procedureel vlak. Gelet op de strafrechtelijke gevolgen voor de werkgever, kan een optreden in rechte een ware procedureslag worden. Er kunnen zich heel wat betwistingen voordoen omtrent de geldigheid van de vaststellingen, de toepassing van de wet en de richtlijn, de kwalificatie van de arbeidsrelatie of het bestaan van een arbeidsovereenkomst, over het weerlegbaar vermoeden van tewerkstelling voor drie maanden ingevoerd bij artikel 7 van de wet van 11 februari 2013, over de hoogte en de basis van het loon dat in aanmerking dient genomen te worden, enz.

Daarnaast moet rekening gehouden worden met de verjaringstermijn voor de burgerlijke vordering, die één jaar na het eindigen van de arbeidsovereenkomst vervalt.[411] De verjaring kan echter gestuit worden door bijvoorbeeld de werkgever te dagvaarden. Sinds 11 juli 2013 heeft het burgerlijk recht er een nieuwe stuitingsgrond bij.[412] Een ingebrekestelling door de advocaat van de schuldeiser krijgt onder bepaalde voorwaarden een verjaringsstuitende werking. Hetzelfde geldt voor de ingebrekestelling door een gerechtsdeurwaarder en door iedereen die in rechte mag verschijnen namens de schuldeiser. Onder deze laatste worden onder meer vakbondsafgevaardigden of afgevaardigden van een maatschappelijke organisatie begrepen. Aangezien een aantal bij wet zijn aangeduid en een aantal organisaties nog per KB moeten worden aangeduid om in rechte op te treden, lijkt het ons inziens mogelijk dat

410 Voor meer informatie over de procedure zie: Omzendbrief van 26 september 2008 inzake de invoering van een multidisciplinaire samenwerking met betrekking tot de slachtoffers van mensenhandel en/of van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel, *BS,* 31 oktober 2008. Zie ook artikelen 61/2 tot 61/5 van de wet van 15 december 1980.

411 Art. 15 van de wet van 3 juli 1798 betreffende de arbeidsovereenkomsten, *BS,* 22 augustus 1978. "De rechtsvorderingen die uit de overeenkomst ontstaan, verjaren één jaar na het eindigen van deze overeenkomst of vijf jaar na het feit waaruit de vordering is ontstaan, zonder dat deze termijn één jaar na het eindigen van deze overeenkomst mag overschrijden."

412 Wet van 23 mei 2013 tot wijziging van art. 2244 van het Burgerlijk wetboek teneinde aan de ingebrekestellingsbrief van de advocaat, van de gerechtsdeurwaarder of van de persoon die krachtens art. 728, §3, van het Gerechtelijk wetboek in rechte mag verschijnen, een verjaringsstuitende werking te verlenen, *BS,* 1 juli 2013.

al die instanties op deze wijze rechtsgeldig de verjaring kunnen stuiten. Dit handig instrument is relatief eenvoudig en financieel voordelig om de gevolgen van een verjaring te vermijden wanneer een voorafgaandelijke analyse om al dan niet in rechte op te treden nog niet is afgerond of nog niet is aangevat, en men in afwachting daarvan in tijdsnood zou komen. De stuitende werking geldt echter enkel ten aanzien van schuldenaars met woonplaats of verblijfplaats in België.

De toegang tot een daadwerkelijke loonbescherming waarborgen

a. Klachtrecht

Zoals reeds werd aangegeven, kan de werknemer, naast de mogelijkheid om zich in rechte te laten vertegenwoordigen, ook zelf actie ondernemen of zich wenden tot de Sociale Inspectie of TSW. Werknemers zullen bovendien ook niet altijd rechtstreeks contact leggen met de aangeduide actoren, simpelweg omdat zij misschien niet op de hoogte zijn van de mogelijkheden.

Het 'faciliteren van klachten', waarvan de wet spreekt, moet meer zijn dan een optreden in rechte. Het moet de werknemers ook de kans geven om zich daadwerkelijk naar de bevoegde instanties te begeven. Het moet de werknemer ook de mogelijkheid bieden om een klacht in te dienen bij de politie zonder het risico te lopen te worden aangehouden en naar een gesloten centrum te worden overgebracht.

De Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) is al enkele jaren officieus de verbintenis aangegaan om iemand die zich vrijwillig bij de politie heeft aangeboden niet aan te houden met het oog op de overbrenging naar een gesloten centrum op het ogenblik van de klachtindiening. De vaststelling van het irregulier verblijf tijdens de klachtindiening verhindert niet dat de administratieve procedure en de voorbereidingen tot verwijdering worden opgestart. In uitzonderlijke omstandigheden en op individuele basis zal de DVZ soms de resultaten van het onderzoek afwachten alvorens de administratieve procedure op te starten.

Omdat het administratieve controleverslag van vreemdelingen leemten vertoont, is de DVZ niet altijd op de hoogte van de omstandigheden van de controle en kan die alsnog een bevel tot aanhouding uitvaardigen. Als de DVZ achteraf van de omstandigheden van de controle op de hoogte wordt gebracht, zou zij de aangehouden personen in principe weer moeten vrijlaten.

In één van de sanctiedossiers die het Centrum behandelde werden de werknemers echter overgebracht naar een gesloten centrum nadat ze contact met de politie hadden opgenomen omdat ze bedreigd werden door hun werkgever, die bovendien ook hun lonen niet bleek uit te betalen. Dergelijke praktijken boezemen angst in bij de werknemers, wat zich vertaalt in terughoudendheid om zich tot de bevoegde diensten te wenden. Werkgevers zullen daar graag op inspelen om hun werknemers onder druk te zetten. Daardoor wordt het nuttig effect van de omgezette richtlijn, met name irreguliere migratie bestrijden door illegale tewerkstelling aan te pakken, deels ondermijnd.

Het Centrum vraagt dan ook om de officieuze verbintenis om geen bevel tot aanhouding uit te vaardigen ook effectief te respecteren. Het herinnert ook aan een aanbeveling die het al in 2010 deed om een specifiek veld toe te voegen aan het administratieve controleverslag van vreemdelingen dat de politie opstelt ten behoeve van de DVZ. In dat veld zou de politie kunnen meedelen dat de vreemdeling zich vrijwillig aanbood om een klacht in te dienen.[413]

b. Overleg met de getroffen werknemers

Een succesvolle terugvordering van de achterstallige lonen hangt in grote mate af van een goede bewijsvoering. Daarbij spelen niet enkel de vaststellingen van de Sociale Inspectie en TSW een rol, maar zijn ook de verklaringen en informatieverstrekking van de werknemer cruciaal. Een direct contact tussen de bevoegde diensten en de werknemer is aangewezen. Bijgevolg is het niet wenselijk over te gaan tot een snelle verwijdering van de werknemer in onwettig verblijf.

De teruggave van het loon kan ook bemoeilijkt worden door het onwettig statuut van de werknemer. Als het gaat om werknemers zonder wettig verblijf, dan tracht TSW de werkgever de achterstallige lonen cash te doen betalen op het politiekantoor. Maar werkgevers gaan daarmee vaak niet akkoord waardoor die

413 *Jaarverslag Migratie 2010*, pp.106-108.

mogelijkheid in de praktijk geen oplossing biedt. Het verlies van contact met de werknemer, bijvoorbeeld bij verwijdering, zal de teruggave van het loon bijna onmogelijk maken. Als de werkgever het achterstallig loon wil terugbetalen, maar de werknemer niet kan vinden, dan meldt hij dit aan TSW. Slaagt TSW er niet in om de werknemer te bereiken, dan zal ze vragen dat de werkgever de betaling stort aan de Deposito- en Consignatiekas. Zodra dat is gebeurd, zullen die bedragen daar doorgaans blijven staan (na dertig jaar komen ze toe aan de staat), de Deposito- en Consignatiekas onderneemt immers geen actie om de rechthebbende op te sporen.

Om deels aan die problemen tegemoet te komen, onderzoekt TSW in welke omstandigheden en onder welke noemer een derdelander in onwettig verblijf vooralsnog op het grondgebied kan verblijven tijdens de procedure ter invordering van zijn loon. TSW stelt zich daarbij de vraag in welke mate men – naar analogie met het mensenhandelstatuut – een bevel om het grondgebied te verlaten met een termijn van 45 dagen zou kunnen afgeven.[414]

c. Tijdelijke verblijfsvergunning voor bepaalde categorieën werknemers?

Vanuit het middenveld[415] is de vraag opgeworpen in welke mate het Belgische wettelijke kader in overeenstemming is met artikel 13, vierde lid van de richtlijn 2009/52/EG. Dat stelt dat de lidstaten de voorwaarden bepalen voor de afgifte van een verblijfsvergunning van beperkte duur – gekoppeld aan de lengte van de procedure ter invordering van het loon – wanneer de feiten gepaard gaan met een arbeidsgerelateerde uitbuiting of wanneer het de illegale tewerkstelling betreft van een minderjarige derdelander. Uit overweging 27 van die richtlijn blijkt dat het hier niet gaat om een verplichting maar dat de lidstaten de vrijheid wordt geboden om zo te handelen.

De definitie die de richtlijn geeft aan arbeidsgerelateerde uitbuiting leunt nauw aan (Kader 17) bij de Belgische definitie van mensenhandel met het oog op economische uitbuiting. De richtlijn spreekt immers van "arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden […] waarin er een opvallende wanverhouding bestaat in vergelijking met de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die gelden voor legaal tewerkgestelde werknemers, waardoor bijvoorbeeld de gezondheid en veiligheid van de werknemers in gevaar worden gebracht, en die indruisen tegen de menselijke waardigheid".[416] De Belgische wetgever spreekt van mensenhandel met economische uitbuiting wanneer er sprake is van "de werving, het vervoer, de overbrenging, de huisvesting, de opvang van een persoon, het nemen of de overdracht van de controle over hem met als doel het verrichten van werk of het verlenen van diensten, in omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid".[417] Slachtoffers van mensenhandel kunnen, onder bepaalde voorwaarden, aanspraak maken op het statuut voor slachtoffer van mensenhandel dat verblijfsrechtelijke gevolgen kan hebben, tijdelijk of (op termijn) permanent.[418]

De verwijdering van de werknemer maakt het voor hem bijna onmogelijk om zijn loon te recupereren

De Belgische wet kent een brede definitie van mensenhandel met het oog op economische uitbuiting. In tegenstelling tot andere Europese lidstaten behoren dwang, bedreigingen, geweld, enz. niet tot de constitutieve bestanddelen van het misdrijf maar tot de verzwarende omstandigheden. Die interpretatie maakt het in principe mogelijk dat illegaal tewerkgestelde derdelanders die slachtoffer zijn van arbeidsgerelateerde uitbuiting, in omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid, een beroep kunnen doen op het statuut voor slachtoffer van mensenhandel.

Wanneer het om de illegale tewerkstelling van een minderjarige derdelander gaat, zal de loutere minderjarigheid van de werknemer niet leiden tot de toepassing van het mensenhandeldispositief en het daarmee samenhangende slachtofferstatuut. Het is dus aan de wetgever om samen met de relevante actoren, na te denken of en hoe hij wil voorzien in een afgifteprocedure voor een

414 P. Vandenbroek en H. Willems op de studiedag van OR.C.A, *Afdwingen van arbeidsrechten van werknemers zonder wettig verblijf: hoe werkt het in de praktijk?*, 10 december 2013 te Brussel.

415 Ciré, *L'accès au séjour des travailleurs sans-papiers*, 18 juli 2013, beschikbaar op www.cire.be.

416 Art. 2 (i) van richtlijn 2009/52/EG.

417 Art. 433quinqies (3°) van het Strafwetboek van 8 juni 1867.

418 Voor meer informatie over de procedure zie: Omzendbrief van 26 september 2008 inzake de invoering van een multidisciplinaire samenwerking met betrekking tot de slachtoffers van mensenhandel en/of van bepaalde zwaardere vormen van mensensmokkel, *BS*, 31 oktober 2008. Zie ook artikelen 61/2 tot 61/5 van de wet van 15 december 1980.

verblijfsvergunning van beperkte duur wanneer een minderjarige in onwettig verblijf wordt tewerkgesteld.

Conclusie

Nieuwe wetten en nieuwe mechanismes gaan gepaard met nieuwe uitdagingen en nieuwe vragen. Eén jaar na de inwerkingtreding van de wet zijn er veel vragen en weinig antwoorden. Naarmate er meer een beroep zal worden gedaan op de wet en naarmate de door de wet aangewezen actoren hun weg naar de bevoegde instanties en de rechtbank zullen vinden, zullen goede praktijken en rechtspraak ons meer duidelijkheid geven.

De nieuwe bevoegdheden brengen voor de aangeduide en nog aan te duiden actoren ook nieuwe uitdagingen met zich mee wat betreft de begeleidingsmogelijkheden voor de werknemers; de strategische planning van tussenkomsten en het al dan niet optreden in rechte. Want alvorens te snel naar een optreden in rechte te grijpen, moet men in het belang van de getroffen werknemer ook nagaan of een buitengerechtelijke oplossing een snellere genoegdoening kan bieden.

Het is aan de aangeduide actoren om met de wetgever in dialoog te treden en verder te reflecteren over hoe ze de wet effectief en efficiënt kunnen uitvoeren.

III.4

MIGRATIE OM STUDIEREDENEN

Studenten vormen een bevoorrechte categorie vreemdelingen: voor hen is er een specifieke wettelijke regeling, zoals die ook geldt voor EU-burgers of vluchtelingen.[419]

De voorwaarden waaraan de derdelander moet voldoen om gemachtigd te worden om in België te verblijven met het oog op hoger onderwijs worden bepaald in het artikel 58 van de wet van 15 december 1980. Men moet gemachtigd zijn om zich als regelmatige student in te schrijven bij een door de overheid georganiseerde, erkende of gesubsidieerde hogere onderwijsinstelling en beschikken over voldoende bestaansmiddelen (samen met het geneeskundig attest en een uittreksel uit het strafregister). Als de vreemdeling voldoet aan de voorwaarden, heeft hij ook recht op verblijf. De kern van dat recht is dat studie de hoofdbezigheid vormt.

Verblijft de vreemdeling in het buitenland, dan moet hij om de machtiging tot verblijf verzoeken via een Belgische diplomatieke post. Is de vreemdeling al in België en wil hij zijn verblijf om studieredenen voortzetten, dan voorziet de wet een statuutswijziging op voorwaarde dat hij hier al op een andere grond wettig verblijft. Als aan die voorwaarde niet voldaan is, kan hij nog aantonen wat de buitengewone elementen zijn die verhinderen dat hij de aanvraag vanuit het buitenland indient.

Legale migraties van studenten zijn wettelijk beperkt in de tijd, maar worden statistisch en demografisch geregistreerd onder de internationale migraties omdat ze aanleiding geven tot een inschrijving in het Vreemdelingenregister. We kunnen die migraties bovendien terugvinden als een substantiële categorie onder de eerste verblijfstitels (maar ook onder de visa) en onder de vreemde populatie.

De vreemdeling met een verblijfsvergunning als student (met volledig leerplan) mag tijdens de officiële schoolvakanties vrij vakantiewerk doen met een studentencontract, zonder arbeidskaart.[420] Buiten de vakantieperiodes mag hij slechts werken met een arbeidskaart C en voor zover de tewerkstelling niet meer dan 20 uur per week bedraagt. Zijn wettig verblijvende familieleden worden door diezelfde reglementering uitgesloten van een arbeidskaart C. Zij mogen zelfs in de vakantieperiode geen vakantiewerk doen.

419 De algemene regeling, het gemeen verblijfsrecht, is vastgelegd in de artikels 1 tot en met 39 van de wet van 15 december 1980. De bijzondere regelingen voor EU-burgers, studenten en vluchtelingen worden behandeld in de aanvullende en afwijkende bepalingen van de artikels 40 tot en met 61 van die wet.

420 Artikel 2, 18° van het Koninklijk Besluit van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

A. CIJFERS

1. Eerste verblijfstitels

Cijfers over de eerste verblijfstitels, afgeleverd aan derdelanders vanwege studieredenen, werden voor het eerst gepubliceerd voor het referentiejaar 2008. Eurostat brengt die gegevens voor alle EU-lidstaten samen. Hierna volgen de cijfers voor België.

Tabel 11. **Eerste verblijfstitels uitgereikt aan derdelanders om studieredenen in België ten aanzien van het totaal van de uitgereikte eerste verblijfstitels (alle motieven)**
(*Bronnen: DVZ en Eurostat)*

	Eerste verblijfs-titels om studie-redenen	Eerste verblijfs-titels alle redenen (totaal)	%
2008	6.743	46.201	14,59%
2009	7.222	58.939	12,25%
2010	5.695	67.553	8,43%
2011	4.035	60.085	6,72%
2012	6.060	48.495	12,50%

Bij de uitzonderlijke lage cijfers van 2011 stond het Centrum stil in het methodologisch onderdeel van het vorige Jaarverslag Migratie. Daarin werden ze in verband gebracht met de telwijze en niet met het fenomeen. Die hypothese werd versterkt door de cijfers van de beslissingsactiviteit van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) en de consulaire en diplomatieke posten, die voor 2011 wel een licht lager cijfer (6.553) maar zeker geen uitzonderlijk beeld vertoonden. Vanuit het fenomeen zelf kon het verschil van 2.517 toen niet verklaard worden.

De cijfers van de beslissingen in 2012 van de DVZ en de consulaire en diplomatieke posten liggen met 6.900 opnieuw dichter bij de cijfers van de eerste verblijfstitels om studieredenen (6.060). Een belangrijke verklaring die wel verband houdt met de migratiebewegingen zelf is dat niet alle toegestane verblijfsvergunningen effectief worden opgenomen door de verzoeker. Daardoor zal het aantal toelatingen altijd hoger liggen dan het aantal uitgereikte verblijfstitels.

2. Cijfers over het lang verblijf van studenten

2.1. Cijfers over afgiftes en weigeringen van nieuwe machtigingen tot verblijf aan derdelanders

De volgende cijfers van de DVZ vulde het Centrum aan met cijfers van de FOD Buitenlandse Zaken. De cijfers bieden een vrij volledig beeld van het totaal aantal machtigingen tot voorlopig verblijf voor studiedoeleinden.

Met 2.038 weigeringen in 2013 ligt het aantal weigeringen net onder het gemiddelde van de laatste vijf jaar (2.137). Het aantal toelatingen komt op een bescheiden recordcijfer van 7.060 uit. Niet alle 7.060 toegestane machtigingen worden opgenomen. Er bestaat ook nog geen opvolgingsmechanisme dat rapporteert over het aantal effectieve inschrijvingen in het Vreemdelingenregister als gevolg van de positieve beslissingen van de DVZ of de ambtshalve afgiftes door diplomatieke of consulaire posten.

Tabel 12. **Totaal aantal beslissingen tot afgifte en weigering, met of zonder advies van de Dienst Vreemdelingenzaken** *(Bronnen: DVZ en FOD Buitenlandse Zaken)*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Beslissingen Dienst Vreemdelingenzaken							
Aanvragen vanuit het buitenland	**1.732**	**1.479**	**1.576**	**1.962**	**1.752**	**2.455**	**2.463**
Akkoord	671	851	777	858	684	974	992
Weigering	1.050	615	774	1.064	1.047	1.447	1.449
Opschorting	11	13	25	40	21	33	22
Onontvankelijk	0	0	0	0	0	1	0
Aanvragen vanuit het binnenland	**425**	**401**	**650**	**711**	**799**	**841**	**698**
Akkoord	118	172	228	232	235	219	170
Weigering	306	228	417	466	563	620	528
Opschorting	1	1	5	13	1	2	0
Middelbaar onderwijs	**62**	**87**	**72**	**81**	**88**	**53**	**76**
Akkoord	5	18	11	26	19	19	17
Weigering	56	69	60	52	69	34	59
Opschorting	1	0	1	3	0	0	0
Beursstudenten	**37**	**56**	**144**	**35**	**29**	**34**	**38**
Akkoord	37	56	140	26	29	34	37
Weigering	0	0	4	1	0	0	1
Opschorting	0	0	0	8	0	0	0
Subtotalen beslissingen							
Akkoord (A)	831	1.097	1.156	1.142	967	1.246	1.216
Weigering (C)	1.412	912	1.255	1.583	1.679	2.101	2.037
Opschorting	13	14	31	64	22	35	22
Onontvankelijk	0	0	0	0	0	1	0
Totaal beslissingen	**2.256**	**2.023**	**2.442**	**2.789**	**2.668**	**3.383**	**3.275**
Beslissingen diplomatieke en consulaire posten							
Ambtshalve afgiftes (B)			5.247	5.609	5.586	5.654	5.844
Ambtshalve weigeringen (D)			604	543	611	270	1
Totaal beslissingen			5.851	6.152	6.197	5.924	5.845
Totaal Beslissingen DVZ en diplomatieke en consulaire posten							
Totaal afgiftes (A+B)			**6.403**	**6.751**	**6.553**	**6.900**	**7.060**
Totaal weigeringen (C+D)			**1.859**	**2.126**	**2.290**	**2.371**	**2.038**

Bij **de beslissingen door de diplomatieke en consulaire posten** is de opvallendste evolutie dat ambassades en consulaten geen weigeringen meer laten noteren. Het is inderdaad zo dat voor weigeringen steeds de DVZ bevoegd is. Vroeger kwamen in de cijfers ook niet-in-overwegingnames voor (bv. op een 'leeg dossier') die gerapporteerd werden als 'ambtshalve weigeringen'.

Met 2.038 weigeringen ligt 2013 net onder het gemiddelde van de laatste vijf jaar

In hoofdstuk II van dit jaarverslag ('Toegang tot het grondgebied') vindt u meer informatie over de nationaliteiten van de personen aan wie een visum voor lang verblijf werd uitgereikt. In dat hoofdstuk verneemt u ook welk aandeel studie vormt in het geheel van de voor lang verblijf uitgereikte visa.

Wat betreft **de beslissingen van de DVZ**: aan wie het verzoek indiende op het Belgisch grondgebied (in het geval er buitengewone omstandigheden waren of de vreemdeling al op andere gronden wettig in België verbleef) werd in 170 gevallen de machtiging verleend. Precieze cijfers over personen die werden gemachtigd tot middelbaar onderwijs (17) en beursstudenten (37) vervolledigen het beeld.

2.2. Cijfers over de als student in België verblijvende vreemdelingen

Op 1 januari 2014, vermeldde het Rijksregister 29.676 verblijfstitels afgeleverd om de reden van verblijf 'student', waarvan 61,1% voor burgers van de Europese Unie en 38,9% voor derdelanders.

Het is verleidelijk om uit die cijfers conclusies te trekken over de verhouding tussen eerste vergunningen en verlengingen, maar daarvoor bieden ze geen voldoende basis: zoals eerder aangestipt leiden niet alle machtigingen tot een effectief verblijf in België.

Eén ding kan wel met zekerheid gezegd worden: het aantal derdelanders dat gedurende meer dan twee jaar in België is ingeschreven met studie als inschrijvingsmotief vormt maar een fractie van het aantal studenten dat voor één of twee jaar in België is geregistreerd met studie als verblijfsmotief.

B. RECENTE ONTWIKKELINGEN

1. Op Europees niveau

In haar derde jaarverslag over immigratie en asiel[421] stond de Europese Commissie stil bij de lacunes in de richtlijnen betreffende studenten[422] en onderzoekers[423]. In 2013 werd een stap gezet in de richting van een herschikking van de wetgeving betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf en de rechten van onderzoekers, studenten en andere groepen die onderdaan van een derde land zijn. Een voorstel van richtlijn werd door de Commissie voorgelegd op 25 maart 2013[424].

Het voorstel moet zwakke punten wegnemen en duidelijker toegangsvoorwaarden en procedurele waarborgen creëren. Maar er is ook een objectief dat verband houdt met gelijke behandeling, meer bepaald op het vlak van de *single permit*-richtlijn.

De nieuwe richtlijn moet een bindend EU-rechtskader bieden voor twee groepen: au-pairs en bezoldigde stagiairs.

Vernieuwend is ook – ten aanzien van de Belgische wetgeving en praktijk – dat studenten en onderzoekers de toelating zouden krijgen om na hun studie/onderzoek twaalf maanden op het grondgebied te blijven om naar werk te zoeken.

Zo stelt het voorstel: "Onderdanen van derde landen mogen na afronding van hun onderzoek of studie in een lidstaat nog gedurende een periode van twaalf maanden op het grondgebied van die lidstaat blijven om werk te zoeken of een bedrijf op te richten". Dan zou gedurende de vierde tot en met de zesde maand aan onderdanen van een derde land gevraagd worden "bewijsstukken over te leggen waaruit blijkt dat zij een gerede kans maken om door een werkgever te worden aangenomen of een bedrijf op te richten".

421 Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad. Derde jaarverslag over immigratie en asiel (2011), 30 mei 2012, COM(2012) Final.

422 Richtlijn 2004/114/EG van 13 december 2004, ook van toepassing op scholieren, onbezoldigde stagiairs en vrijwilligers. Zie ook het verslag over de toepassing van deze richtlijn, COM(2011) 587.

423 Richtlijn 2005/71/EG van 12 oktober 2005. Zie ook het verslag over de toepassing van deze richtlijn: COM(2011) 901.

424 Europese Commissie, *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*, 25 maart 2013, COM(2013) 151 def.

2. Op Belgisch niveau

Een overdracht van de bevoegdheid voor arbeidsvergunningen (naar de gewesten) en voor studiekaarten (naar de gemeenschappen), creëert een nieuwe context waarbinnen de mogelijke overgang van onderzoek/studie naar werk voor derdelanders vorm moet krijgen.

Enkele belangrijke vaststellingen uit het Jaarverslag Migratie 2012 van het Centrum blijven pertinent: het informatieaanbod en de Engelstalige curricula lijken geen aanleiding te geven tot een merkbare stijging van studiemigratie door derdelanders. Divergente ontwikkelingen in de Franse Gemeenschap, die gaat voor hogere inschrijvingsgelden en de Vlaamse Gemeenschap zetten zich voort. En het systeem van tenlastenemingsverbintenissen, dat de basis is om de student voldoende bestaansmiddelen te garanderen, wordt af en toe aangevuld met een praktijk van bankgaranties.

Sinds eind 2012 kan de DVZ, via de Dolsis-applicatie met de rijksregistergegevens van de studenten de werkgeversrepertoria nagaan. De DVZ kan ook nagaan wat de lonen en werkuren van werknemers zijn. Dat instrument wordt ook gebruikt door de Dienst Studenten, die er controle mee uitoefent op de verblijfsvoorwaarden voor studenten.

C. UITDAGING ONDER DE LOEP: EEN GEÏNFORMEERD EN GEÏNTEGREERD STUDIEMIGRATIEBELEID

Het studiemigratiebeleid van het laatste decennium kende weinig opmerkelijke evoluties: niet op beleidsvlak en niet op vlak van de migratiecijfers. Daarin zou de komende jaren verandering kunnen komen, in de eerste plaats door de Zesde Staatshervorming, die de gemeenschappen bevoegd maakt voor het studentenmigratiebeleid, maar ook doordat de Europese Unie nieuwe regels uitwerkt voor studentenmigratie.[425]

De vaststelling over de stabiliteit van de migratiecijfers kan alleen gemaakt worden over de – in principe – tijdelijke instromen van studenten-derdelanders van de laatste jaren. Zoals de cijfers hierboven aantonen, en ondanks de stijging van het aanbod van en de promotie van Engelstalige curricula, is het aantal derdelanders dat naar België komt om er te studeren opmerkelijk stabiel: het aantal jaarlijks uitgereikte vergunningen schommelt al geruime tijd tussen 6.500 en 7.000.

Over de evolutie van de volledige groep vreemdelingen, EU-onderdanen en derdelanders die officieel in België verblijft en als student in het Rijksregister is opgenomen, kunnen we geen uitspraken doen. Maar een recente momentopname laat wel toe om de omvang van die populatie in te schatten: op 1 januari 2014 ging het om net geen 30.000 personen, die samen tussen 2 en 3% uitmaken van de bevolking van vreemde nationaliteit. Daarvan zijn 18.135 personen EU-burger en 11.544 derdelander.[426] Alleen de cijfers van de volledige groep derdelanders kunnen vergeleken worden met die van de jaarlijkse instromers-studenten. Die vergelijking laat toe te stellen dat derdelanders doorgaans voor één of twee jaar met een studiemotief in België verblijven. Dezelfde vergelijking kan niet gemaakt worden voor de Europese studenten omdat er geen cijfers zijn over hun jaarlijkse instroom.

Hieronder focussen we op een aantal uitdagingen en mogelijkheden die de wijzigende beleidscontext aanreikt. In het akkoord over de Zesde Staatshervorming wordt er geen formeel of inhoudelijk verband gemaakt tussen de bevoegdheidsoverdracht van het arbeidsmigratiebeleid naar de gewesten en het studiemigratiebeleid naar de gemeenschappen. Toch ligt het voor de hand dat beide overdrachten tot meer beleidsafstemming zullen leiden.

425 Zie: federaal regeerakkoord van 1 december 2011. En: Europese Commissie, *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*, 25 maart 2013, COM (2013) 151 def.

426 Cijfers meegedeeld door de DVZ. De rijksregistergegevens geven een ondergrens aan, aangezien niet alle personen die verblijven met het oog op studies en die ingeschreven zijn in het rijksregister met dat motief geregistreerd staan.

I. Beleidsinstrumentarium

De Europese Studentenrichtlijn die in de steigers staat, wil duidelijk de toegang tot werk faciliteren voor derdelanders die met het oog op studies naar een EU-land migreren. Het 'tijdelijk karakter' van studiemigratie dat één van de basiskenmerken van dat verblijfsstatuut is, wordt hiermee door het Europees recht in vraag gesteld.

De voortzetting van het verblijf na de studies is nu ook al mogelijk voor studenten die voor het einde van hun studentenverblijfsvergunning een arbeidskaart verkrijgen. Maar er bestaan daartoe geen specifieke

‘verblijfsfaciliteiten’. Met andere woorden: na afloop van de studies krijgt de student geen extra verblijfsperiode om aansluiting met de arbeidsmarkt te vinden.

De Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) is voorstander van een betere aansluitingsmogelijkheid, via de uitbouw van een geïntegreerd studentenmigratiebeleid. De SERV wijdde er een specifiek aandachtspunt aan in zijn standpunt over economische migratie.[427] Het arbeidsmigratiebeleid in zijn geheel zal hoe dan ook vorm moeten krijgen via meerdere overlegmechanismen. De SERV pleit voor een nieuw forum voor regionaal overleg enerzijds en het behoud van de huidige adviesraad voor buitenlandse werknemers anderzijds.

Als het studentenbeleid wordt herzien, vraagt het Centrum om elk onderdeel van dat beleid tegenover vreemde studenten te bekijken. Niet alleen de mogelijkheden van aansluiting op de arbeidsmarkt na de studies, maar ook de praktische toegang tot werk tijdens de studies zou daarbij opnieuw kunnen worden onderzocht.

427 Addendum Economische Migratie bij SERV-akkoord Staatshervorming, 23 januari 2013, Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, p. 36. Beschikbaar op www.serv.be.

2. Cijferinstrumentarium

Hoe treden de studentenvreemdelingen in de arbeidsmarkt? Deze dynamiek zou beter onderzocht moeten worden

Het is mogelijk om na te gaan wie in het recente verleden in het Rijksregister was ingeschreven met ‘student’ als reden van verblijf, onmiddellijk gevolgd door een inschrijving met ‘werknemer’ als reden van verblijf. Die informatie wordt bijgehouden in de rubriek IT 202 van het Rijksregister. Er is geen informatie over de sectoren waarin de studenten die de overstap naar de arbeidsmarkt maakten aan de slag gaan. De huidige tendensen, bij ontstentenis van een gericht beleid, kunnen maar beter in kaart worden gebracht voor er een gericht beleid wordt ontwikkeld. Dat kan op verschillende manieren die elkaar aanvullen en/of overlappen. Er is de mogelijkheid om kruispuntbankgegevens van die volledige populatie in kaart te brengen. Voor studenten die tijdens hun studietijd een arbeidskaart C hadden, kunnen de gewesten nagaan of ze een arbeidskaart B hebben verworven en voor welk soort werk. Ook de DVZ kan vaststellen welke vreemdelingen een A-kaart[428] als student hebben omgeruild voor een A-kaart als werknemer.

Het Centrum vraagt dat de ontwikkeling van het nieuwe beleidsinstrumentarium gepaard gaat met cijfermatig onderbouwde kennis van de actuele en reële dynamiek tussen het studieverblijf en intrede op de arbeidsmarkt of de beroepsactiviteit. Deze kennis moet steunen op pertinente statistische gegevens.

428 Elektronische verblijfskaart voor vreemdelingen, met een geldigheidsduur van één jaar.

3. Werk en recht op werk tijdens de studies

De derdelanders die in België verblijven als partner van een student-derdelander kunnen vandaag geen enkele vorm van werk verrichten. Ze worden gedwongen tot nietsdoen en kunnen geen bijdrage leveren aan het

gezinsinkomen. Hen toegang tot werk geven, met de noodzakelijke beperkingen van arbeidstijd, is het overwegen waard, temeer omdat de controle op misbruiken toegenomen is. Met de Dolsis-applicatie kan de DVZ aan de hand van de rijksregistergegevens de werknemersrepertoria nagaan.

Een ander punt is het recht op werk van de studenten zelf. Studenten zijn tijdens de zomermaanden vrijgesteld van de verplichting een arbeidskaart te hebben. Maar die vrijstelling geldt niet voor de periode van oktober tot en met juni. Met hun elektronische verblijfskaart A kunnen ze een attest '50 dagen voor studentenarbeid' aanvragen.[429] Dat garandeert dat ze kunnen werken zonder verlies van sociale rechten. De elektronische verblijfskaart wordt aan vreemde studenten pas weken na de aankomstverklaring afgeleverd, waardoor de kans op een met de studies combineerbare job van in het begin gehypothekeerd wordt.[430]

Een laatste problematiek die het Centrum hier wil aanhalen zijn de stages die studenten moeten (verplichte studiestages) of willen (vrije studiestages) lopen in een bedrijf. Voor de verplichte studiestages zijn de niet-EER studenten vrijgesteld van arbeidskaart, maar voor een vrije stage komen de studenten niet in aanmerking: dat vermindert hun kansen om relevante werkervaring op te doen.

Voor derdelanders die na hun studies naar hun land van herkomst teruggaan is zo'n werkervaring vaak erg belangrijk, zo blijkt uit onderzoek.[431] Ze is ook van groot belang voor een latere aansluiting op de Belgische arbeidsmarkt.

429 https://www.mysocialsecurity.be/student/en/index.html.

430 Dit probleem stelt zich a fortiori voor EER-onderdanen, die niet altijd een E-ID hebben, maar een papieren bijlage 8, wat het voor hen nog moeilijker maakt om hun attest van 50-dagen contingent te krijgen.

431 F. Caestecker, A. Rea, J. De Bock, M. Godin en M. Sacco, *Migreren voor een diploma, Studenten van buiten de Europese Unie in het Belgisch hoger onderwijs*, Leuven & Den Haag, Acco 2009.

III.5

REGULARISATIE VAN VERBLIJF

A. CIJFERS

Inleiding

De hier vermelde cijfers hebben betrekking op de machtigingen tot verblijf om humanitaire redenen en de machtigingen tot verblijf om medische redenen. Het is belangrijk te benadrukken dat het hier om twee fundamenteel verschillende situaties gaat. De machtiging tot verblijf om humanitaire redenen valt, in beginsel, onder de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris, die beslist of een vreemdeling al of niet wordt gemachtigd om in België te verblijven. De machtiging tot verblijf om medische redenen daarentegen, valt onder de internationale bescherming en de grondslag daarvoor wordt gevormd door de internationale verplichtingen waardoor België gebonden is. Aan de hand van de cijfers die door de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) worden voorgelegd, kunnen die twee situaties echter niet afzonderlijk worden behandeld, te meer daar het Centrum dit jaar geen gegevens heeft gekregen over de motieven die geleid hebben tot positieve beslissingen van machtigingen tot verblijf (om humanitaire of medische redenen).

Ook al moeten machtigingen tot verblijf in principe vanuit het buitenland worden aangevraagd, toch voorziet **artikel 9bis** van de wet van 15 december 1980 ook in de mogelijkheid om een dergelijke aanvraag in 'buitengewone omstandigheden' vanop Belgisch grondgebied in te dienen. Dit artikel vormt de grond voor machtigingen tot verblijf om humanitaire redenen. Daarnaast voorziet **artikel 9ter** de mogelijkheid een aanvraag tot machtiging tot verblijf om medische redenen in te dienen.[432] De artikelen 9bis en 9ter, die op 1 juni 2007 in werking zijn getreden, vervangen het oude artikel 9,3 van de wet van 15 december 1980 (medische en humanitaire redenen).

Kader 18. Elementen van de procedures voor de regularisatieaanvragen om humanitaire en medische redenen

Regularisatieaanvragen op grond van artikel 9bis worden ingediend bij de gemeente waar de aanvrager verblijft. Na een positieve controle van de daadwerkelijke verblijfplaats van de vreemdeling stuurt de gemeente de aanvraag naar de DVZ.[433] Tussen het indienen van de aanvraag bij de gemeente en het doorsturen van deze aanvraag naar de DVZ kan er dus enige tijd verlopen. De jaarlijks door de DVZ gepubliceerde gegevens[434] – op basis waarvan de hier voorgestelde statistische analyses zijn uitgevoerd – verwijzen naar de datum (jaar) waarin de DVZ de aanvragen ontvangt en niet naar de datum waarop de aanvraag bij de gemeente werd ingediend. Dit probleem stelt zich niet voor de aanvragen om medische redenen (op grond van artikel 9ter), die rechtstreeks bij de DVZ worden ingediend.

In 2009 nam de regering een aantal regularisatiecriteria aan door middel van de **instructies van 26 maart 2009 en 19 juli 2009**.[435] Die laatste bevatte zowel tijdelijke als permanente criteria. Het is waarschijnlijk dat een aantal aanvragen in 2012 en in 2013 nog op basis van die criteria werd behandeld (vooral wat de permanente criteria betreft), maar de DVZ publiceert tegenwoordig geen statistieken meer over de verdeling van de humanitaire regularisaties volgens die criteria.[436]

432 De wetgever heeft daarvoor een aantal objectieve 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 wet van 15 december 1980) een vorm van internationale bescherming is, worden de cijfers hierover in dit onderdeel besproken. De reden is dat de registratie van die gegevens niet volledig los kan worden gezien van de regularisaties op grond van artikel 9bis. Voor het vervolg van de besprekingen inzake medisch verblijf, zie: *Medische bescherming*, Hoofdstuk III.1.

433 Enkel de activiteit van de Dienst Humanitaire Regularisaties wordt hier bestudeerd. Er dient te worden vermeld dat ook andere diensten binnen de DVZ bevoegd zijn om regularisatiebeslissingen te nemen (zoals de Dienst Gezinshereniging of de Dienst Lang Verblijf).

434 De gegevens voor het jaar 2012 zijn beschikbaar op de website van de DVZ, via de volgende link: https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Documents/Statistieken/Stat_A_SRH_Nl_2012.pdf.

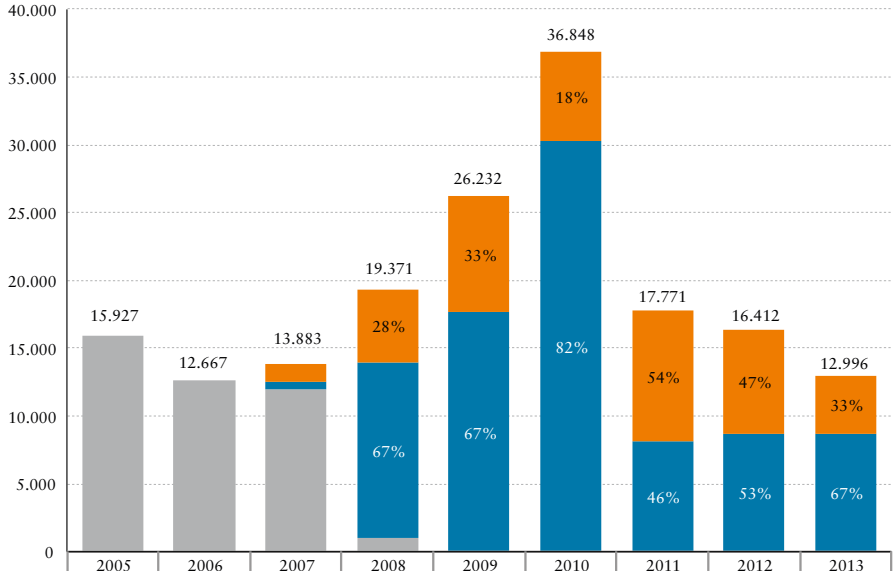
435 Zie *Jaarverslag Migratie 2009*, pp. 76-87 en *Jaarverslag Migratie 2010*, pp. 93-96.

436 Tabel 13 op p. 121 van het *Jaarverslag Migratie 2011* kan dus niet langer worden bijgewerkt.

I. Daling van het aantal ingediende regularisatieaanvragen

Onderzoek van de evolutie van het aantal regularisatieaanvragen om humanitaire of medische redenen (Figuur 34) wijst op een stijgende tendens tussen 2006 en 2010, met een piek in 2009 en 2010. Deze piek, met 36.848 aanvragen in 2010, was het gevolg van de instructies van 26 maart en 19 juli 2009. De invoering van nieuwe regularisatiecriteria, waarbij aan nieuwe categorieën van de populatie in precair of irregulier verblijf de mogelijkheid werd gegeven om een machtiging tot verblijf aan te vragen om humanitaire redenen, heeft voor een aanzienlijke toename gezorgd van het aantal aanvragen dat aan de dienst regularisaties van de DVZ werd voorgelegd. Tussen 2008 en 2009 was de stijging verhoudingsgewijs groter voor de regularisatieaanvragen om medische redenen (9ter), terwijl de toename tussen 2009 en 2010 eerder werd vastgesteld bij de regularisatieaanvragen om humanitaire redenen (9bis).

Figuur 34. **Evolutie van het aantal regularisatieaanvragen per procedure, 2005-2013** *(Bron: DVZ. Berekeningen: S. Vause, UCL)*



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Aanvragen artikel 9ter			1.338	5.426	8.575	6.559	9.675	7.667	4.290
Aanvragen artikel 9bis			535	12.959	17.657	30.289	8.096	8.745	8.706
Aanvragen oud artikel 9,3	15.927	12.667	12.010	986					

Sinds 2011 zijn de niveaus opnieuw relatief vergelijkbaar met die van de periode vóór 2009 (minder dan 20.000 aanvragen per jaar). Bovendien wordt in de laatste drie jaar een beginnende dalende tendens vastgesteld: in 2011 werden 17.771 aanvragen geregistreerd, in 2012 16.412 en in 2013 is dit cijfer gedaald tot 12.996 aanvragen (of 20% minder dan in 2012).

Ook de verdeling tussen de aanvragen om humanitaire en om medische redenen is in de loop der jaren gewijzigd. Tussen 2008 en 2010 vertegenwoordigden de aanvragen 9ter tussen de 18% en 33% van het totaal aantal aanvragen. In 2011 en 2012 werden beide types aanvragen (9bis en 9ter) in ongeveer gelijke mate ingediend. In 2013 zijn de verhoudingen opnieuw vergelijkbaar met die welke in 2009 werden vastgesteld, namelijk één derde aanvragen om medische (redenen) en twee derden om humanitaire redenen. De aanzienlijke daling van de medische aanvragen (die al zichtbaar was in 2012 en nog uitgesprokener in 2013) zou een gevolg kunnen zijn van de inwerkingtreding van nieuwe ontvankelijkheidsvoorwaarden in februari 2012[437]. Ongetwijfeld mag worden verondersteld dat de invoe-

437 Wet van 8 januari 2012 tot wijziging van de wet van 15 december 1980.

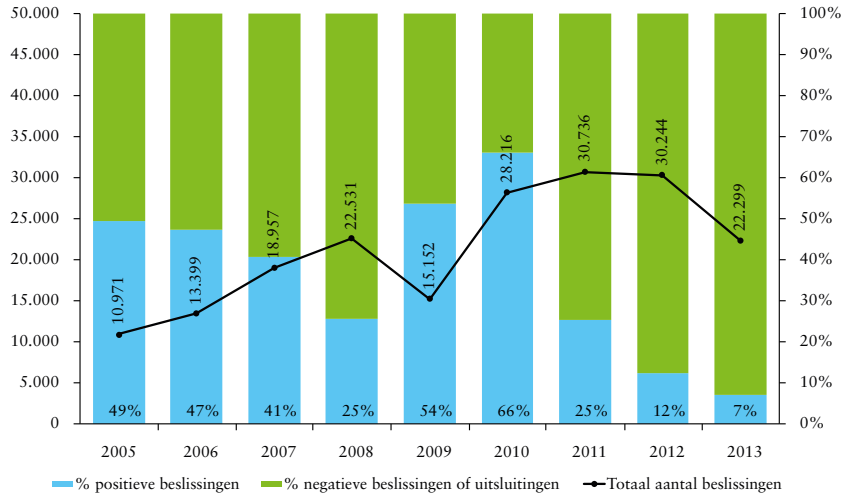
ring van een medische filter[438] een van de redenen is waarom een aantal personen besloot om geen aanvraag in te dienen, wetende dat de kans dat deze onontvankelijk zou worden verklaard groter was dan voordien. Zo wordt vanaf de maand maart in 2012 een daling vastgesteld van het maandelijkse aantal regularisatie-aanvragen op grond van medische redenen, dus net na de invoering van de nieuwe ontvankelijkheidscriteria.

438 Een aanvraag kan onontvankelijk worden verklaard, indien de geneesheer oordeelt dat de ziekte (die de basis vormt voor de aanvraag) kennelijk niet beantwoordt aan een 'ziekte' zoals voorzien in de wet. Zie *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 62-63 en *Medische bescherming*, Hoofdstuk III.1.

2. Regularisaties op humanitaire en medische gronden in vrije val

Behalve het aantal *aanvragen*, worden ook statistieken over het jaarlijks aantal genomen *beslissingen* gepubliceerd (Tabel 13). In 2013 heeft de DVZ 22.299 beslissingen genomen (9bis + 9ter), ofwel 25% minder dan in 2011 en 2012 (Tabel 13). Sinds 2005 lag het percentage positieve beslissingen (zonder rekening te houden met de aanvragen zonder voorwerp) nooit zo laag: slechts 7% van de in 2013 genomen beslissingen leidde tot een regularisatie (Figuur 35). Sinds 2011 is dit percentage in vrije val.

Figuur 35. **Evolutie van het totaal aantal beslissingen en van de percentages positieve en negatieve beslissingen (alle procedures door elkaar), 2005-2013** *(Bron: DVZ. Berekeningen: S. Vause, UCL)*[439]



Sinds 2005 lag het percentage positieve beslissingen nooit zo laag

Zoals aangegeven in Figuur 35, heeft het aandeel positieve beslissingen in de loop der tijd grote schommelingen gekend. Tussen 2005 en 2007 vonden er elk jaar ongeveer 5.000 tot 6.000 regularisaties plaats. Tijdens die periode was de grote meerderheid van de aanvragen waarvoor uiteindelijk een positieve beslissing werd genomen, het resultaat van een langdurige asielprocedure (tussen 70% en 90% van de positieve beslissingen naargelang van het jaar). Die hoge percentages waren het gevolg van de combinatie van het grote aantal ingediende asielaanvragen in de jaren 1999-2002 en de toepassing van het "LIFO"-principe (Last In, First Out), dat erin bestond om de meest recente aanvragen bij voorrang te behandelen. In 2008 nam het totaal aantal aanvragen en beslissingen toe, terwijl het aandeel positieve beslissingen daalde. In dat jaar kende slechts 25% van de regulari-

439 De percentages die in deze figuur zijn aangegeven, houden geen rekening met de aanvragen zonder voorwerp.

satiebeslissingen een gunstige afloop, wat neerkwam op minder dan 5.000 regularisaties. Twee factoren helpen om die sterke daling te verklaren. Aangezien enerzijds de meeste aanvragen, die aan het criterium van een langdurige asielprocedure beantwoorden, al werden ingediend en/of behandeld, is hun aantal beduidend aan het dalen. Anderzijds was door het regeerakkoord[440] een structurele maatregel ter verduidelijking van de regularisatiecriteria aangekondigd, waardoor het jaar 2008 in het teken stond van een afwachtende houding tot de details van die verduidelijking bekend zouden raken.

In 2009 steeg het aandeel positieve beslissingen tot 54%, terwijl het totaal aantal beslissingen daalde (15.152 tegenover 22.531 in 2008). De instructie van juli 2009, waarbij tijdelijke regularisatiecriteria werden ingevoerd, verklaart waarom een groter percentage van de beslissingen tot een regularisatie leidde. Het feit dat dit een overgangsperiode was, tijdens dewelke de regering alleen lopende zaken afhandelde, kan een invloed hebben gehad op het totaal aantal beslissingen dat door de staatssecretaris voor Asiel en Migratie in het kader van de discretionaire bevoegdheid werd genomen.

Het jaar 2010 ligt in de lijn van die context. Het aantal beslissingen neemt toe, evenals het aandeel positieve beslissingen. In de loop van dat jaar kennen meer dan 15.000 aanvragen een positieve afloop, wat neerkomt op de regularisatie van meer dan 24.000 personen. Tijdens die periode is de duurzame lokale verankering het criterium dat in het kader van de regularisaties het vaakst wordt gehanteerd. De hoge percentages machtigingen tot verblijf die in 2009 en 2010 worden vastgesteld (respectievelijk 54% en 66%) moeten zeer duidelijk worden gezien tegen de achtergrond van de tijdelijke regularisatiecriteria. Met 25% positieve beslissingen vormt het jaar 2011 daarentegen ongetwijfeld een terugkeer naar de normale toestand, die vergelijkbaar is met de situatie in 2008. Er kan worden uitgegaan van de veronderstelling dat dit aandeel een vrij correcte weerspiegeling is van de jaren zonder regularisatieoperatie. Als we deze cijfers bekijken, wordt in 2012 en 2013 vastgesteld dat het aantal positieve regularisatiebeslissingen (zowel om humanitaire als om medische redenen) in vrije val is.

440 Regeerakkoord van 18 maart 2008: "De regularisatiecriteria met betrekking tot de buitengewone omstandigheden zullen worden verduidelijkt in een omzendbrief (langdurige procedure, ziekte en een prangende humanitaire situatie, met inbegrip van de duurzame lokale verankering. (…)".

Tabel 13. **Aantal positieve en negatieve beslissingen, 2005-2013 (één beslissing kan meerdere personen bevatten)**
(Bron: DVZ. Berekeningen: S. Vause, UCL)[441] *N.B.: Med. = Medisch; Hum. = Humanitair*

	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
Beslissingen	10.971		13.399		18.957		22.531		15.152		28.216		30.736		30.244		22.299	
Positieve beslissingen	5.422		5.392		6.256		4.995		7.194		15.426		7.002		3.387		1.336	
	Med.	Hum.	Med.	Hum.	Med.	Hum.	Med.	Hum.	Med.	Hum.	Med.	Hum.	Med.	Hum.	Med.	Hum.	Med.	Hum.
	236	5.186	392	5.000	2.100	4.156	1.576	3.419	466	6.728	1.124	14.302	364	6.638	350	3.037	n.m.	n.m.
Negatieve beslissingen of uitsluitingen	5.549		6.024		9.109		14.610		6.195		7.897		20.749		24.157		19.046	
Aanvragen zonder voorwerp	N/A		1.983		3.592		2.926		1.763		4.893		2.985		2.700		1.917	

441 In deze tabel heeft het Centrum de beslissingen opgenomen volgens de aard van de regularisatiebeslissing, namelijk of die al dan niet op medische of humanitaire redenen is gebaseerd. Wanneer voor de jaren vanaf 2009 over medische redenen wordt gesproken, dan worden behalve de beslissingen 9ter, ook een beperkt aantal beslissingen 9,3 gebaseerd op medische redenen en een handvol beslissingen 9bis waarvoor de medische reden ook doorslaggevend was bedoeld. Voor de beslissingen gebaseerd op humanitaire gronden, gaat het voornamelijk om beslissingen 9bis, aangevuld met beslissingen 9ter en 9,3 waarbij de machtiging op grond van humanitaire redenen was verleend. Verder werden in 2005 nog geen afzonderlijke statistieken aangeleverd voor de "aanvragen zonder voorwerp".
n.m. betekent 'niet meegedeeld' door de DVZ.

Sinds 2010 is het aantal verblijfsmachtigingen elk jaar met de helft verminderd tot 1.336 positieve beslissingen in 2013, ofwel 90% minder dan in 2010 (Tabel 13). Die zeer opmerkelijke evolutie kan niet volledig los worden gezien van de discussie over de regularisatiecriteria, hun transparantie en hun concrete toepassing. Een groot deel

van de aanvragen met betrekking tot langdurige asielprocedures worden immers nog niet behandeld wegens de huidige LIFO-procedure; de toepassing van de criteria van de instructie uit 2009 lijkt ter discussie te worden gesteld; andere redenen, zoals het feit dat iemand de ouder is van een Belgisch kind, zijn nu opgenomen in de wet op de gezinshereniging[442]. Het landschap voor de uitoefening van de discretionaire beoordelingsbevoegdheid inzake machtigingen tot verblijf is in beweging en de meegedeelde gegevens beperken in aanzienlijke mate de analysemogelijkheden. Het Centrum betreurt trouwens dat het, bij gebrek aan de daartoe noodzakelijke gegevens, de gedetailleerde analyse van de redenen voor de toekenning van verblijfsmachtigingen op humanitaire en medische gronden, die het tot in 2011 heeft uitgevoerd, niet kan voortzetten.

Voor de 1.336 regularisaties die in 2013 werden uitgevoerd, werd zelfs de verdeling tussen de machtigingen tot verblijf om humanitaire redenen en die op medische gronden door de DVZ niet meegedeeld aan het Centrum. Rekening houdende met het zeer geringe aandeel medische regularisaties in de afgelopen twee jaar en met de duidelijke vermindering van het aantal aanvragen gebaseerd op medische redenen, kan er worden van uitgegaan dat in 2013 een vrij beperkt aantal verblijfsmachtigingen om medische redenen werd afgeleverd.

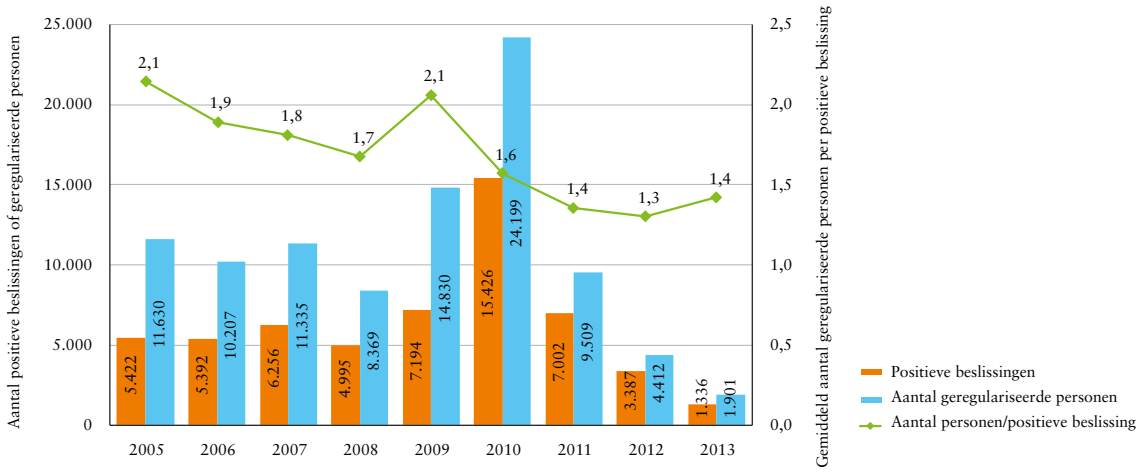
De negatieve beslissingen in het kader van de regularisatieaanvragen hebben voornamelijk betrekking op aanvragen die *onontvankelijk* of *ongegrond* werden verklaard.[443] Het is interessant om zowel de verdeling van de negatieve beslissingen tussen de aanvragen 9bis en 9ter, als de verdeling tussen de types van weigering voor elk van de procedures van naderbij te bekijken. Jammer genoeg werden ook die gegevens ons dit jaar niet meegedeeld. Het Centrum ontvangt immers de data die gebaseerd zijn op beslissingen van de DVZ, rechtstreeks van de DVZ. De DVZ deelde het Centrum mee dat de staatssecretaris voor Asiel en Migratie wenst dat de eerste officiële publicatie van de volledige cijfers inzake regularisatie voor het jaar 2013 gebeurt in het activiteitenverslag van de DVZ van de FOD Binnenlandse Zaken. De publicatie van dit verslag – voorzien voor de maand april – werd echter uitgesteld.

Tot slot dient te worden opgemerkt dat de aanvragen en de beslissingen zelf betrekking kunnen hebben op meerdere *individuen*. Figuur 36 geeft de evolutie weer van het aantal positieve beslissingen die elk jaar werd genomen, evenals het overeenkomstige aantal geregulariseerde personen. In 2013 hebben de 1.336 positieve beslissingen in feite tot de regularisatie van 1.901 vreemdelingen geleid (ofwel nagenoeg 60% minder dan in 2012).

442 Zie verder in dit hoofdstuk: *C. Uitdaging onder de loep*.

443 De onontvankelijkheidsbeslissingen hebben voornamelijk betrekking op vormelementen van de aanvraag, terwijl beslissingen van 'ongegrondheid' betrekking hebben op elementen ten gronde. De aanvragen op humanitaire en medische gronden volgen twee afzonderlijke procedures en de voorwaarden met betrekking tot hun ontvankelijke of gegronde karakter zijn verschillend. Wat de ontvankelijkheidsvoorwaarden van de aanvragen om medische redenen betreft, zijn de laatste jaren nieuwe criteria toegevoegd. Voor meer informatie, zie *Jaarverslag Migratie 2010*, pp. 69-71 en *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 62-63. Overigens zijn ook twee andere types van weigering mogelijk voor de aanvragen ingediend op medische gronden: het gaat om technische weigeringen en uitsluitingen, maar die komen zeer weinig voor. Ter informatie, in 2013 werden 15 uitsluitingsbeslissingen genoteerd.

Figuur 36. **Evolutie van het aantal positieve beslissingen en van het aantal personen geregulariseerd door de dienst humanitaire regularisaties (9bis en 9ter), 2005-2013** *(Bron: DVZ. Berekeningen: S. Vause, UCL)*



B. RECENTE EVOLUTIES

1. Rechtspraak

1.1. De beoordeling van de ontvankelijkheid: op welk moment?

In 2013 is een verschil duidelijk geworden tussen de medische 9ter- en humanitaire 9bis-aanvragen op het vlak van de documentaire identiteitsvoorwaarde.

In 2011 verduidelijkte de Raad van State (RvS) de documentaire ontvankelijkheidsvoorwaarde – het voorleggen van identiteitsdocumenten – in de medische 9ter-procedure; de beoordeling van de voorgelegde identiteitsdocumenten gebeurt op het ogenblik dat de 9ter-aanvraag wordt ingediend.[444] Naar analogie daarvan pasten de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) dat principe eveneens toe voor de humanitaire 9bis-aanvragen.[445] Op 8 mei 2012 bevestigde de Nederlandstalige kamer van de RvS[446] dit standpunt voor de 9bis-aanvragen.

Maar op 31 mei 2012 oordeelde de RvV[447] dat de ontvankelijkheidsvoorwaarde in een humanitaire 9bis-aanvraag pas beoordeeld mag worden op het ogenblik dat de DVZ een beslissing neemt, en niet bij het indienen van de aanvraag. Aangezien dat arrest inging tegen de voorgaande rechtspraak, diende de DVZ een cassatieberoep in bij de RvS, om duidelijkheid te krijgen. De Franstalige kamer van de RvS deed uitspraak op 7 mei 2013: de documentaire ontvankelijkheidsvoorwaarde voor een humanitaire 9bis-aanvraag moet beoordeeld worden wanneer de DVZ een beslissing neemt.[448] De Raad maakte met dat arrest het onderscheid duidelijk tussen de humanitaire 9bis- en de medische 9ter-aanvragen.

Verschillende elementen kunnen dat onderscheid verklaren. Hieronder worden de twee belangrijkste besproken.[449]

Enerzijds stelt het wetsartikel 9ter, §2, eerste lid: "bij zijn aanvraag toont de vreemdeling zijn identiteit, voorzien in §1, eerste lid, aan door middel van een identiteitsdocument…". Een beoordeling van de documentaire ontvankelijkheidsvoorwaarde bij het indienen van de 9ter-aanvraag is bijgevolg niet meer dan logisch.

Anderzijds moet de overheid bij de beoordeling van een humanitaire 9bis-aanvraag de vormvereisten, de ontvankelijkheidsvoorwaarden en de gegrondheid van het verzoek nagaan. Aan de **vormvereisten**, bijvoorbeeld het bewijs leveren van de feitelijke woonplaats, moet voldaan zijn bij het indienen van de aanvraag. De **ontvankelijkheidsvoorwaarden** bestaan uit twee elementen: de uitzonderlijke omstandigheden en de documentaire identiteitsvereiste. De rechtspraak oordeelde enkele jaren geleden al dat de uitzonderlijke omstandigheden beoordeeld moeten worden op het ogenblik van de beslissing. Dat leidt ertoe dat de aanvrager tot net voor het nemen van de beslissing nog elementen kan toevoegen of aanvullen. De Raad brengt nu ook duidelijkheid over de tweede voorwaarde: de identiteitsdocumenten. Er bestaat geen onderlinge hiërarchie tussen de twee ontvankelijkheidsvoorwaarden, wat wil zeggen dat er niet eerst moet geoordeeld worden over de ene voorwaarde alvorens men de andere voorwaarde kan beoordelen. Bijgevolg moeten zij allebei tegelijk beoordeeld worden op het moment van de beslissing. **De Raad van State bevestigt dat de beoordeling van alle ontvankelijkheidsvoorwaarden in een humanitaire 9bis-aanvraag op het ogenblik van de beslissing moet gebeuren.**

444 RvS, 30 juni 2011, nr. 214.351. Voor een eerste analyse, zie *Jaarverslag Migratie 2012*, p. 137.

445 Bijvoorbeeld RvV, 25 november 2011, nr. 70.708.

446 RvS, 8 mei 2012, nr. 219.256.

447 RvV, 31 mei 2012, nr. 82.224.

448 RvS, 7 mei 2013, nr. 223.428.

449 Voor gedetailleerde informatie, zie: Noot, L. Denys, RvS, 7 mei 2013, nr. 223.428, in *T.Vreemd.*, 2013, nr.4, pp. 329-331.

Dit arrest zou van groot belang kunnen zijn voor de aanvragers. In zijn individuele dienstverlening stelde het Centrum in 2013 immers nog vast dat voor verschillende personen hun humanitaire aanvraag onontvankelijk verklaard werd omdat zij hun identiteitsdocument pas voorgelegd hadden tijdens de aanvulling van hun aanvraag in het najaar van 2009, en niet bij het indienen van de oorspronkelijke aanvraag. Volgens het arrest van de Franstalige kamer van de RvS in 2013 zou deze situatie zich niet meer kunnen voordoen. De rechtspraak van de RvS is echter dubbel en contradictorisch, aangezien de Nederlandstalige en Franstalige kamer niet dezelfde lijn volgen. De DVZ bevestigde aan het Centrum de Nederlandstalige kamer te volgen.

I.2. Formele motiveringsplicht

Twee zeer verschillende situaties werden in 2013 door de RvV beoordeeld: enerzijds het gebruik van een standaardmotivering, anderzijds het automatisch doorverwijzen naar de medische 9ter-aanvragen wanneer in een humanitaire 9bis-aanvraag een medisch element is ingeroepen.

Uit de rechtspraak van de RvV in deze materie blijkt dat zij voornamelijk een schending van de formele motiveringsplicht aanhalen. Ter herinnering, deze plicht houdt niet in dat de DVZ elk aangehaald element in de aanvraag gedetailleerd moet weerleggen. Het houdt wel in dat de DVZ de aanvrager de redenen moet meedelen die tot een negatieve beslissing hebben geleid, en dat de DVZ een antwoord biedt op de meest essentiële elementen die aangehaald zijn in de oorspronkelijke aanvraag.[450]

In zijn arrest van 20 maart 2013[451] vernietigt de RvV een vaak gebruikte **standaardmotivering** van de DVZ dat een goede integratie in de Belgische samenleving en een lang verblijf elementen zijn die "kunnen maar niet moeten" leiden tot een regularisatie en dat zij "dus geen voldoende motief kunnen zijn" voor een regularisatie. Een dergelijke standaardmotivering schendt de motiveringsplicht van de DVZ: ze verklaart niet waarom in het concrete geval de ingeroepen elementen niet volstaan voor een regularisatie, daar de voorgelegde stukken in het administratief dossier net bewijzen leveren van een langdurig verblijf, integratie enz. De Raad stelt bijgevolg dat die motivering slechts een principieel standpunt lijkt te zijn, afgeleid uit een arrest van de RvS[452] en niet uit een appreciatie van de situatie die door de aanvrager werd ingeroepen.

In het arrest van 13 februari 2013[453] vernietigt de RvV de **formele afwijzing** van de DVZ **van medische elementen in een humanitaire 9bis-aanvraag** door voor die elementen eenvoudig door te verwijzen naar de medische 9ter-procedure. De DVZ heeft nagelaten die medische elementen te onderzoeken als buitengewone omstandigheden, en het is net dat wat de betrokkene in zijn aanvraag had aangehaald, met name dat zijn medische toestand een tijdelijke terugkeer in de weg stond, aangezien hij de steun en bijstand nodig had van zijn ouders, die in België verblijven. In het kader van zijn formele motiveringsplicht had de DVZ minstens moeten uitleggen waarom hij hier toch geen rekening mee kon houden. Door te stellen dat de ingeroepen medische elementen 'irrelevant' zijn in het kader van een 9bis-aanvraag en voor die elementen alleen door te verwijzen naar de medische 9ter-procedure, heeft de DVZ zijn beslissing niet afdoende gemotiveerd. In dit arrest achtte de Raad "het noodzakelijk opnieuw te benadrukken dat een medische situatie niet noodzakelijk ingeschreven kan worden in het kader van een 9ter-procedure, … maar in voorkomend geval een buitengewone omstandigheid kan uitmaken in de zin van artikel 9bis, met name dat zij een tijdelijke terugkeer van de vreemdeling naar zijn herkomstland of land van verblijf onmogelijk of bijzonder moeilijk maakt" (eigen vertaling).

In 2010 heeft het Centrum[454] al opgemerkt dat de DVZ sinds de invoering van de afzonderlijke artikels 9bis en 9ter medische elementen automatisch doorschoof naar de medische 9ter-procedure. In dat jaarverslag besprak het Centrum al rechtspraak van de RvV waarin die aanhaalde dat de DVZ zijn motiveringsplicht schond door niet te motiveren waarom de medische elementen geen buitengewone omstandigheid zouden uitmaken. In casu maakte de Raad nog een onderscheid tussen attesten ondertekend door een

450 Zie bijvoorbeeld, RvV, 20 maart 2013, nr. 99.287.

451 RvV, 20 maart 2013, nr. 99.287.

452 RvS, 5 oktober 2011, nr. 215.571.

453 RvV, 13 februari 2013, nr. 96.990.

454 *Jaarverslag Migratie 2009*, pp. 49-50.

psycholoog of een psychiater in het kader van psychische aandoeningen. In het arrest van 2013 wordt er niet meer gesproken over dat onderscheid, maar blijft de Raad op zijn standpunt dat de DVZ moet motiveren waarom hij de medische elementen niet onderzoekt als uitzonderlijke omstandigheden in het kader van een humanitaire 9bis-aanvraag.

2. Transparantie over de toegepaste criteria?

Artikel 9bis van de wet van 15 december 1980, dat als basis dient voor de humanitaire aanvragen, bevat geen inhoudelijke criteria om een verblijfsmachtiging toe te kennen. Dat behoort immers tot de discretionaire bevoegdheid van de minister en de DVZ. Sinds 2006 communiceerde de overheid wel met (relatieve) openheid over de toegepaste beleidsregels in het kader van humanitaire 9bis-aanvragen.[455] Na de vernietiging van de instructie van 19 juli 2009, verklaarde de bevoegde staatssecretaris eind 2009, dat binnen het kader van de discretionaire bevoegdheid de criteria van die instructie behouden zouden blijven om de humanitaire aanvragen ten gronde te beoordelen.[456]

Eind 2012 trad een verstrenging in de beoordeling van twee criteria in werking, na een interne instructie opgesteld door de staatssecretaris voor Asiel en Migratie. Enerzijds werd het toepassingsgebied van het criterium 'lange asielprocedure' beperkt; anderzijds werd een strengere manier van berekenen van het criterium 'lange opeenvolging van bepaalde procedures' definitief bevestigd. Deze nieuwe informatie werd pas midden 2013 meegedeeld.[457]

455 Die toelichtingen gebeurden zowel mondeling als schriftelijk. Voor een overzicht van het aantal toelichtingen en de criteria die daarin werden besproken, zie *Jaarverslag Migratie 2009*, pp. 79-80 en *Jaarverslag Migratie 2011*, p. 129 voor een analyse van de RvS-rechtspraak over de juridische waarde van die verklaringen, en ook E. Somers, "De beoordeling van 'regularisatie'-aanvragen (art. 9bis Vw.) volgens criteria van de instructie van 19 juli 2009 na de Raad van State-rechtspraak: rien ne va plus?", in *T.Vreemd.*, 2013, nr. 3, pp. 213 e.v.

456 Zowel de huidige staatssecretaris als ook de directie van DVZ (in overlegvergaderingen) verklaarden ook na 2011 dat de criteria van de instructie nog altijd gelden als (niet-bindende) richtlijnen voor positieve beslissingen. (Informatie tot juli 2013.) E. Somers, *op. cit.*, p. 219.

457 Informatie bekomen op 3 juli 2013 tijdens een overlegvergadering tussen de DVZ en Kruispunt M-I en Ciré. Nieuwsbrief Kruispunt M-I, *3. Regularisatie lange procedure met schoolgaand kind verstrengd*, nr. 7, 14 augustus 2013.

3. Commissie van advies voor vreemdelingen

Op 3 april 2013 werd een koninklijk besluit gepubliceerd dat de nieuwe samenstelling van de Commissie van Advies voor Vreemdelingen (CAV) regelt.

Volgens de informatie die het Centrum bekwam van de DVZ, kwam de CAV geen enkele keer samen in het werkjaar 2013, noch aan Nederlandstalige, noch aan Franstalige zijde.

Het Centrum betreurt deze inactiviteit van de CAV. Indien de CAV de mogelijkheid zou krijgen jurisprudentie te ontwikkelen en er voldoende transparantie zou bestaan over de criteria op basis waarvan dossiers doorgestuurd worden naar de CAV, zou zij immers een bijdrage kunnen leveren aan een kwalitatieve regularisatieprocedure.[458]

458 Het Centrum analyseerde de werkwijze van de CAV en de implicatie ervan bij de behandeling van humanitaire 9bis-aanvragen voor de periode 2009-2012. Hieruit bleek al dat er te weinig dossiers werden doorgestuurd naar de CAV waardoor het voor haar onmogelijk was het begrip 'duurzame lokale verankering' te verduidelijken of jurisprudentie op te bouwen. Voor meer informatie, zie: *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 138-140.

C. UITDAGING ONDER DE LOEP: REGLEMENTAIRE VERANKERING VAN ENKELE REGULARISATIECRITERIA

1. Voorgeschiedenis

In 2009 had de regering Van Rompuy II beslist om haar regularisatiebeleid, met als wettelijke basis artikel 9bis van de wet van 15 december 1980, op basis van instructies te voeren. Na onderhandelingen werden de regularisatiecriteria in een instructie van 19 juli 2009[459] gegoten en onmiddellijk toegepast. De Raad van State vernietigde de instructie korte tijd later.[460] De toenmalige staatssecretaris voor Asiel en Migratie verbond zich er echter toe om die criteria te blijven toepassen in het kader van zijn discretionaire bevoegdheid.[461]

Wanneer het Centrum vandaag de regularisatiecriteria bekijkt die door de instructie van 19 juli 2009 waren voorzien, stelt het vast dat drie daarvan in de wet zijn opgenomen.

459 Voor de tekst van die instructies, zie www.diversiteit.be.

460 RvS, 9 december 2009, nr. 198.769.

461 Zie *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 126-129; *Jaarverslag Migratie 2010*, pp. 93-96; *Jaarverslag Migratie 2009*, pp. 80-87.

2. De wetswijzigingen

De vreemdeling die ouder is van een Belgisch minderjarig kind en die een gezin vormt met dat kind

De situatie van die vreemdeling werd aangehaald in punt 2.1 van de instructie. De wet van 8 juli 2011 tot hervorming van de gezinshereniging heeft het recht van de buitenlandse ouder op gezinshereniging met zijn Belgisch kind bekrachtigd. Die bepaling werd in de wet opgenomen naar aanleiding van het arrest Zambrano[462] van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU), dat België heeft veroordeeld omdat het noch een verblijfstitel, noch een arbeidsvergunning verstrekte aan de buitenlandse ouders van Belgische kinderen.

De vreemdeling die ouder is van een minderjarig kind dat een EU-burger is

De situatie van die vreemdeling werd aangehaald in punt 2.2 van de instructie. De opname ervan in de wet vloeit eveneens voort uit een toepassing van het Europese recht. Het HvJEU heeft dit voor de eerste keer bekrachtigd in het arrest Chen.[463] Het heeft dit recht ook recent bevestigd in een arrest van 10 oktober

462 HvJEU, *Zambrano*, 8 maart 2011, C-34/09; zie eveneens *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 78-80 en *Jaarverslag Migratie 2010*, pp. 126-129.

463 HvJEU, *Zhu en Chen t. Secretary of State for the Home Department*, 19 oktober 2004, C-200/02; *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 94-96.

2013.[464] Door de wet van 13 februari 2014 heeft de Belgische wetgever een verblijfsrecht toegestaan aan de vreemdeling die ouder is van een Europees minderjarig kind.[465]

De andere familieleden van een EU-burger

Die situatie werd geregeld in punt 2.3 van de instructie. Het betreft de vreemdelingen die niet onder het toepassingsgebied van de wet betreffende de gezinsheren-iging met een Europese burger vallen, maar van wie het verblijf moet worden vergemakkelijkt in toepassing van het recht op vrij verkeer.[466] Dat recht vloeit eveneens voort uit de rechtspraak van het HvJEU.[467] Het Grondwettelijk Hof heeft trouwens geoordeeld dat de Belgische wet op dit punt met de Europese wetgeving in overeenstemming moest worden gebracht.[468] De wetgever heeft een bepaling over het recht van die personen ingevoerd met de wet van 13 februari 2014. Die bepaling regelt de grondvoorwaarden niet, maar biedt procedurele waarborgen (recht op een met redenen omkleed antwoord dat niet indruist tegen de doelstelling van het Europese recht, namelijk het vrij verkeer van de EU-burgers vergemakkelijken).

464 HvJEU, *Adzo Domenyo Alokpa en anderen t. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, 10 oktober 2013, C-86/12; zie ook *Ontwikkelingen in de rechtspraak*, Hoofdstuk III.2.

465 Wet van 13 februari 2014 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, *BS*, 5 mei 2014.

466 Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.

467 HvJEU, *Rahman*, 5 september 2012, C-83/11; zie *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 88-89.

468 GwH, 26 september 2013, nr. 2013/121.

3. De gemeenschappelijke punten van die drie wijzigingen

Ten eerste moet worden vastgesteld dat alle drie de wetswijzigingen werden ingevoerd naar aanleiding van arresten van het HvJEU.

Enkel de drie regularisatiecriteria betreffende familieleden van EU-burgers werden opgenomen in de wet

Vervolgens werden ze allemaal ingevoegd in het hoofdstuk van de wet van 15 december 1980 dat betrekking heeft op het verblijf van EU-burgers en hun familieleden. Daaruit vloeit voort dat de vreemdelingen die verblijfsprocedures opstarten, de volgende procedurele waarborgen zullen genieten:

» een wettelijk verblijf tijdens het onderzoek van hun aanvraag;

» een antwoord binnen de zes maanden na de indiening van hun aanvraag;

» de mogelijkheid om hun aanvraag niet alleen bij de Belgische ambassade in hun herkomstland in te dienen, maar eveneens in de gemeente van hun woonplaats in België.

Het feit dat die situaties in de wet worden opgenomen, betekent een vooruitgang voor de vreemdelingen die aan de opgelegde voorwaarden voldoen, in vergelijking met hun vroegere situatie. Ze konden toen enkel een verblijfsprocedure opstarten op basis van artikel 9bis, dat hen geen recht op een wettelijk verblijf bood gedurende de periode dat hun aanvraag werd onderzocht. Aan de DVZ was ook geen enkele termijn opgelegd waarbinnen zij een beslissing moest nemen en was er geen beroep ten gronde mogelijk.

Bovendien kan de RvV nu nagaan of de DVZ die nieuwe wettelijke bepalingen correct heeft toegepast en, indien dat niet het geval is, de beslissing van de DVZ vernietigen.

Het Centrum verheugt zich over die evolutie, die de fundamentele rechten van de betrokken vreemdelingen beter beschermt.

4. Andere situaties aangehaald in de instructie

De vernietigde instructie had ook nog betrekking op andere situaties.

Ten eerste waren er de tijdelijke criteria, die aan vreemdelingen met een duurzame lokale verankering in België de mogelijkheid boden om hun verblijf te regulariseren op voorwaarde dat de aanvraag daartoe werd ingediend tussen 15 september en 15 december 2009 (punt 2.8 van de instructie). Op die situatie wordt hier niet verder ingegaan, omdat de aard van de tijdelijke regularisatiecriteria een meer diepgaande analyse vereist.

Vervolgens waren er twee regularisatiecriteria gebaseerd op het feit dat de bevoegde administraties en rechtbanken in gebreke bleven of waren gebleven om binnen een redelijke termijn een beslissing te nemen (punten 1.1 en 1.2). Die termijn werd vastgelegd op drie tot vijf jaar, naargelang de gezinssituatie van de aanvrager en het type procedure dat was opgestart. De situatie van sommige gezinnen met schoolgaande kinderen die asiel hadden aangevraagd, werd specifiek behandeld onder punt 2.7 van de instructie.

Daarnaast werden ook verschillende humanitaire situaties gedefinieerd. Behalve de drie gevallen die nu een wettelijke verankering hebben gekregen (zie hierboven), had de instructie betrekking op de situatie van de vreemdeling die als minderjarige gemachtigd was tot een onbeperkt verblijf, dat verblijfsrecht was kwijtgeraakt door zijn terugkeer naar zijn herkomstland en geen aanspraak kan maken op een recht op terugkeer (punt 2.4).[469] De instructie haalde als voorbeeld de situatie aan van een gedwongen huwelijk of van een persoon van wie het paspoort in beslag werd genomen bij zijn terugkeer. Een ander punt had betrekking op de situatie van echtgenoten met een verschillende nationaliteit die geen enkele wettelijke mogelijkheid hebben om een gezinsleven te leiden in een ander land dan België (punt 2.5). Tot slot had de instructie ook betrekking op vreemdelingen die een pensioen of een invaliditeitspensioen toegekend krijgen door de Belgische staat (punt 2.6).

Tot op heden genieten die vreemdelingen van geen enkele van de procedurele waarborgen die aan de bovenvermelde drie categorieën van vreemdelingen zijn toegestaan.

De toepassing van de criteria van de instructie in het kader van de discretionaire bevoegdheid lijkt ter discussie te staan. De huidige staatssecretaris voor Asiel en Migratie heeft daarover aan het parlement verklaard dat de criteria slechts van toepassing zouden zijn op de aanvragen die tussen 15 september en 15 december 2009 werden ingediend. Tegelijk preciseerde de Staatssecretaris wel dat de overheid een verblijfstitel zou toekennen aan de vreemdelingen die geen antwoord kregen op hun asielaanvraag binnen een redelijke termijn.[470]

In elk geval zullen de vreemdelingen die aan de voorwaarden voldoen, de instructie die door de Raad van State werd vernietigd, niet kunnen inroepen.

Uit al die diverse omstandigheden blijkt duidelijk hoe groot de rechtsonzekerheid wel is,[471] zowel wat de procedurele waarborgen als de uiteindelijke uitkomst van de procedure betreft. Meer nog, de personen genieten geen enkel verblijfsstatuut tijdens het onderzoek van hun aanvraag. Het Centrum betreurt dat.

469 Zie het koninklijk besluit van 7 augustus 1995 houdende vaststelling van de gevallen waarin en van de voorwaarden waaronder een vreemdeling, wiens afwezigheid uit het Rijk langer dan één jaar duurt, kan gemachtigd worden er terug te keren.

470 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Antwoord van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie op een mondelinge vraag van Peter Logghe*, 22 oktober 2013, CRABV 53 Com 834; zie ook *Ontwikkelingen op Belgisch niveau*, eerder in dit hoofdstuk.

471 Zie E. Somers, "De beoordeling van 'regularisatie'-aanvragen (art. 9bis Vw.) volgens criteria van de instructie van 19 juli 2009 na de Raad van State-rechtspraak: rien ne va plus?", *T.Vreemd.*, 2013, pp. 210 e.v.

5. Aanbevelingen

In het verleden heeft het Centrum zich al uitgesproken tegen het gebruik van omzendbrieven of instructies om een regularisatiebeleid te voeren en heeft daarover een aanbeveling geformuleerd. Het stelt vast dat de indieners van een regularisatieaanvraag zich, na de vernietiging van de instructie van 19 juli 2009, in een situatie van rechtsonzekerheid bevinden waaraan enkel een einde kan worden gesteld door een wijziging van de wet van 15 december 1980.[472]

Onder dwang van het Europese recht heeft de wetgever drie situaties opgenomen in de wet. Voorheen werden die situaties, na vernietiging van de instructie, enkel geregeld door een administratieve praktijk. Uit de tussenkomst van de wetgever vloeien betere procedurele waarborgen en een grotere rechtszekerheid voort voor de betrokken vreemdelingen.

Het Centrum nodigt de wetgever uit om een denkoefening te houden over de andere criteria van de instructie die niet in de wet zijn opgenomen (zie hierboven) om te bepalen of, door welk wettelijk toegestaan middel en in welke mate, het wenselijk is om een grotere rechtszekerheid en procedurele waarborgen te bieden aan de vreemdelingen die aan die criteria voldoen.

In elk geval staat het Centrum positief tegenover een wettelijke, of indien de wet dit toestaat, regelgevende verankering van de praktijk om personen wegens de onredelijke behandelingstermijn van hun verblijfsprocedure te regulariseren, waardoor gedetailleerde voorwaarden vastgelegd zouden kunnen worden. Ook al verlopen de verblijfsprocedures tegenwoordig in de meeste gevallen sneller dan enkele jaren geleden, toch zou een in de wet verankerd criterium, waarborgen bieden voor de toekomst.

Zelfs al legt het Europese recht tot op heden geen verplichtingen op voor die kwesties, getuigt het van goed bestuur om toch in te grijpen op deze punten om zo te verduidelijken welke aanpak nu en in de toekomst wordt gevolgd.

472 Zie *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 127-129; *Jaarverslag Migratie 2010*, p. 115 en *Jaarverslag Migratie 2009*, pp. 80-87.

Hoofdstuk IV

TERUGKEER, DETENTIE EN VERWIJDERING

A. CIJFERS

Inleiding

Bij terugkeer, detentie en verwijdering zoals besproken in dit hoofdstuk, gaat het om vreemdelingen in irregulier verblijf of om vreemdelingen van wie de overheid meent dat ze niet aan de voorwaarden voldoen om toegang te krijgen tot het grondgebied. Terwijl de statistieken over de vreemde populatie die hier legaal verblijft en over de legale migratiestromen relatief betrouwbaar zijn, zijn de gegevens over de vreemde populatie in irregulier verblijf of over de irreguliere migratiestromen daarentegen heel wat minder volledig. Aangezien er geen volledige gegevensbank bestaat voor de identificatie van migranten in irregulier verblijf, moeten ze via verschillende indicatoren op een indirecte manier in kaart worden gebracht (Kader 19).

Kader 19. Gegevensbronnen, definities en beschikbare indicatoren

De ***vrijwillige terugkeer*** betreft personen die bijstand wensen om naar hun herkomstland terug te keren. Die gegevens komen zowel van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) als van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ).

De ***verwijderingen*** kunnen in kaart worden gebracht op basis van gegevens van de DVZ over het optreden van politie en administratie. De beschikbare gegevens zijn met name de volgende:

» De *terugdrijvingen*, die ons meer vertellen over de weigeringen van toegang tot het grondgebied aan de grens.

» De *administratieve aanhoudingen* en het gevolg dat eraan wordt gegeven, namelijk de opsluiting met of zonder de documenten die nodig zijn voor de repatriëring, of de aflevering van een bevel om het grondgebied te verlaten (BGV), met of zonder inreisverbod.

» De *repatriëringen*, die vreemdelingen in irregulier verblijf betreffen voor wie de terugkeer naar het herkomst- of transitland 'gedwongen' is.

Die verschillende indicatoren zijn gebaseerd op het optreden van politiediensten en administraties, elk volgens hun eigen regels. Die regels zijn in de loop der jaren geëvolueerd, wat de interpretatie en de vergelijking van de cijfers doorheen de tijd bemoeilijkt. Deze gegevens zijn dan ook minder een weergave van het fenomeen van irreguliere migratie op zich, dan van de praktijken die zijn ingevoerd om die migratie te vermijden en te beheersen.

Tabel 14. **Evolutie van het aantal terugdrijvingen, repatriëringen en gevallen van begeleide vrijwillige terugkeer, 2000-2013**
(Bronnen: DVZ en OIM[473])

	Terugdrijvingen[474]: beslissingen[b] / effectief aantal[e]			Repatriëringen				Begeleide vrijwillige terugkeer		
	Terugdrijvingen van vreemdelingen (A)	Terugdrijvingen van uitgeprocedeerde asielzoekers (B)	Totaal aantal terugdrijvingen (A+B)	Dublin gevallen (C)	Bilaterale akkoorden (D)	Andere repatriëringen (E)	Totaal aantal repatriëringen (C+D+E)	Vrijwillige terugkeer IOM (F)	Vrijwillige terugkeer DVZ (G)	Totaal aantal gevallen van vrijwillige terugkeer (F+G)
2000	4.945	418	**5.363[b]**				**3.301**			**3.183**
2001	4.348	501	**4.849[b]**				**5.994**	3.570	63	**3.633**
2002	3.264	410	**3.674[b]**				**7.677**	3.221	4	**3.225**
2003	2.656	340	**2.996[b]**				**7.951**	2.816	6	**2.822**
2004	1.430	232	**1.662[b]**				**6.616**	3.275	0	**3.275**
2005	971	216	**1.187[b]**				**7.136**	3.741	0	**3.741**
2006	1.193	172	**1.365[b]**				**7.381**	2.811	1	**2.812**
2007	991	121	**1.112[b]**	1.037	110	3.771	**4.918**	2.592	3	**2.595**
2008	1.014	147	**1.161[b]**	907	112	3.072	**4.091**	2.669	0	**2.669**
2009	1.254	129	**1.383[b]**	856	279	2.656	**3.791**	2.659	9	**2.668**
2010	1.637	226	**1.863[b]**	1.092	219	2.275	**3.586**	2.957	131	**3.088**
2011	2.474	261	**2.735[b]**	1.070	218	2.420	**3.708**	3.358	512	**3.870**
2012	1.608	287	**1.895[e]** (**2.403[b]**)	970	239	2.638	**3.847**	4.682	962	**5.644**
2013	1.337	202	**1.539[e]** (**1.897[b]**)	748	278	3.167	**4.193**	4.388	319	**4.707**

473 De gegevens over de begeleide vrijwillige terugkeer in deze tabel werden aangeleverd door de DVZ en de IOM en verschillen dus enigszins van de cijfers die Fedasil opgeeft.

474 Vanaf 2012 bevatten de cijfers over de terugdrijvingen de *effectieve* terugdrijvingen en de *beslissingen* tot terugdrijving, terwijl in de voorgaande jaren deze cijfers enkel de *beslissingen tot* terugdrijving omhelsden.

I. Daling van de vrijwillige terugkeer in 2013

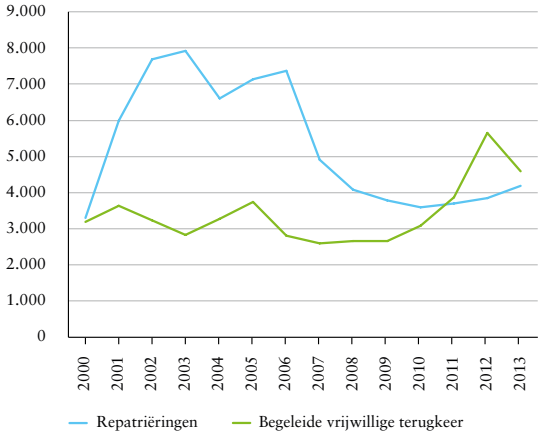
Voor de vreemdelingen in irregulier verblijf zijn twee vormen van terugkeer mogelijk: vrijwillige terugkeer of repatriëring. Bij de vrijwillige terugkeer kunnen eveneens twee categorieën worden onderscheiden: begeleide vrijwillige terugkeer en zelfstandig vrijwillig vertrek.

Begeleide vrijwillige terugkeer biedt vreemdelingen in irregulier verblijf die naar hun herkomstland willen terugkeren, de mogelijkheid om daarbij ondersteuning te krijgen. Een dergelijke terugkeer wordt meestal georganiseerd door de IOM, maar in sommige gevallen ook

door de DVZ.[475] Terwijl het aantal begeleide vrijwillige terugkeerders in de jaren 1990 toenam,[476] bleef dit cijfer in de eerste helft van de jaren 2000 schommelen tussen 3.000 en 3.750 terugkeerders per jaar. Na 2005 daalde het aantal begeleide vrijwillige terugkeerders opnieuw. Zo werden tussen 2006 en 2009 jaarlijks tussen 2.600 en 2.810 gevallen van vrijwillige terugkeer genoteerd. Sinds 2009 is de begeleide vrijwillige terugkeer opnieuw sterk toegenomen en bereikte in 2012 een recordcijfer van 5.644 terugkeerders. Deze stijging kan onder meer worden verklaard door de wetswijzigingen (naar aanleiding van de omzetting van de terugkeerrichtlijn) en de nieuwe praktijken met betrekking tot de terugkeer, zoals de invoering van de Sefor-omzendbrief[477], de nieuwe termijnen voor de vrijwillige terugkeer, de verplichting voor asielzoekers om een terugkeertraject te volgen, het creëren van terugkeerplaatsen en de nieuwe programma's voor hulp bij de terugkeer en de reïntegratie. In 2013 werden daarentegen 19% minder vrijwillige terugkeerders geteld dan in 2012. Terwijl het aantal gevallen van vrijwillige terugkeer in 2012 zeer duidelijk het aantal gevallen van gedwongen terugkeer oversteeg, is dit verschil in 2013 aanzienlijk kleiner geworden (Figuur 37). Die beduidende daling kan ten dele worden verklaard door de algemene daling van het aantal asielaanvragen die in 2013 werd vastgesteld, door het stopzetten van de terugkeren per bus naar de Balkanlanden maar ook door een belangrijke vermindering van het aantal personen dat naar Brazilië is teruggekeerd. In 2012 werd een wijziging doorgevoerd in de toekenningscriteria van de reïntegratiesteun.[478] Migranten die afkomstig zijn uit landen die geen inreisvisum voor België nodig hebben, komen immers niet meer in aanmerking voor de reïntegratiesteun. Met name de onderdanen van Brazilië, een van de voornaamste nationaliteiten wat vrijwillige terugkeer betreft, zijn door deze maatregel getroffen.

Zelfstandig vrijwillig vertrek slaat op de situatie van vreemdelingen die besluiten om vrijwillig terug te keren, maar dan wel zonder ondersteuning. Tot op heden waren er daarover helemaal geen cijfers beschikbaar. Niettemin heeft de staatssecretaris voor Asiel en Migratie in mei 2013 een campagne gelanceerd om personen die vrijwillig vertrekken vanuit luchthavens aan te moedigen om zich kenbaar te maken. Dankzij dit signalement zouden de vreemdelingen moeten kunnen bewijzen dat ze, bijvoorbeeld, op een correcte manier gevolg hebben gegeven aan een bevel om het grondgebied te verlaten dat aan hen werd afgegeven en daardoor vermijden dat hen een inreisverbod wordt opgelegd. Op acht maanden tijd hebben 1.346 personen aan de overheid laten weten dat ze het grondgebied verlieten. De drie voornaamste nationaliteiten die deze stap hebben gezet, zijn Oekraïners (223), Turken (197) en Marokkanen (71)[479]. Deze cijfergegevens laten niet toe de personen die het grondgebied op andere manieren hebben verlaten, met name via de weg, in rekening te nemen. De informatiebrochure[480] die via de gemeenten op het ogenblik van de betekening van de beslissing tot verwijdering wordt afgegeven, verduidelijkt nochtans dat de vreemdeling die het grondgebied heeft verlaten hier het bewijs van moet leveren. Hiervoor, heeft hij verschillende mogelijkheden, zoals bijvoorbeeld, het overhandigen aan bureau Sefor van een fotocopie van zijn paspoort met de uitreisstempel of door zich te melden bij de Belgische diplomatieke overheden in zijn land van herkomst.

Figuur 37. **Evolutie van het aantal repatriëringen en gevallen van vrijwillige terugkeer, 2000-2013** *(Bronnen: DVZ en IOM)*



475 Bijvoorbeeld in het kader van terugkeer per bus naar verschillende Balkanlanden (tot in mei 2012).

476 Tussen 1990 en 1999 steeg het aantal gevallen van begeleide vrijwillige terugkeer van 360 naar 2.068.

477 Sefor is een bureau binnen de DVZ, dat in mei 2011 werd opgericht en deels wordt gefinancierd door het Europees Terugkeerfonds. Het heeft als taak om de vrijwillige terugkeer te bevorderen, de actoren te sensibiliseren over en op te leiden in de toepassing van de nieuwe omzendbrief en toe te zien op de goede uitvoering ervan (**S**Ensibilisation, **FO**llow-up and **R**eturn). Voor meer informatie, zie *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 141-142.

478 Zie hierover *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 156-157.

479 De Standaard, *2.000 sans-papiers vertrekken spontaan uit ons land*, 20 februari 2014, p. 15.

480 DVZ, *U kreeg een bevel om het grondgebied te verlaten*, beschikbaar op www.sefor.be.

2. Evolutie van repatriëringen in 2013

Repatriëringen zijn gevallen van gedwongen terugkeer die door de Belgische administratieve overheden worden uitgevoerd. Deze repatriëringen worden vanuit gesloten centra, woonunits of gevangenissen georganiseerd. Binnen het geheel van repatriëringen kunnen nog twee andere verwijderingsmethoden worden onderscheiden. Die hangen samen met specifieke administratieve situaties. Vooreerst is er de over- en terugname van asielzoekers in overeenstemming met de Dublin-verordening, die vaststelt welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag. In dat geval worden de vreemdelingen naar de verantwoordelijke lidstaat teruggeleid. Vervolgens zijn er de terugleidingen over land die plaatsvinden in het kader van bilaterale terugnameovereenkomsten met andere EU-lidstaten.

In het begin van de jaren 2000 wordt een grote jaarlijkse stijging van het aantal repatriëringen vastgesteld. In 2004 en in 2007 worden twee belangrijke dalingen opgetekend, wat trouwens overeenkomt met de toetreding van nieuwe lidstaten tot de EU. De daling van het aantal repatriëringen van Polen tussen 2003 en 2004 verklaart immers nagenoeg 60% van de totale daling die in die periode wordt vastgesteld. In 2007 zakt het aantal repatriëringen met meer dan 30%, van 7.381 naar 4.919 repatriëringen, in vergelijking met 2006. Die nieuwe sterke daling kan worden verklaard door een aanzienlijke vermindering van het aantal repatriëringen van onderdanen van Roemenië (-57%), Bulgarije (-48%) en Polen (-45%). Samen bieden die drie nationaliteiten een verklaring voor bijna 70% van de daling die tussen 2006 en 2007 wordt opgetekend. Het totaal aantal repatriëringen is nog blijven afnemen tot in 2010. Sinds drie jaar is het opnieuw lichtjes aan het stijgen, met 4.193 repatriëringen in 2013.

In 2013 daalde de vrijwillige terugkeer (-19%) en stegen de repatriëringen licht (+8%)

3. Daling van de terugdrijvingen aan de grens

De terugdrijvingen aan de grens hebben betrekking op vreemdelingen en uitgeprocedeerde asielzoekers aan wie de toegang tot het Belgische grondgebied wordt geweigerd omdat ze niet aan de voorwaarden voldoen om toegang te krijgen tot het grondgebied.[481]

Sinds de piek van 5.363 terugdrijvingen in 2000, werd een sterke daling vastgesteld van het aantal vreemdelingen dat aan de grens werd onderschept, met in 2007 nog slechts 1.112 terugdrijvingen. Sinds 2008 wordt daarentegen opnieuw een stijgende tendens vastgesteld. In 2011 werden 2.735 terugdrijvingen geregistreerd, een peil dat sinds 2003 niet meer was bereikt. In 2012 en in 2013 was dit cijfer echter opnieuw aan het dalen.

Tot in 2011 publiceerde de DVZ enkel het aantal terugdrijvings*beslissingen*, terwijl de DVZ vanaf 2012 gegevens over het *effectieve* aantal terugdrijvingen bekendmaakt. Dit heeft niet alleen gevolgen voor het volume (aangezien het aantal effectieve terugdrijvingen een stuk lager ligt dan het aantal beslissingen), maar ook voor wat de timing betreft (aangezien de effectieve terugdrijvingen plaatsvinden nadat de beslissing werd ontvangen). In 2012 en 2013 heeft de DVZ zowel het aantal genomen beslissingen als het aantal effectieve terugdrijvingen overgemaakt (Tabel 14). Zo hebben de 1.897 terugdrijvingsbeslissingen die in 2013 werden genomen tot 1.539 effectieve terugdrijvingen geleid, met andere woorden ongeveer acht op de tien beslissingen werden uitgevoerd.[482] Bij de analyse van de cijfers van de vorige jaren is dan ook een zekere

481 Een terugdrijving is zelfs mogelijk wanneer de vreemdeling in het bezit is van de nodige reisdocumenten. Deze terugdrijving kan bijvoorbeeld wettelijk worden uitgevoerd indien de vreemdeling zijn reismotief niet voldoende kan rechtvaardigen, of indien hij niet het bewijs kan leveren over voldoende middelen te beschikken voor de duur van zijn verblijf.

482 Effectieve verwijderingen uitgevoerd in een bepaald jaar, zijn niet noodzakelijk het gevolg van een beslissing die in datzelfde jaar is genomen.

voorzichtigheid geboden, omdat op basis daarvan het *effectieve* aantal terugdrijvingen niet kan worden opgemaakt. Het verschil tussen die twee indicatoren heeft in 2013 voornamelijk te maken met de Syriërs, voor wie 109 terugdrijvingsbeslissingen werden genomen, terwijl slechts 10 personen ook effectief werden teruggedreven. Dit zou kunnen worden verklaard door het feit dat de meeste terugdrijvingsbeslissingen betrekking hebben op Syriërs die asiel hebben aangevraagd aan de grens en aan wie in de meeste gevallen internationale bescherming wordt toegekend. Daardoor zijn ze ook beschermd tegen effectieve terugdrijving.

Meer dan 40% van de vreemdelingen die in 2013 aan de Belgische grenzen de toegang werd geweigerd, waren onderdanen van het Afrikaanse continent: iets minder dan een derde van de terugdrijvingen had betrekking op Sub-Saharaans Afrika (vooral vreemdelingen afkomstig uit de DR Congo) en bij zowat 14% ging het om personen uit Noord-Afrika (voornamelijk Marokko). Op de tweede plaats kwam het Europese continent, aangezien het in meer dan een derde van alle terugdrijvingen Europese landen buiten de EU betrof (36%). De voornaamste landen waren Albanië, Turkije, Rusland en Servië. Tot slot waren de landen van Azië en het Midden-Oosten goed voor ongeveer 15% van het totaal.

4. Daling van het aantal administratieve aanhoudingen van vreemdelingen in irregulier verblijf in 2013

Ook het aantal administratieve aanhoudingen van vreemdelingen in irregulier verblijf wordt gebruikt om de aanwezigheid van deze personen op het Belgische grondgebied in te schatten. Wanneer een vreemdeling wordt onderschept, nemen de politiediensten contact op met de DVZ. Die neemt dan een administratieve beslissing. Indien de vreemdeling wettig in België verblijft, of indien een schorsend beroep tegen een verwijderingsbeslissing hangende is, zal de persoon kunnen beschikken. Indien de vreemdeling daarentegen irregulier op het grondgebied verblijft, zijn er twee mogelijkheden:

» aflevering van een ***bevel om het grondgebied te verlaten*** (een 'BGV'), waaraan al dan niet een inreisverbod kan worden gekoppeld.[483] In 2013 werd aan 9.235 personen een BGV afgeleverd dat vergezeld ging van een inreisverbod.[484] De termijn van deze inreisverboden varieert volgens het motief op basis waarvan de overheden het verbod hebben afgeleverd.[485] In 2013, werden de gegevens betreffende de termijn van het inreisverbod niet systematisch geregistreerd. Niettemin registreerde de DVZ 2.640 inreisverboden met een termijn van drie jaar, 361 met een periode van vijf jaar en 919 met een periode van acht jaar. Voor de 5.315 resterende verboden die in 2013 werden afgeleverd, is het ons onmogelijk deze verdeling weer te geven.

» de opsluiting in een gesloten centrum met het oog op een repatriëring. Dan kunnen zich twee gevallen voordoen:

483 Het inreisverbod is een recente maatregel die in juli 2012 in werking is getreden na de omzetting in Belgisch recht van de terugkeerrichtlijn. Vreemdelingen met een inreisverbod worden voor een bepaalde periode de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van de lidstaten geweigerd. Een dergelijk verbod wordt in bijzondere door de wet bepaalde omstandigheden opgelegd (bijvoorbeeld indien de vreemdeling geen gevolg heeft gegeven aan een vorig BGV of indien hij fraude heeft gepleegd om een verblijf te verkrijgen). Voor een gedetailleerde analyse van deze maatregel, zie *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 163-167.

484 Het is belangrijk om het totaal aantal BGV's niet te verbinden met het aantal personen dat een inreisverbod heeft gekregen, aangezien deze twee cijfers geen betrekking hebben op dezelfde referentiepopulatie. Bovendien preciseerden we in het Jaarverslag Migratie 2012 dat 3.309 personen een BGV kregen met daarbij een inreisverbod. De cijfers tussen 2012 en 2013 kunnen daarbij niet worden vergeleken, en dit omwille van twee redenen. Ten eerste is de maatregel van het inreisverbod in werking getreden in juli 2012, waardoor het jaar 2012 dus niet volledig is. Ten tweede gaan de cijfers 2012 enkel over de inreisverboden afgeleverd door de dienst verwijderingen van de DVZ, terwijl de cijfers 2013 inreisverboden betreffen afgeleverd door zowel de dienst verwijderingen als de dienst regularisatie van de DVZ. De twee cijfers dekken dus niet dezelfde lading.

485 Voor meer informatie over het inreisverbod, zie: C. *Uitdaging onder de loep: openbare orde, detentie en verwijdering*, verder in dit hoofdstuk.

› opsluiting[486] van een persoon die niet over de nodige identiteits- of reisdocumenten beschikt om naar zijn herkomstland of een derde land terug te keren ('opsluiting zonder documenten');

› opsluiting van een persoon die over de nodige documenten beschikt om naar zijn herkomstland of een derde land terug te keren ('opsluiting met documenten').

Kader 20. Methodologische wijziging van de DVZ: van 'directe repatriëringen' naar 'opsluitingen met documenten'

Tot in 2008 had de DVZ het niet over 'opsluitingen met documenten', maar wel over 'directe repatriëringen'. Het ging om dossiers waarin enerzijds personen over de documenten beschikten die nodig waren voor hun verwijdering en waarbij anderzijds de indieningstermijn voor een beroep bij uiterst dringende noodzakelijkheid op 24 uren was vastgesteld. De waarschijnlijkheid van repatriëring was dan ook zeer groot. Die statistieken werden achteraf overigens door de DVZ gecorrigeerd, zodat enkel de effectief gerepatrieerde personen werden meegeteld. In dat geval hield het dus steek om het over 'directe repatriëringen' te hebben.

In 2009 werd de indieningstermijn voor dat beroep bij uiterst dringende noodzakelijkheid verlengd van 24 uren naar vijf dagen, met een minimum van drie werkdagen[487], na de betekening van de beslissing. Sindsdien past de DVZ de gegevens van de directe repatriëringen dus niet langer aan en geeft zij deze categorie voortaan de meer passende benaming 'opsluitingen met documenten'.

In 2013 ging het bij de administratieve aanhoudingen van vreemdelingen in irregulier verblijf vooral om Noord-Afrikanen (44%), gevolgd door Aziaten (19%), personen uit de twaalf nieuwe EU-lidstaten (11%), Europese derde landen (9%), landen uit Sub-Saharaans Afrika (7%) en Latijns-Amerikaanse landen (3%). De andere groepen vertegenwoordigden minder dan 5% van het totaal.

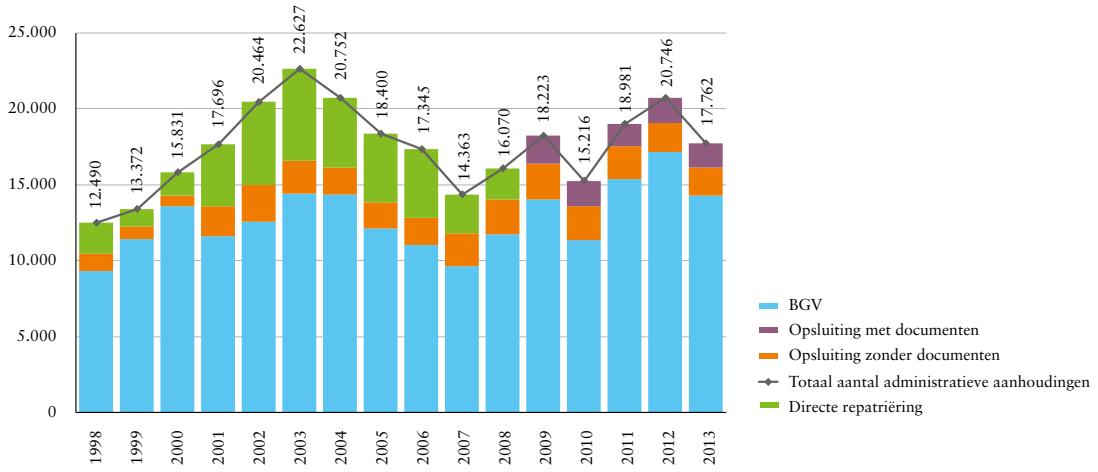
Het aantal administratieve aanhoudingen van vreemdelingen in irregulier verblijf heeft de afgelopen vijftien jaar nogal wat schommelingen gekend (Figuur 38). Tot in 2003 stellen we een sterke stijging vast van het aantal administratieve aanhoudingen van vreemdelingen in irregulier verblijf (van 12.490 naar 22.627). Tussen 2004 en 2007 wordt er een daling van het aantal administratieve aanhoudingen van 20.752 in 2004 naar 14.363 in 2007 genoteerd. Sinds 2008 doen er zich meer schommelingen voor. In eerste instantie is het aantal administratieve aanhoudingen opnieuw gestegen (naar 18.223 administratieve aanhoudingen in 2009). De dalende tendens in 2010 werd niet bevestigd door de cijfers van 2011 en 2012, aangezien het aantal administratieve aanhoudingen voor die twee jaren opnieuw een stijging kende, met 20.746 administratieve aanhoudingen van vreemdelingen in irregulier verblijf in 2012. In 2013, daarentegen, werden 17.762 administratieve aanhoudingen genoteerd en behandeld door Bureau C – illegalen van de DVZ (of 15% minder dan in 2012), die tot 1.884 opsluitingen zonder documenten, 1.594 opsluitingen met documenten en 14.284 BGV's hebben geleid.[488]

486 Men heeft het ook over 'detentie' of 'vasthouding'.

487 Die termijn werd in 2013 opnieuw gewijzigd en is nu op drie werkdagen vastgesteld. Voor meer informatie, zie *Wetgevende en jurisprudentiële ontwikkelingen*, verder in dit hoofdstuk.

488 Opgelet: voor de afgelopen vijf jaar, is het cijfer van het totaal aantal administratieve aanhoudingen van nature iets hoger, omdat de directe repatriëringen zijn vervangen door alle opsluitingen met documenten (Kader 20). Maar ook na die statistische aanpassing die enkel rekening houdt met de effectieve repatriëringen, blijven de algemene tendensen dezelfde.

Figuur 38. **Evolutie van het aantal administratieve aanhoudingen van vreemdelingen in irregulier verblijf en het gevolg dat eraan wordt gegeven, 1998-2013** *(Bron: DVZ)*



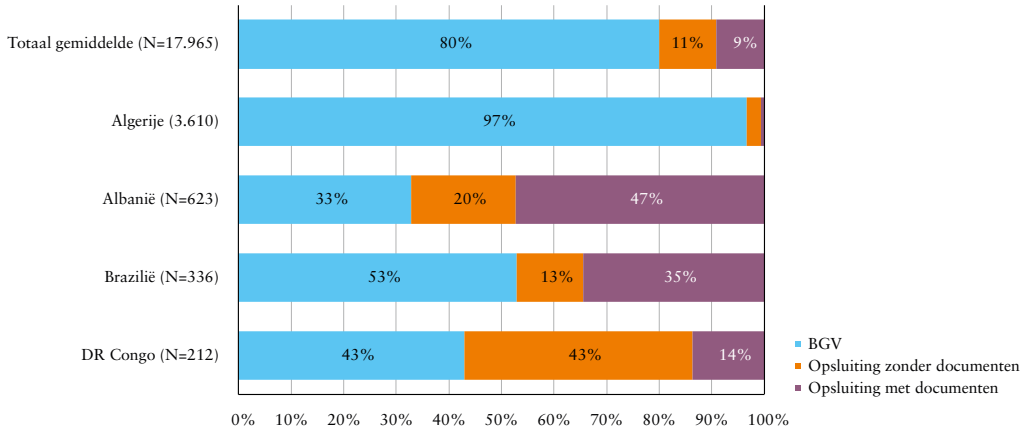
Over het algemeen draaien administratieve aanhoudingen van vreemdelingen in irregulier verblijf vaker uit op de afgifte van een BGV zonder opsluiting dan op opsluiting in een gesloten centrum. Tussen 2001 en 2008 schommelde het aantal aanhoudingen met een dergelijke afloop tussen 62% en 73%. Sinds enkele jaren lijkt het aantal afgegeven BGV's echter te stijgen, in vergelijking met de opsluitingen (met of zonder documenten). Deze recente toename van BGV's is voornamelijk te wijten aan een wijziging in de praktijk in geval van aanhouding en het niet-opsluiten van personen die een BGV krijgen. In 2011 en tot de eerste helft van 2012 ontving de persoon na een administratieve aanhouding immers een BGV, terwijl zij daarvoor in het algemeen werden vrijgelaten zonder een nieuwe administratieve beslissing te ontvangen. Vanaf midden 2012 echter, worden deze personen vrijgelaten nadat zij een bevestiging van hun BGV hebben ontvangen.

In 2013 vertegenwoordigden de aanhoudingen die tot een BGV, een opsluiting zonder documenten of een opsluiting met documenten leidden respectievelijk 80%, 11% en 9% van het totaal aantal aanhoudingen (Figuur 38).[489] Die verdeling verschilt wel zeer sterk naargelang van de nationaliteit van de aangehouden vreemdelingen. Dat wordt geïllustreerd in Figuur 39, waarin vier nationaliteiten zijn opgenomen waarvoor de verdeling tussen de drie situaties zeer verschillend is. Zo blijkt onder meer dat de administratieve aanhoudingen van Algerijnen (1) praktisch uitsluitend tot de afgifte van een BGV zonder opsluiting leiden (97%). Die verdeling is eveneens kenmerkend voor andere nationaliteiten als Irakezen en Iraniërs. Wat Algerije betreft bijvoorbeeld, verhindert de afwezigheid van een akkoord tussen de DVZ en de Algerijnse overheden de identificatie van personen met het oog op hun repatriëring. De identificatieprocedure is immers zeer lang en vaak vruchteloos. Het tweede voorbeeld is dat van de Albanezen (2), voor wie 33% van de administratieve aanhoudingen tot een BGV, 20% tot een opsluiting zonder documenten en 47% tot een opsluiting met documenten leiden. Dit type verdeling wordt eveneens vastgesteld voor de Armeniërs en voor de Kosovaren. Voor die drie landen zijn overnameovereenkomsten gesloten met België, die de repatriëring van hun onderdanen vergemakkelijken. Met 53% van de aanhoudingen die tot de afgifte van een BGV leiden, 13% tot een opsluiting zonder documenten en 35% tot een opsluiting met documenten, is Brazilië (3) het derde voorbeeld van die verscheidenheid. Aangezien de Braziliaanse onderdanen vrijgesteld zijn van de visumplicht om naar België te komen, zijn ze vermoedelijk vaker in het bezit van identiteitsdocumenten (paspoort) en kunnen ze bijgevolg gemakkelijker worden verwijderd. Voor de DR Congo (4) verschillen de verhoudingen nog van die van de hier-

489 Het is vrij moeilijk om de factoren te onderscheiden die deze verschillende ontwikkelingen kunnen verklaren. Hoewel het mogelijk is dat die tendensen daadwerkelijk schommelingen in de aanwezigheid van personen in irregulier verblijf weerspiegelen, kan het ook zijn dat ze voornamelijk beantwoorden aan perioden waarin de politiediensten hun activiteiten opdrijven of laten verslappen. Zoals de DVZ benadrukt, kunnen sommige vreemdelingen ook herhaalde keren worden aangehouden zonder dat ze worden opgesloten, onder andere omdat ze moeilijk verwijderbaar zijn of wegens een gebrek aan plaatsen in de gesloten centra, op het ogenblik dat ze worden onderschept.

boven aangehaalde landen, met een groot percentage aanhoudingen dat aanleiding geeft tot een opsluiting zonder documenten (43%). Dit is ook kenmerkend voor andere nationaliteiten, zoals de Russen en de Guineeërs.

Figuur 39. **Verdeling van het gevolg dat aan administratieve aanhoudingen wordt gegeven voor enkele nationaliteiten, 2013** *(Bron: DVZ)*



B. RECENTE ONTWIKKELINGEN

I. Ontwikkelingen op Europees niveau

I.1. Overnameovereenkomsten

In 2013 heeft de Europese Unie (EU) haar inspannigen op het vlak van overnameovereenkomsten voortgezet.[490] Die leidde al tot overeenkomsten met dertien landen.[491] De EU sloot op 18 april 2013 ook een dergelijke overeenkomst met **Kaapverdië**[492] (de kennisgevingen met betrekking tot de ratificatie met het oog op de inwerkingtreding ervan moesten einde 2013 nog worden uitgewisseld). De overnameovereenkomst met **Armenië** werd in april 2013 ondertekend en is op 1 januari 2014 in werking getreden, net als de bijbehorende overeenkomst inzake de versoepeling van de afgifte van visa.[493] De EU en **Azerbeidzjan** hebben op 29 juli 2013 eveneens een overeenkomst inzake de versoepeling van de afgifte van visa en een overnameovereenkomst geparafeerd. Het proces met het oog op de ondertekening van de overnameovereenkomst zou in 2014[494] moeten worden voortgezet en het Europese Parlement moet eerst instemmen met de sluiting van de twee overeenkomsten alvorens ze gelijktijdig in werking treden.[495]

Daarnaast is ook het proces dat in 2012 met **Turkije** was opgestart en dat tot de parafering van een overnameovereenkomst heeft geleid, verder geëvolueerd. De overnameovereenkomst die nu is ondertekend, moet nog door de Raad van de EU, het Europese Parlement en de Grote Nationale Assemblee van Turkije worden geratificeerd. Tegelijk is ook een dialoog opgestart over de liberalisering van het visumstelsel.[496]

Op 7 juni 2013 heeft de EU een mobiliteitspartnerschap met **Marokko** ondertekend, waaraan ook België deelneemt.[497] Wat de preventie van en de strijd tegen irreguliere immigratie betreft, voorziet die tekst met name om "de onderhandelingen over de sluiting van een evenwichtige overnameovereenkomst te hervatten".[498]

De sluiting van die overnameovereenkomsten leidt tot **kritische reacties** van sommige mensenrechtenorganisaties en -instanties.[499] De VN Speciale Rapporteur voor de mensenrechten van migranten heeft ook zijn bezorgdheid geuit, meer bepaald over de terugkeer van personen die internationale bescherming nodig hebben of van vreemdelingen naar een land waarvan ze geen onderdaan zijn. Hij betreurt dat dit type overeenkomst bijna uitsluitend "gericht is op de strijd tegen immigratie en onvoldoende garanties biedt voor de bescherming van de grondrechten van migranten". Hij beveelt aan om systematisch een beding op te nemen "waar-

490 Het is de bedoeling van de overnameovereenkomsten om de strijd aan te gaan tegen irreguliere immigratie door in het bijzonder van de overeenkomstsluitende staten te verkrijgen dat ze aanvaarden om hun eigen onderdanen over te nemen indien deze niet meer aan de voorwaarden voor binnenkomst of verblijf in een lidstaat voldoen, maar soms ook de onderdanen van andere landen en de staatlozen, die nadat ze op hun grondgebied hebben verbleven of via hun grondgebied hebben gereisd, rechtstreeks en irregulier in een lidstaat van de EU zouden zijn binnengekomen.

491 Te weten Albanië, Bosnië-Herzegovina, Georgië, Hongkong, Macao, Macedonië, Moldavië, Montenegro, Pakistan, Rusland, Servië, Sri Lanka en Oekraïne.

492 Overeenkomst tussen de EU en de Republiek Kaapverdië inzake de overname van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven, *PB* L 282, 24 oktober 2013.

493 *PB* L 334/1, 13 december 2013.

494 Europese Commissie, Voorstel voor een besluit van de Raad inzake de sluiting van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Azerbeidzjan inzake de overname van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven, 29 oktober 2013, COM/2013/0744 final. De overeenkomst inzake de versoepeling van de afgifte van visa werd in november 2013 op de EU-top in Vilnius ondertekend.

495 *Cecilia Malmström welcomes the signing of a Visa Facilitation Agreement with Azerbaijan European Commission,* IP-13-1184, 29 november 2013, beschikbaar op: europa.eu/rapid/search.

496 *Cecilia Malmström signs the Readmission Agreement and launches the Visa Liberalisation Dialogue with Turkey*, IP-13-1259, 16 december 201316/12/2013, beschikbaar op: europa.eu/rapid/search. De tekst van de dialoog over de liberalisering van visa is beschikbaar op: ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/.

497 L'UE et le Maroc signent un partenariat pour gérer la migration et la mobilité (De EU en Marokko ondertekenen een migratie- en mobiliteitspartnerschap), IP/13/513, 7 juni 2013, beschikbaar op: europa.eu/rapid/search.

498 Gezamenlijke verklaring tot instelling van een mobiliteitspartnerschap tussen het Koninkrijk Marokko en de Europese Unie en haar lidstaten, beschikbaar op: ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/.

499 AEDH, *Pourquoi l'AEDH s'oppose à la signature d'Accords de réadmission de l'Union européenne*, oktober 2013, beschikbaar op: www.aedh.eu; Commissaris voor de mensenrechten van de Raad van Europa, Le droit de quitter un pays, 20 november 2013, beschikbaar op: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2130187.

door de overeenkomst tijdelijk zou kunnen worden opgeschort, in geval van aanhoudende en ernstige risico's van een schending van de mensenrechten". Wat de mobiliteitspartnerschappen betreft, betreurt de Rapporteur het gebrek aan duidelijkheid over hun juridische aard en het ontbreken van een systematisch engagement op vlak van de mensenrechten.[500]

De overnameovereenkomsten maken ook deel uit van het migratiebeleid van **België**, al zijn in 2013 geen nieuwe overeenkomsten gesloten. In april 2013 werd wel een administratief memorandum van overeenkomst opgesteld met **China** over de identificatie van personen in irregulier verblijf.[501] Daarnaast werden **Protocollen**[502] aangenomen tussen de Benelux en meerdere staten die overnameovereenkomsten hebben gesloten met de EU (Bosnië en Herzegovina, Georgië, Moldavië en Servië) opdat deze hun volle werking zouden kunnen hebben.

I.2. Rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie over de terugkeerrichtlijn

In 2013 heeft het Hof van Justitie van de EU (HvJEU) zich tot viermaal toe over de terugkeerrichtlijn gebogen.[503] In zijn eerste drie arresten baseert het Hof zijn redenering op het concept van het nuttig effect, met andere woorden de daadwerkelijke verwezenlijking van de nagestreefde belangen van de richtlijn.

In de beschikking **Mbaye**[504] heeft het HvJEU opnieuw een standpunt ingenomen over het verband tussen de richtlijn en de criminalisering van het irregulier verblijf.[505] Enerzijds bevestigt het zijn vroegere rechtspraak uit het arrest Achughbabian[506] volgens dewelke de vervolging of veroordeling van een derdelander voor het misdrijf van irregulier verblijf krachtens een reglementering van een lidstaat, hem niet onttrekt aan het toepassingsgebied van de terugkeerrichtlijn. Anderzijds diept het de redenering van het arrest MD Sagor[507] verder uit, namelijk over de mogelijkheid om het irregulier verblijf strafrechtelijk te beteugelen, op voorwaarde dat de straf geen afbreuk doet aan het nuttige effect van de terugkeerrichtlijn doordat ze de verwijdering vertraagt. Zo bevestigt het Hof dat het mogelijk is om een geldboete op te leggen. De geldboete kan zelfs worden vervangen door een straf tot onmiddellijk uitvoerbare uitwijzing, op voorwaarde weliswaar dat de betrokkene zich in een situatie bevindt waarin, in toepassing van de terugkeerrichtlijn, kan worden afgezien van het toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek.[508]

Ook het arrest **Arslan**[509] heeft betrekking op het toepassingsgebied van de terugkeerrichtlijn. Een prejudiciële vraag werd gesteld of de detentie van een vreemdeling met het oog op zijn verwijdering moet worden beëindigd indien hij een asielaanvraag indient/heeft ingediend. Het Hof is van oordeel dat de terugkeerrichtlijn niet meer van toepassing is vanaf het ogenblik dat een verzoek om internationale bescherming wordt ingediend. De vastgehouden vreemdeling kan dan niet langer als een persoon in irregulier verblijf worden beschouwd, tot een vonnis in eerste aanleg is gewezen dat uitspraak doet over zijn verzoek of[510], desgevallend, tot het eventueel aangetekende beroep

In 2013 werd België tot tweemaal toe veroordeeld door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

500 Speciale Rapporteur voor de mensenrechten van migranten, *Étude régionale: la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne et ses incidences sur les droits de l'homme des migrants*, A/HRC/23/46, 24 april 2013.

501 België heeft geen readmissieakkoord kunnen sluiten met China want zijn bevoegdheden in dit opzicht zijn opgeschort wegens de toekenning van een mandaat aan de Europese Commissie om een dergelijke overeenkomst te sluiten. Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, Commissie voor de binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt, 1 oktober 2013, CRIV 53 COM 819.

502 Beschikbaar op: diplomatie.belgium.be/nl/Verdragen/Belgie_als_depositaris/.

503 Richtlijn 2008/115/EG van het Europese Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

504 HvJEU, *Mbaye*, 21 maart 2013, C-522/11.

505 Het Hof had dit eerder al bij drie gelegenheden gedaan *Alexandre Achughbabian t. Préfet du Val-de-Marne*, 6 december 2011, C-329/11 en *Hassen El Dridi*, 28 april 2011, C-61/11, die worden geanalyseerd in het *Jaarverslag Migratie 2011*, p. 137, en het arrest *MD Sagor*, 6 december 2012, C-430/11 besproken in het *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 150-151.

506 HvJEU, *Alexandre Achughbabian t. Préfet du Val-de-Marne*, *op.cit.*, §41.

507 HvJEU, *MD Sagor,* 6 december 2012, C-430/11.

508 Namelijk, in overeenstemming met artikel 7, §4 van de terugkeerrichtlijn: "Indien er een risico op onderduiken bestaat, of een aanvraag voor een verblijfsvergunning als kennelijk ongegrond dan wel frauduleus afgewezen is, dan wel indien de betrokkene een gevaar vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid […]."

509 HvJEU, *Arslan t. Policie ČR*, 30 mei 2013, C-534/11.

510 Met de goedkeuring van de herschikking van de richtlijn 2005/85/EG betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus, zou 'of' moeten worden gewijzigd in 'en', want de lidstaten zullen verplicht zijn om asielaanvragers die beroep hebben aangetekend, toe te laten tot verblijf. Zie EDEM, *Newsletter juni 2013*, pp. 14-16.

is afgerond. Niettemin herinnert het Hof eraan dat het voor de lidstaten mogelijk is om asielaanvragers vast te houden op grond van motieven die op nationaal niveau moeten worden bepaald.[511] Bijgevolg is het van mening dat een persoon in detentie kan worden gehouden wanneer "het asielverzoek lijkt te zijn ingediend met als enig doel de uitvoering van het tegen hem genomen terugkeerbesluit uit te stellen of zelfs te verijdelen". Indien een asielaanvraag ambtshalve tot zijn invrijheidstelling zou leiden, dan zou de door de richtlijn nagestreefde doelstelling, namelijk de verwijdering van de vreemdeling, die eventueel zou kunnen worden uitgevoerd na afloop van de asielprocedure, in het gedrang worden gebracht. Niettemin is het Hof van oordeel dat elke asielaanvraag die door een persoon in detentie wordt ingediend niet noodzakelijk als vertragend of niet gerechtvaardigd moet worden beschouwd. De inschatting daarvan zal dus geval per geval moeten gebeuren.

Het HvJEU heeft zich in het arrest **M. G., N. R.**[512] over het algemene beginsel van de eerbiediging van de rechten van verdediging gebogen, en meer bepaald over het recht van de vreemdeling die wordt vastgehouden met het oog op zijn verwijdering, om voorafgaand aan een maatregel tot verlenging van de opsluiting te worden gehoord. Een dergelijke hoorzitting is als dusdanig niet voorzien in de terugkeerrichtlijn, maar vloeide in dit specifieke geval voort uit de procedurele voorwaarden die door het nationale recht worden opgelegd. Het Hof heeft geoordeeld dat het feit dat de betrokkene niet werd gehoord, niet automatisch tot een invrijheidstelling kon leiden. Dat heeft immers geen invloed op het besluit tot verlenging van de opsluiting wegens irregulier verblijf, behalve indien hem door het feit dat hij niet is gehoord de mogelijkheid is ontnomen om zich "zodanig te verweren dat deze administratieve procedure een andere afloop had kunnen hebben".

Tot slot heeft het Hof in een arrest **Filev en Osmani**[513] het statuut van de inreisverboden voor onbepaalde tijd onderzocht die door Duitsland werden opgelegd vóór de goedkeuring van de terugkeerrichtlijn. Het Hof heeft geoordeeld dat een inreisverbod systematisch moet worden beperkt in de tijd[514] en dat van de betrokkene niet kan worden geëist dat hij daartoe uitdrukkelijk een verzoek indient. Het is van oordeel dat de lidstaten voor de niet-naleving van een inreisverbod voor onbepaalde tijd dat meer dan vijf jaar geleden werd uitgesproken geen strafrechtelijke sanctie mogen opleggen[515] vóór de in het verbod genoemde vreemdeling opnieuw het grondgebied is binnengekomen, noch vóór de inwerkingtreding van de nationale wetgeving tot omzetting van de terugkeerrichtlijn. Tot slot oordeelt het Hof dat de lidstaten de derdelanders die verplicht zijn tot terugkeer als gevolg van een strafrechtelijke sanctie[516] niet kunnen uitsluiten van het toepassingsgebied van de terugkeerrichtlijn gedurende de perioden waarin de richtlijn had moeten zijn omgezet, zelfs indien dit niet het geval was, gezien de rechtstreekse werking vanuit de inwerkingtreding.

I.3. Rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

In 2013 werd België tot tweemaal toe veroordeeld door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Die twee arresten hebben betrekking op de beroepsprocedure voor de onderzoeksrechtbanken tegen de beslissing van vrijheidsberoving in het kader van de administratieve detentie.

In het arrest **Firoz Muneer t. België**[517], heeft het Hof zich over de situatie van een asielaanvrager gebogen die was opgesloten in afwachting van zijn repatriëring naar Griekenland in toepassing van de Dublin-verordening en die daartegen beroep had aangetekend bij de Raadkamer (RK). De RK beval zijn onmiddel-

511 In overeenstemming met de richtlijn 2003/9/EG van de Raad, van 27 januari 2003, tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten, die het volgende bepaalt: "(…) bijvoorbeeld om juridische redenen of om redenen van openbare orde, mogen de lidstaten een asielzoeker overeenkomstig hun nationale wetgeving op een bepaalde plaats vasthouden." De herschikking van deze richtlijn voorziet voortaan uitdrukkelijk de redenen op grond waarvan de asielaanvragers mogen worden vastgehouden (Art. 8 van de richtlijn 2013/33/EG van het Europese Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking)).

512 HvJEU, *M. G., N. R. t. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 10 september 2013, C-383/13.

513 HvJEU, *Gjoko Filev en Adnan Osmani t. Duitsland,* 19 september 2013, C-297/12.

514 In principe voor een maximale duur van vijf jaar behalve indien de betrokken persoon een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid.

515 Namelijk in principe de maximale duur van de inreisverboden krachtens de terugkeerrichtlijn "tenzij deze onderdaan een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid". De maximale duur wordt in dat geval door de terugkeerrichtlijn niet bepaald.

516 In toepassing van artikel 2, b van de terugkeerrichtlijn, mogen de lidstaten hen uitsluiten van haar toepassingsgebied.

517 EHRM, *Firoz Muneer t. België*, 11 april 2013, 56005/10.

lijke vrijlating en dat werd bevestigd door de Kamer van inbeschuldigingstelling (KIB). Desondanks bleef de heer Firoz Muneer opgesloten, omdat de staat beroep indiende bij het Hof van Cassatie[518], dat het arrest vernietigde en de zaak naar een anders samengestelde KIB verwees. Die laatste was van oordeel dat het beroep tegen de aanvankelijke beslissing tot vrijheidsberoving zonder voorwerp was, want de beslissing tot detentie was sindsdien verlengd. Tegen die beslissing tot verlenging werd ook beroep aangetekend bij de RK en de KIB en eveneens cassatieberoep. Uiteindelijk werd de betrokkene vrijgelaten omdat de geldigheidstermijn van de beslissing tot verlenging van de opsluiting, namelijk twee maanden, was verlopen vóór het Hof van Cassatie uitspraak had gedaan.

Het Hof heeft zich uitgesproken over de wettigheid van de detentie vanaf de indiening van het cassatieberoep door de staat tegen de beslissing van de KIB, waardoor de betrokkene in vrijheid was gesteld. Het is van oordeel dat het voldoende nauwkeurige en vaste karakter van de rechtspraak van het Hof van Cassatie die de indiening van dit cassatieberoep mogelijk maakt, die niet voorzien is door de wet, volstaat om het wettigheidsbeginsel te eerbiedigen zoals voorzien in art. 5, §1 EVRM. Het ontbreken van een definitieve beslissing over een vrijheidsberovende maatregel na meer dan vier maanden detentie betekende daarentegen een schending van de verplichting om een spoedige beslissing te nemen over de wettigheid van de detentie (art. 5, §4, EVRM).[519]

Soortgelijke feiten hebben tot de veroordeling van België geleid in het arrest **M.D.**[520] Zo oordeelde het Hof dat er een schending was van de verplichting om spoedig te beslissen over de detentie, omdat de betrokkene geen definitieve beslissing over de wettigheid van zijn detentie heeft kunnen bekomen vóór zijn vrijlating, meer dan drie maanden na de indiening van zijn eerste verzoekschrift tot invrijheidstelling.

Derhalve blijkt uit deze twee arresten dat de huidige beroepsprocedure tegen de beslissing van vrijheidsberoving, en meer bepaald het feit dat het Hof van Cassatie niet verplicht is om zijn arresten binnen een welbepaalde termijn uit te spreken, leidt tot een potentiële schending van de verplichting om een spoedige beslissing te nemen over de wettigheid van de detentie.

518 In toepassing van rechtspraak van het Hof van Cassatie, zijn het openbaar ministerie en de DVZ gemachtigd om cassatieberoep aan te tekenen tegen een arrest van de KIB die beslist tot de vrijlating van een vreemdeling, ook al voorziet de wet die mogelijkheid niet. Het Centrum heeft hierover al een aanbeveling geformuleerd, omdat het van oordeel is dat de bepalingen van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis, krachtens dewelke een gedetineerde onmiddellijk wordt vrijgelaten wanneer de KIB beslist om hem in vrijheid te stellen, aangezien het parket geen cassatieberoep kan aantekenen, uitdrukkelijk van toepassing moeten zijn op vreemdelingen die worden vastgehouden in een gesloten centrum. Voor meer informatie hieromtrent, zie *Jaarverslag Migratie 2010,* pp. 168-170.

519 Het Hof merkt eveneens op dat de KIB volgens het oordeel van de Belgische staat zelf, na het arrest in cassatie een fout heeft begaan en zich had moeten uitspreken over de wettigheid van de maatregel tot verlenging van de detentie (§81). Krachtens een vaste rechtspraak vormt de beslissing tot verlenging van de detentie immers geen autonoom feit. "Dit houdt in dat tegen de aanvankelijke maatregel van vrijheidsberoving tot op het ogenblik van de repatriëring, waarvan de gevolgen blijven aanhouden, beroep kan worden aangetekend". Cass, 31 augustus 2010, P010.1423.N.

520 EHRM, *M.D. t. België*, 14 november 2013, 56028/10.

2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau

2.1. Wetgevende en jurisprudentiële ontwikkelingen

Het bevel om het grondgebied te verlaten en het inreisverbod

De bijlagen die aan de vreemdelingen worden afgegeven om hen een bevel om het grondgebied te verlaten (BGV) of een inreisverbod te betekenen, zijn gewijzigd.[521] *Bijlage 13* is voortaan een gewoon BGV dat een motivering bevat van de al dan niet toegekende termijn om het grondgebied te verlaten evenals eventuele preventieve maatregelen.[522] *Bijlage 13septies* is

521 In toepassing van het KB van 17 augustus 2013 tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

522 In de praktijk had de DVZ in 2013 nog geen enkele preventieve maatregel uitgevaardigd. Voor meer informatie, zie Federaal Migratiecentrum, *De omzetting van de terugkeerrichtlijn in België: Voorstelling en analyse*, 2014.

een BGV met een beslissing tot vasthouding met het oog op de verwijdering van de vreemdeling. Geen van die twee bijlagen bevat nog de opsomming van alle artikelen van de wet op basis waarvan een BGV kan worden betekend en het is dus de taak van de overheden om de wettelijke basis ervan uitdrukkelijk te preciseren. Tot slot is er voor het inreisverbod, dat voorheen in de beslissing tot verwijdering was vermeld, voortaan een apart document voorzien, de *bijlage 13sexies*.

Toen deze twee beslissingen in eenzelfde bijlage waren vermeld, bleek uit de rechtspraak van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) dat de schorsing of de nietigverklaring van een van die twee beslissingen automatisch tot de schorsing of nietigverklaring van de volledige akte leidde[523], die in het recht als één enkele en ondeelbare beslissing wordt beschouwd gezien het intrinsieke verband tussen zijn verschillende bestanddelen. De RvV werd ertoe gebracht zich uit te spreken over deze kwestie na de aanpassing van de bijlagen. Door deze aanpassing worden deze twee beslissingen in aparte documenten neergeschreven. De RvV bevestigde dat de schorsing of annulatie van het BGV nog steeds leidde tot die van het inreisverbod omdat zij toegevoegd is aan het BGV.[524] De Raad van State (RvS) stelde de rechtspraak van de RvV echter opnieuw ter discussie in een recent arrest[525] en oordeelde dat het BGV en het inreisverbod niet noodzakelijk 'ondeelbaar' zijn. De RvS vernietigde bijgevolg een arrest van de RvV dat een verwijderingsbeslissing vernietigde op basis van de vernietiging van het inreisverbod. Men kan zich afvragen of voortaan de schorsing of annulatie van een verwijderingsbeslissing ook geen automatisch gevolg meer zal hebben op het bestaan van een inreisverbod.

Het inreisverbod heeft ook het voorwerp uitgemaakt van een uitgebreide rechtspraak van de RvV. Zo oordeelde de RvV dat de persoon die door een inreisverbod wordt getroffen, nog altijd belang heeft bij een beroep nadat hij is gerepatrieerd, want de eventuele nietigverklaring van dit verbod kan hem nog een voordeel opleveren.[526] Het blijkt eveneens dat de DVZ niet automatisch een inreisverbod kan opleggen voor de maximale duur die door de wet is toegestaan. Zij moet dat specifiek motiveren rekening houdend met de bijzondere omstandigheden van het dossier.[527] Bovendien moet, bij de motivatie van die duur, rekening worden gehouden met de eerbiediging van het recht op privé- en gezinsleven (artikel 8 EVRM)[528] en in het bijzonder met het risico dat dat recht wordt aangetast wegens het gebrek aan garanties over de opheffing of de daadwerkelijke schorsing van het inreisverbod in geval van een toekomstige aanvraag voor gezinshereniging vanuit het buitenland.[529]

Wijziging van de beroepstermijn bij uiterst dringende noodzakelijkheid bij de RvV

De wet voorziet dat een vreemdeling die het voorwerp uitmaakt van een verwijderingsmaatregel waarvan de tenuitvoerlegging imminent is, de schorsing van deze beslissing bij uiterst dringende noodzakelijkheid (hierna UDN) kan vorderen bij de RvV.[530] De termijn na de betekening van de beslissing tot verwijdering tijdens dewelke de gedwongen tenuitvoerlegging ervan niet mogelijk is, werd onlangs[531] gewijzigd van vijf dagen, zonder dat dit minder dan drie werkdagen mag bedragen, in drie werkdagen.[532] Er kan niet worden overgegaan tot verwijdering van de betrokkene zolang de RvV geen uitspraak heeft gedaan over de vordering tot schorsing bij UDN.[533]

De vorige termijn van vijf dagen was het resultaat van een wetswijziging die werd uitgevoerd als gevolg van

523 RvV, 15 januari 2013, nr. 95.142; RvV, 28 februari 2013, nr. 98.273.

524 RvV, 3 oktober 2013, nr. 111.283.

525 RvS, 10 oktober 2013, nr. 225.056.

526 In dit geval, daarentegen, heeft de verzoeker geen belang meer bij het aanvechten van het BGV. RvV, 30 november 2012, nr. 92.527.

527 Zie bijvoorbeeld RvV, 27 november 2012, nr. 92.111.

528 RvV, 30 november 2012, nr. 92.552.

529 Zie in die zin, RvV, 15 januari 2013, nr. 95.142; RvV, 14 maart 2013, nr. 98.799 en RvV, 26 april 2013, nr. 101.886.

530 Art. 39/82, §4 van de wet van 15 december 1980. Dit artikel bepaalt dat dit slechts mogelijk is indien de vreemdeling nog geen vordering tot schorsing heeft ingeleid. De wet bepaalt eveneens het volgende: "De verzoeker dient, wanneer hij de schorsing van de tenuitvoerlegging vordert, te opteren hetzij voor een vordering bij uiterst dringende noodzakelijkheid, hetzij voor een gewone schorsing." Niettemin kan de vreemdeling, wanneer deze "vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid werd verworpen omdat de uiterst dringende noodzakelijkheid niet afdoende werd aangetoond" nadien een vordering tot schorsing instellen. (Art. 39/82, §1).

531 Art. 22 van de wet van 8 mei 2013 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen.

532 Namelijk "iedere dag behalve een zaterdag, zondag of wettelijke feestdag".

533 In overeenstemming met de wet zal dit beroep normaal worden onderzocht binnen de daaropvolgende achtenveertig uur en moet de RvV "de nodige maatregelen [nemen] opdat er ten laatste binnen de tweeënzeventig uur na de ontvangst van het verzoekschrift een uitspraak wordt gewezen". Zie art. 39/82, §4 van de wet van 15 december 1980.

een arrest van het Grondwettelijk Hof[534], dat zich had uitgesproken over de verenigbaarheid van de termijn die aanvankelijk was voorzien, namelijk vierentwintig uren, met de interne en internationale normen die gelden voor een daadwerkelijk beroep. Hoewel de nieuwe termijn van drie werkdagen op zich niet in strijd is met dat arrest, lijkt het toch niet altijd gemakkelijk om de volgens het Hof vooropgestelde doelstelling, namelijk binnen die termijn beroep kunnen instellen, te verwezenlijken. Zo moeten bijvoorbeeld de vreemdelingen die van hun vrijheid zijn beroofd en die een beroep wensen te doen op de diensten van een advocaat in het kader van de juridische bijstand, wachten tot het Bureau voor juridische bijstand een advocaat aanstelt. Het gesloten centrum moet daarvoor een verzoek indienen, dat kan in de praktijk verscheidene dagen in beslag nemen.

Bovendien werd België veroordeeld voor een schending van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel in de zin van artikel 13 EVRM in het arrest M.S.S. dat in 2011 door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens werd gewezen.[535] Tengevolge daarvan heeft de Algemene Vergadering van de RvV zeven arresten gewezen die onder meer betrekking hebben op de procedure van UDN.[536] Die arresten tonen aan dat de uiterst dringende noodzakelijkheid enkel kan worden afgeleid uit het feit dat de vreemdeling het voorwerp uitmaakt van een verwijderingsmaatregel waarvan de tenuitvoerlegging imminent is. Na het verstrijken van de indieningstermijn (die toen vijf dagen bedroeg), tijdens dewelke de verwijdering automatisch is geschorst, heeft de vordering tot schorsing bij UDN tegen een imminente verwijderingsmaatregel ook van rechtswege een schorsende werking indien die is ingediend binnen de normale beroepstermijn voor vreemdelingen in detentie, zijnde vijftien dagen.[537] Uit de arresten blijkt eveneens dat de RvV, op het ogenblik dat hij uitspraak doet bij UDN, nieuwe elementen in aanmerking kan nemen om het risico van schending van artikel 3 EVRM in geval van verwijdering naar het herkomstland in te schatten.

534 GwH, 27 mei 2008, nr. 81/2008.

535 EHRM, *M.S.S. t. België en Griekenland*, 21 januari 2011, 30696/09.

536 RvV, 17 februari 2011, nr. 56.201-56.208.

537 Zie *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 146-147.

Niettemin heeft de RvV in een arrest van 2013[538] geoordeeld dat een beroep dat was ingediend op de vijftiende dag na de betekening weliswaar binnen de vereiste termijnen was ingediend, maar dat de verzoeker een gebrek aan voortvarendheid aan de dag had gelegd. Die laattijdige indiening, zonder dat er sprake was van overmacht, zou dus impliceren dat de verzoeker zich niet in een situatie van uiterst dringende noodzakelijkheid bevond en op basis van dat argument werd het beroep door de RvV verworpen. Deze restrictieve interpretatie van de UDN en, bijgevolg, van de mogelijkheid om de schorsing van de verwijderingsmaatregel te genieten, werpt vragen op gezien de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.[539] Volgens de DVZ zou het om een geïsoleerd arrest gaan dat de vroegere rechtspraak niet opnieuw ter discussie stelt.[540]

Bovendien werpt een arrest van het Grondwettelijke Hof[541] over asielaanvragers afkomstig uit een land dat als veilig wordt beschouwd[542] een nieuw licht op het begrip daadwerkelijk rechtsmiddel. Het Hof is immers van oordeel dat de wijzigingen die werden aangebracht tengevolge van de arresten die door de Algemene Vergadering van de RvV werden gewezen (zie hierboven) niet volstaan. Het feit dat ze voortvloeien uit een wijziging van de praktijk en niet in de wet zijn opgenomen, biedt onvoldoende garanties.[543] Bijgevolg vormt de procedure tot schorsing bij UDN volgens het Hof dan ook geen daadwerkelijk rechtsmiddel in de zin van artikel 13 EVRM.

Ten slotte onderzocht het Europees Hof voor de Rechten van de Mens begin 2014 de procedure in uiterst dringende noodzakelijkheid in de zaak Josef[544] en veroordeelde het België voor schending van een daadwerkelijk rechtsmiddel. De procedure in UDN maakt momenteel het onderwerp uit van een nieuwe

538 RvV, 4 februari 2013, nr. 96.579.

539 L. Leboeuf, "Sauf force majeure, le recours en suspension d'extrême urgence introduit au-delà du délai légal de cinq jours n'est pas extrêmement urgent", in *Newsletter EDEM*, maart 2013.

540 Schriftelijke informatie gekregen van de DVZ op 2 september 2013.

541 GwH, 16 januari 2014, nr. 1/2014.

542 Voor meer informatie, zie ook: *Internationale bescherming en staatloosheid*, Hoofdstuk III.1.

543 Wat trouwens blijkt uit het tegenstrijdige arrest gewezen door de RvV (nr. 96.579) dat hierboven wordt uiteengezet.

544 EHRM, *Josef t. Belgique,* 27 februari 2014, nr. 70055/10. Zie: *Legaal verblijf*, Hoofdstuk III en *Medische redenen voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens*, Hoofdstuk III.1.

hervorming, daar de wetgever het noodzakelijk vond de juridische procedure te verduidelijken alsook een antwoord te bieden op de moeilijkheden die samengaan met het stijgende aantal ingediende beroepen in uiterst dringende noodzakelijkheid.[545]

Omzendbrief over de gegevensuitwisseling ter gelegenheid van een huwelijksaangifte of een verklaring van een wettelijke samenwoning

De nieuwe omzendbrief[546] betreffende de gegevensuitwisseling tussen de ambtenaren van de burgerlijke stand en de DVZ, voorziet dat de vreemdelingen aan wie een BGV is afgegeven, in principe tegen verwijdering moeten worden beschermd indien ze een huwelijksaangifte of een verklaring van wettelijke samenwoning hebben ingediend. Niettemin voorziet de omzendbrief uitzonderingen op deze regel, meer bepaald wanneer de vreemdeling het voorwerp uitmaakt van een inreisverbod.

Het Centrum wenst er aan te herinneren dat aangezien het grondrecht dat in spel is het recht op gezinsleven betreft, het noodzakelijk is om in elke situatie een individueel onderzoek uit te voeren. Tijdens dit onderzoek moeten de belangen van de maatschappij en die van het individu tegen elkaar worden afgewogen om zich er van te verzekeren dat de detentie van de vreemdeling, en de hiermee logischerwijs samenhangende verwijdering, geen arbitraire inbreuk uitmaakt vanwege de overheden. Deze verplichting bestaat zelfs in de situaties waarin de omzendbrief een uitzondering op de bescherming tegen de verwijdering heeft voorzien.

Betreffende de voorziene uitzondering voor de personen die een inreisverbod kregen, vraagt het Centrum zich af in welke mate dit verbod het evenredigheidscriterium respecteert, en dit gezien de gevolgen van een inreisverbod. Dit verbod beperkt de mogelijkheden van de vreemdeling om gedurende een min of meer lange periode naar België terug te keren, zelfs vanuit het land van herkomst. Deze evenredigheidsvraag stelt zich voornamelijk wanneer een inreisverbod afgeleverd wordt omwille van een niet-naleving van de termijn voor vrijwillig vertrek in een vroeger bevel om het grondgebied te verlaten.

Verwijdering van beklaagde of veroordeelde vreemdelingen in onwettig verblijf

Een **nieuwe omzendbrief met betrekking tot vreemdelingen die zijn opgesloten** in een penitentiaire inrichting, is in maart 2013 in werking getreden.[547] De omzendbrief heeft tot doel om de vreemdeling in onwettig verblijf van bij zijn opsluiting in de penitentiaire inrichting te identificeren en daartoe alle noodzakelijke stappen te zetten bij zijn nationale autoriteiten. De omzendbrief bepaalt verder de modaliteiten voor de verwijdering van de gedetineerde vreemdelingen of voor hun overbrenging naar een gesloten centrum nadat ze het uitvoerbare gedeelte van hun straf hebben uitgezeten.

In 2013 werden 629 vreemdelingen geteld die na hun opsluiting waren verwijderd,[548] wat een stijging van 66% betekent in vergelijking met de cijfers voor 2012 (378).[549]

De omzendbrief voorziet ook de mogelijkheid om een vreemdeling in onwettig verblijf na afloop van zijn straf gedurende een bijkomende termijn van zeven dagen in de gevangenis op te sluiten. Ze stelt dat de in de gevangenis administratief aangehouden vreemdelingen gedurende die periode gescheiden zullen worden van de gevangenen van gemeen recht. Deze maatregel zou in de praktijk uitgevoerd worden volgens de informatie die de DVZ aan het Centrum heeft overgemaakt. De in de gevangenis administratief vastgehouden vreemdelingen zullen onderworpen zijn aan de regels van de penitentiaire instellingen, met name voor het bezoekrecht of de medische omkadering.[550] Zij zullen dus niet dezelfde rechten genieten als de vastgehouden vreemdelingen in de gesloten centra. De omzendbrief verduidelijkt eveneens de situatie waarin een beslissing tot tijdelijke invrijheidstelling wordt toegekend ten gunste

545 Voor meer informatie over dit onderwerp: *Legaal verblijf*, Hoofdstuk III, alsook Federaal Migratiecentrum, *De omzetting van de terugkeerrichtlijn in België: Voorstelling en analyse*, 2014.

546 Zie *Recht op gezinsleven*, Hoofdstuk III.2.

547 Ministeriële omzendbrief nr. 1815 – gedetineerde vreemdelingen van 7 maart 2013. Die omzendbrief heeft tot doel de wetswijzigingen uit te voeren die werden aangebracht door de wet van 15 maart 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 en de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, 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.

548 Inlichtingen meegedeeld per brief door de DVZ.

549 Kamer van volksvertegenwoordigers, Commissie voor de Binnenlandse Zaken, 1 oktober 2013, CRIV 53 COM 819.

550 Inlichtingen meegedeeld per brief door de DVZ.

van een vreemdeling die een verwijderingsmaatregel kreeg opgelegd. De uitvoering van deze vrijlating om over te gaan tot de verwijdering of een transfert naar een gesloten centrum kan plaatsvinden tot tien dagen nadat de uitspraak van de rechtbank van strafuitvoering in kracht van gewijsde is getreden. Of, volgens het geval, tien dagen na de datum waarop de vrijlating werd toegekend. Indien deze termijnen niet worden gerespecteerd, zal de vreemdeling vrijgelaten worden.

De Raad van Europa heeft in 2012 normen aangenomen rond gedetineerde vreemdelingen waarin hun rechten nader worden bepaald. Die normen vermelden, voor de verwijdering van de opgesloten vreemdelingen en op voorwaarde dat de gedetineerde daarmee instemt, dat de staat waar hij is opgesloten contact moet opnemen met de staat waarnaar hij wordt uitgewezen om bij zijn terugkeer onmiddellijk ondersteuning te voorzien en zijn herinschakeling in de maatschappij te vergemakkelijken.[551]

Verder is de **inrichting van een nieuwe vleugel** voorzien in het gesloten centrum van Vottem. Die zal bestemd zijn voor "illegale vreemdelingen die hun gevangenisstraf uitgezeten hebben of die een gedrag vertonen dat niet verenigbaar is met het groepsregime van de gesloten centra". [552] De opening is voorzien in de lente van 2014 en de vleugel zou plaats moeten bieden aan maximum 22 personen.[553]

Controle op detentie: ontwikkelingen in de rechtspraak

De Jaarverslagen Migratie 2011 en 2012 hebben zich al over de gerechtelijke controle op detentie gebogen.[554] Op 2 januari 2013 wees het Hof van Cassatie opnieuw twee arresten over de omvang van de controle. Zo was het enerzijds van oordeel dat de onderzoeksrechtbanken zich niet mogen uitspreken over de gepastheid of de evenredigheid van een maatregel.[555] Anderzijds oordeelde het Hof dat bij gebrek aan een kennelijke beoordelingsfout vanwege de administratie, de beslissing niet door onwettigheid was aangetast en dat, door de beoordeling van de DVZ te vervangen door haar eigen beoordeling, de KIB "de grenzen van de wettigheidscontrole had overschreden die door artikel 72 van de wet van 15 december 1980 aan hem zijn toegekend".[556]

Hoewel de onderzoeksrechtbanken door middel van het concept van kennelijke beoordelingsfout in zekere mate lijken te kunnen oordelen over de gepastheid van een vrijheidsberovende maatregel, lijken deze twee arresten de controle van de onderzoeksrechtbanken te beperken en het gebrek aan duidelijkheid over de omvang van hun bevoegdheden te versterken.[557]

2.2. Detentieomstandigheden

De Klachtencommissie in gesloten centra

Op 11 september 2013 heeft de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, bij ministerieel besluit[558] het mandaat hernieuwd van de acht leden van de Commissie belast met de behandeling van de individuele klachten van de bewoners van de gesloten centra. Het mandaat van die leden, van wie de meesten in functie zijn sinds 14 oktober 2008[559], werd voor een periode van vijf jaar verlengd.

In 2013 is er daarentegen geen enkele wettelijke of regelgevende verbetering van het klachtensysteem binnen de gesloten centra gebeurd, zoals nochtans door het regeerakkoord van 1 december 2011 voorzien.

De DVZ heeft het Centrum laten weten zich momenteel toe te leggen op het, in de praktijk, verbeteren van de kennis van de gedetineerde personen over dit klachtenmechanisme. Dit na een georganiseerde consultatieronde bij de gedetineerde personen in 2012. Het is met name voorzien dat de onthaal-DVD van het gesloten centrum zal aangepast worden en dat er over dit onderwerp affiches worden gemaakt.

In de loop van 2013 werden 30 klachten ingediend door

551 Raad van Europa, Recommandation CM/Rec(2012)12 du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux détenus étrangers, 10 oktober 2012, 35.4.

552 Kamer van volksvertegenwoordigers, Commissie voor de Binnenlandse Zaken, 19 februari 2013, CRIV 53 COM 0669.

553 *Ibid.*

554 *Jaarverslag Migratie 2011,* pp. 147-152 en *Jaarverslag Migratie 2012,* pp. 160-161.

555 Cass, 2 januari 2013, nr. P.12.2050.N/1.

556 Cass, 2 januari 2013, nr. P.12.2019.F/1.

557 Kruispunt M-I, "Vage grens tussen proportionaliteit en opportuniteit van detentie wordt belangrijker", *Nieuwsbrief Vreemdelingenrecht en IPR*, 26 februari 2013.

558 Ministerieel besluit houdende hernieuwing van het mandaat van sommige leden van de Commissie belast met de behandeling van individuele klachten van de bewoners van de gesloten centra, 11 september 2013.

559 Ministerieel besluit houdende benoeming van de leden van de Commissie belast met de behandeling van de individuele klachten van de bewoners van de gesloten centra, 14 oktober 2008.

Het Comité tegen foltering beveelt België aan de controlemaatregelen voor de verwijderingen te versterken

bewoners van gesloten centra. Daarvan werden er 10 onontvankelijk en 20 ontvankelijk verklaard, waarvan er 19 ongegrond werden verklaard en één tot een minnelijke schikking heeft geleid.[560] De klachten zouden betrekking hebben op de medische dienst, het verdwijnen van persoonlijke bezittingen, de maaltijden, de isolatie en het gedrag van bewakers.[561]

Kader 21. Detentie en verwijdering van kwetsbare personen

In 2013 heeft het Centrum, in het kader van zijn opdracht om te waken over het respect van grondrechten van vreemdelingen, herhaalde meldingen gekregen van kwetsbare personen vastgehouden in een gesloten centrum.

In 2013 hebben 87 personen wegens hun bijzondere noden een beroep kunnen doen op het *Special needs*-programma, en dit voor, tijdens en na hun terugkeer. Een begeleiding na terugkeer werd voor 26 personen georganiseerd.[562]

Dankzij dit *Special needs*-programma kunnen personen in detentie onder meer opvang krijgen in bijzondere psychiatrische zorginstellingen, een bijzondere begeleiding krijgen tijdens en na de terugkeer of opvolging door personeel dat daartoe een bijzondere opleiding heeft gevolgd.[563]

De DVZ organiseert sinds 2009 ook intern ontmoetingen, op wekelijkse basis sinds 2011, om de situatie te bespreken van personen in detentie die bijzondere zorg nodig hebben, die meer bepaald verband houden met medische, psychologische of psychiatrische problemen. Die personen staan op de 'EZA'-lijst (*Extra-Zorg-Afdeling*).

Opleiding van het veiligheidspersoneel van de gesloten centra over het gebruik van dwang

De wet voorziet dat de DVZ, in het kader van detentie en verwijdering van vreemdelingen, en onder bepaalde voorwaarden, gebruik kan maken van dwangmaatregelen (de fysieke aansporing, de houdgreep, de handboeien en velcromiddelen).[564] Op 24 juni 2013 is een KB aangenomen dat het kader van de opleiding over het gebruik van dwang vastlegt.[565] Die opleiding moet gevolgd worden door het veiligheidspersoneel van de DVZ dat in de gesloten centra of de INAD-centra werkt, en dat betrokken is bij de verwijdering van vreemdelingen.

De opleiding moet bestaan uit een basisopleiding met een minimale duur van drie dagen en een jaarlijkse bijscholingsopleiding van minimum drie uren. De opleiding is zowel theoretisch als praktisch en moet de volgende modules omvatten: de wettelijke en reglementaire aspecten, het beheer van conflicten en communicatie, het aanleren van de vereiste technieken voor dwang. Die opleiding is verplicht en wordt door de DVZ of op initiatief van DVZ georganiseerd. Vóór deze reglementering werden er al opleidingen over dat onderwerp georganiseerd door de DVZ[566], maar was het kader niet wettelijk bepaald.

Kijk op België van de internationale organen die betrokken zijn bij het verbod op foltering

Een delegatie van het **Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestraffing** van de Raad van Europa (CPT) heeft van 24 september tot 4 oktober 2013 een zogenaamd periodiek bezoek gebracht aan België.

Tijdens dat bezoek heeft de delegatie verscheidende detentieplaatsen bezocht alsook de minister van Justitie, de staatssecretaris voor Asiel en Migratie en hoge ambtenaren van de verschillende ministeries ontmoet. Ze heeft eveneens gesprekken gevoerd met andere actoren, zoals het College van Federale Ombudsmannen, leden van het

560 Informatie ontvangen per mail op 25 maart 2014 van het Secretariaat van de Klachtencommissie.

561 Belgische Senaat, *Schriftelijke vraag van Fatiha Saïdi aan de staatssecretaris voor Asiel en Migratie*, nr. 5-10421, 20 november 2013.

562 Informatie ontvangen van de DVZ per mail op 25 maart 2014.

563 DVZ, *Activiteitenverslag 2010*, pp. 230-231.

564 Art. 74/8, §6 van de wet van 15 december 1980 en art. 37 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt.

565 KB van 24 juni 2013 tot bepaling van de regels voor de opleiding in het kader van het gebruik van dwang, genomen in uitvoering van artikel 74/8, §6, derde lid 3, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

566 Derde periodiek rapport van België aan het VN Comité tegen Foltering, 25 juli 2012, p. 22. Beschikbaar op www.ohchr.org.

Vast Comité van Toezicht op de politiediensten (Comité P) en de Algemene Inspectie van de politie (AIG).

In het kader van zijn wettelijke opdrachten, heeft ook het Centrum de delegatie ontmoet om de aandacht te vestigen op problemen in verband met de administratieve detentie van vreemdelingen, discriminatie in de penitentiaire instellingen, internering en detentie van personen met een handicap. Het rapport van dit bezoek zou openbaar moeten worden gemaakt in de loop van 2014.[567]

Op 5 en 6 november 2013, heeft het **VN Comité tegen Foltering** (hierna: het Comité) het derde Belgische periodiek rapport over de uitvoering van het Verdrag tegen Foltering en andere Wrede, Onmenselijk of Onterende Behandeling of Bestraffing onderzocht. Het Centrum, als Nationale Mensenrechteninstelling, diende een schaduwrapport in.

In zijn eindrapport deelde het Comité de voornaamste bezorgdheden van het Centrum. Het Comité verzoekt België met name: de voorkeur te geven aan alternatieven voor detentie voor asielzoekers en erover te waken om pas als laatste middel over te gaan tot hun detentie en dit voor een zo kort mogelijke periode, om de nodige maatregelen te nemen om de onafhankelijkheid, de onpartijdigheid en de doeltreffendheid van de AIG te versterken evenals de controle (onder meer door video-opnames) op de verwijdering te verhogen en tevens om het gebruik van middelen om mensen te fixeren bij verwijderingsoperaties te beperken. Het Comité benadrukt eveneens het feit dat gedetineerden met mentale gezondheidsproblemen aangepaste gezondheidszorg moeten krijgen.[568]

2.3. Het terugkeertraject

Het terugkeertraject en de open terugkeerplaatsen: een nieuw publiek

In zijn instructie van 23 september 2013 kondigde het Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers (Fedasil) aan dat, gezien de bereidheid van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie om de vrijwillige terugkeer te bevorderen[569], de opvang en de begeleiding in open terugkeerplaatsen wordt uitgebreid tot een ruimer publiek.[570] Het concept terugkeertraject werd in januari 2012 in de opvangwet ingevoerd en er werden open terugkeerplaatsen gecreëerd.[571]

Voortaan wordt behalve aan het oorspronkelijke doelpubliek, ook een open terugkeerplaats toegewezen aan: niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV's) die meerderjarig zijn geworden en van wie de asiel- of verblijfsprocedure negatief is afgesloten; sommige asielzoekers met een code "no-show" die een opvangplaats wensen; gezinnen met minderjarige kinderen in onwettig verblijf die niet kunnen worden opgevangen in het open terugkeercentrum (zie verder); sommige personen die een aanvraag tot vrijwillige terugkeer hebben ingediend aan het terugkeerloket.[572]

De termijn waarbinnen de persoon zich moet aanmelden bij de terugkeerplaats, is bovendien verlengd (van drie naar vijf dagen).

In 2013 kregen 7.093 personen een open terugkeerplaats toegewezen, van wie er zich 1.728 (24%) daar ook effectief hebben aangemeld. 20% van hen zijn vrijwillig teruggekeerd, 63% hebben de open terugkeerplaats verlaten en 8% werden in andere opvangstructuren ondergebracht.[573]

Het nieuwe open terugkeercentrum en de opvang van gezinnen met minderjarige kinderen in onwettig verblijf

Sinds mei 2013 wordt aan gezinnen met minderjarige kinderen in onwettig verblijf die een aanvraag voor materiële hulp indienen (zoals voorzien door het

567 De rapporten van de bezoeken van het CPT in België en de antwoorden van de overheid zijn beschikbaar op: www.cpt.coe.int/fr/etats/bel.htm.

568 Alle rapporten over de 51ste zitting van het Comité (rapport over België, parallelrapport, rapporten van ngo's) zijn beschikbaar op: www.ohchr.org.

569 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Algemene beleidsnota van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Fedasil*, 21 december 2012.

570 Over dit onderwerp hebben CIRE en Vluchtelingenwerk Vlaanderen een analyse gemaakt over de manier waarop de sociale begeleiders in het terugkeertraject in de praktijk de veranderingen in verband met de invoering van het terugkeertraject ervaren. Zie: http://www.vluchtelingenwerk.be.

571 Zie hierover *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 154-156.

572 In juni 2012 heeft Fedasil een terugkeerloket ingericht dat begeleiding aanbiedt, voornamelijk aan personen in illegaal verblijf die een aanvraag voor vrijwillige terugkeer willen indienen.

573 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Antwoord van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie Maggie De Block op een mondelinge vraag van Peter Logghe*, 21 januari 2014, CRIV 53 COM 901.

koninklijk besluit van 24 juni 2004[574]) en aan wie die hulp wordt toegekend, een onderkomen toegewezen in het open terugkeercentrum van Holsbeek.[575] Dat centrum, dat door de DVZ in partnerschap met Fedasil wordt beheerd, heeft een opvangcapaciteit van 100 plaatsen.[576] De gezinnen worden er ondergebracht voor een duur van 30 dagen (uitvoeringstermijn van het bevel om het grondgebied te verlaten) en krijgen er een begeleiding (om een duurzame oplossing te vinden) die voornamelijk op de vrijwillige terugkeer gericht is. Indien er nog procedures voor een machtiging tot verblijf lopende zijn, worden die prioritair behandeld door de DVZ. Indien het gezin na afloop van de opvangperiode niet voor een vrijwillige terugkeer heeft gekozen, en ook een wettelijk verblijf niet tot de mogelijkheden behoort, gaat de DVZ over tot het organiseren van een gedwongen verwijdering. Daartoe wordt het gezin overgebracht naar een terugkeerwoning.

Die opvangmodaliteiten zijn het rechtstreekse gevolg van de ondertekening van een nieuw samenwerkingsprotocol tussen de DVZ en Fedasil[577] dat het samenwerkingsprotocol van 19 september 2010 vervangt. Die nieuwe overeenkomst heeft veel kritiek gekregen vanuit het middenveld, dat aanvoert dat het protocol in meerdere opzichten in strijd is met het arrest van het Arbitragehof van 22 juli 2003[578] en met het KB van 2004[579]. Een recent vonnis van de Arbeidrechtbank van Brugge[580] heeft deze praktijk overigens afgekeurd en oordeelt dat de materiële hulp aan begeleide minderjarigen in onwettig verblijf, hen moet worden toegekend zolang als nodig en dus niet beperkt mag worden in de tijd of onderworpen worden aan nieuwe voorwaarden.

574 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.

575 Indien er geen plaats beschikbaar is in het terugkeercentrum, zal aan hen een open terugkeerplaats worden toegewezen.

576 Na hun bezoek aan het centrum van Holsbeek in juni 2013, hebben de Délégué général aux droits de l'enfant, de Kinderrechtencommissaris en de federale ombudsmannen een rapport opgesteld waarvan de voornaamste opmerkingen en aanbevelingen (met name over het schoolgaan van de kinderen) opgenomen zijn in het jaarverslag 2012-2013 van de Kinderrechtencommissaris (pp. 64-65), beschikbaar op www.kinderrechtencommissariaat.be.

577 *Overeenkomst tussen Fedasil en de Dienst Vreemdelingenzaken betreffende de materiële hulp aan de minderjarige vreemdeling en 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).

578 Arbitragehof, 22 juli 2003, nr. 106/2003.

579 Platform Kinderen op de vlucht, *Nieuw akkoord opvang gezinnen zonder wettig verblijf onwettig en ontoereikend*, persbericht, 13 mei 2013.

580 Arbrb Brugge, 13 februari 2014, 13/1179/A.

Nieuwe terugkeerwoningen en het probleem van de detentie van kinderen

Op 23 september 2013 zijn door de DVZ vier nieuwe terugkeerwoningen in gebruik genomen in Bevekom. Dit brengt het totaal op 23 woonunits[581] voor gezinnen in irregulier verblijf die zich voorbereiden op een gedwongen terugkeer of asiel hebben aangevraagd aan de grens. In 2013 werden daar 159 gezinnen (bestaande uit 590 personen) opgevangen. 58 gezinnen hadden asiel aangevraagd aan de grens; 43 werden opgesloten als gevolg van de Sefor-procedure; 3 werden overgeplaatst vanuit een open terugkeerplaats; 28 werden overgeplaatst na te zijn opgevangen in het open terugkeercentrum.[582] 40% van alle gezinnen zijn verwijderd, 30% werden in vrijheid gesteld en 23% zijn ontsnapt.[583] Die woonunits zijn in 2008 in het leven geroepen als antwoord op de vele stemmen die kritiek uiten tegen de opsluiting van kinderen in gesloten centra en die echte alternatieven eisten.[584]

Het Grondwettelijk Hof heeft zich in december 2013[585] ook uitgesproken over een annulatieberoep ingediend tegen een wet van 2011, die toestaat dat kinderen onder bepaalde voorwaarden, voor een beperkte duur en in een aangepaste plaats, worden opgesloten, zonder nadere preciseringen te geven.[586]

In zijn arrest verwerpt het Hof het beroep, maar het geeft toch enkele interessante interpretaties over de omstandigheden van die opsluiting. Het merkt op dat "elk familielid […] de woonunit dagelijks, zonder voorafgaande toestemming, [mag] verlaten en (…) dat de mogelijkheid om de ouders van hun vrijheid te beroven (…) in werking moet worden gesteld zonder dat de minderjarige kinderen er nadeel van ondervin-

581 Zes woningen in Tubize (Tubeke), vijf in Zulte, vijf in Sint-Gillis-Waas en drie in Tielt.

582 De andere 27 gezinnen waren Dublingevallen, in irregulier verblijf (maar geen Sefor) of hadden een meervoudige asielaanvraag ingediend.

583 De andere families (7%) werden begin 2014 nog opgevangen. Informatie ontvangen van de DVZ op 19 maart 2014.

584 Voor meer informatie zie: *Jaarverslag Migratie 2010*, pp. 178-180.

585 GwH, 19 december 2013, nr. 166/2013.

586 Opgenomen in de wet van 15 december 1980 door de wet van 16 november 2011 tot invoeging van een artikel 74/9 in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, inzake het verbod op het opsluiten van kinderen in gesloten centra. Zie hierover ook *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 144-145.

den".[587] Het voegt eraan toe dat "op de minderjarige kinderen van een gezin dat zich in dergelijke omstandigheden bevindt evenwel niet identiek hetzelfde regime van vasthouding van toepassing [mag] zijn als op de ouders".[588] Het verduidelijkt eveneens dat de bedoelde plaatsen slechts naar de huidige INAD-centra mogen verwijzen "indien zij zijn aangepast aan de noden van gezinnen met minderjarige kinderen".

In dat verband had de staatssecretaris voor Asiel en Migratie in mei 2011 de bouw van 'aangepaste' woonunits voor gezinnen met kinderen in het centrum 127bis aangekondigd en dat dit voorzien was voor juni 2012.[589] In 2013 werd dit voornemen opnieuw bevestigd, maar de concrete uitvoering van dit project werd uitgesteld.[590] Overigens heeft de DVZ gemeld[591] dat in 2013 een ondersteuning werd gerealiseerd van gezinnen in irregulier verblijf in een eigen woning, en dit zoals voorzien door de wet van 16 november 2011[592]. Dit werd gerealiseerd in de steden van Antwerpen, Charleroi, Gent en Luik door de verbindingsambtenaren van Sefor in samenwerking met andere partners op het terrein. Deze werkwijze gebeurt echter nog niet systematisch door een gebrek aan voldoende middelen. In de praktijk worden de families opgeroepen voor een onderhoud om een begeleidingstraject te bespreken, uitgezonderd in Luik waar de verbindingsambtenaar zich naar hun huis zelf begeeft. Een verslag van dit gesprek zal opgesteld worden en de families zullen zich naderhand moeten aanmelden om het bewijs aan te brengen dat ze de overeenkomst uitvoeren. Indien zij dit nalaten, zullen dwingendere maatregelen uitgevoerd kunnen worden om de terugkeer van de familie te organiseren.

Ondanks het verbod op opsluiting in de huidige structuren, gebeurt het niettemin regelmatig dat gezinnen met minderjarige kinderen bij hun aankomst of vóór hun gedwongen verwijdering gedurende enkele uren, of zelfs een nacht, worden opgesloten in de gesloten centra Caricole en 127bis. Daarover ondervraagd, meldt de DVZ dat dit alleen gebeurt indien het gezin niet rechtstreeks kan worden overgebracht naar een terugkeerwoning (bijvoorbeeld wanneer ze met een late vlucht aankomen) of indien het vertrek 's morgens heel vroeg is voorzien.

Kader 22. Terugvordering van de repatriëringskosten van de verwijderde vreemdeling

In 2013 kreeg het Centrum herhaalde meldingen van personen aan wie was gevraagd om de kosten verbonden aan hun repatriëring terug te betalen.

De wet staat toe dat de repatriëringskosten worden teruggevorderd van de vreemdelingen die niet tijdig gevolg hebben gegeven aan een verwijderingsbeslissing en die uiteindelijk van het grondgebied worden verwijderd.[593]

In de praktijk worden die kosten in de regel teruggevraagd via de diplomatieke of consulaire posten aan de betrokkene die na zijn verwijdering vanuit het buitenland een nieuwe aanvraag indient om naar België te komen. Enerzijds worden de personen die een aanvraag indienen voor een visum C kort verblijf doorgaans verzocht om het bedrag van de repatrieringskosten integraal te betalen alvorens aan hen een visum wordt uitgereikt, ook wanneer ze een visum aanvragen met het oog op een huwelijk. Anderzijds wordt aan de personen die over een verblijfsrecht in België beschikken, bijvoorbeeld aan wie een visum van type D wordt afgeleverd in het kader van een gezinshereniging, ook de terugbetaling gevraagd, maar dat zal geen voorwaarde vormen voor de aflevering van het visum.[594]

587 GwH, 19 december 2013, nr. 166/2013, p. 22.

588 *Ibid.*

589 *Jaarverslag Migratie 2011*, p. 145.

590 Kamer van volksvertegenwoordigers, Commissie voor de Binnenlandse Zaken, 19 februari 2013, CRIV 53 COM 669.

591 Informatie per brief ontvangen op 16 april 2014.

592 Art. 2 van de wet van 16 november 2011 tot invoeging van een artikel 74/9 in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, inzake het verbod op het opsluiten van kinderen in gesloten centra.

593 Art. 27 van de wet van 15 december 1980.

594 Inlichtingen meegedeeld door de DVZ tijdens een overleg op 17 oktober 2013.

Daarnaast kan de terugbetaling van die repatrieringskosten eveneens worden gevraagd aan de persoon die een verbintenis tot tenlasteneming heeft ondertekend ten gunste van een vreemdeling, met wie hij hoofdelijk aansprakelijk is.[595] Die repatriëringskosten zijn "de reële kosten die voortvloeien uit de begeleiding en het vervoer van de vreemdeling naar het land waarvan hij de nationaliteit bezit of dat hem een verblijfstitel voor meer dan drie maanden heeft afgegeven." De vreemdeling en zijn garant zullen ook de eventuele kosten van verblijf dienen terug te betalen die, in geval van opsluiting van de vreemdeling met het oog op zijn verwijdering, forfaitair worden vastgesteld op 180 euro per dag.[596]

De wet voorziet ook specifiek de terugvordering van die kosten in het kader van sommige gezinsherenigingen. Het Grondwettelijk Hof[597] heeft zich in 2013 moeten uitspreken over de wettigheid van een bepaling[598] die de mogelijkheid voorziet om, in het kader van een gezinshereniging met een derdelander die over een *onbeperkt* verblijfsrecht beschikt, de kosten van repatriering te verhalen op de vreemdeling die het voorwerp van de verwijderingsmaatregel uitmaakt alsook op de persoon die hij vervoegd heeft (wanneer de voorwaarden die voor de hereniging werden opgelegd niet meer zijn vervuld of fraude werd gepleegd om een toelating tot verblijf te verkrijgen). Gezien het verschil in de aard van de verblijfsstatus, heeft het Hof bepaald dat die sancties niet mogen worden opgelegd in het geval van een gezinshereniging met een vreemdeling die tot een *beperkt* verblijf is toegelaten.

2.4. De gedwongen verwijderingen

Terugdrijvingen vanuit regionale luchthavens

Sinds het najaar van 2013, worden terugdrijvingen onder escorte uitgevoerd vanuit de luchthaven van Gosselies en van Bierset. Het betreft de eerste verwijderingen onder escorte vanuit een regionale luchthaven; voordien gebeurde dit alleen vanuit de luchthaven van Zaventem. Deze verwijderingen worden wel nog steeds uitgevoerd door de Luchthavenpolitie (LPA) van Brussels Airport.

Zo hebben 170 personen in 2013 het voorwerp uitgemaakt van een terugdrijving vanuit de luchthaven van Gosselies en vijf vanuit de luchthaven van Bierset.[599]

Toepassingsmoeilijkheden van het Verdrag van Chicago voor terugdrijvingen naar Turkije

De bijlage 9 van het Verdrag van Chicago van 1944 betreffende de internationale burgerlijke luchtvaart[600] bepaalt de bestemming en de modaliteiten van de terugdrijving van een derdelander die per vliegtuig aan de Belgische grens aankomt en aan wie de toegang tot het grondgebied wordt geweigerd. De bijlage voorziet onder andere dat de niet-toegelaten persoon door dezelfde luchtvaartmaatschappij wordt teruggebracht naar het land van vertrek (dat dus niet noodzakelijk het land van herkomst van de betrokken persoon is).

De toepassing van dit verdrag heeft in de loop van 2013 tot problemen geleid tussen België en Turkije. Zo werden herhaalde maar vruchteloze pogingen ondernomen om onderdanen van Iran en Irak van wie de asielprocedure aan de grens werd afgewezen, terug te drijven naar Istanbul. De betrokkenen werden bijgevolg teruggedreven naar België. Als slachtoffers van een onenigheid tussen de twee landen, hebben ze soms verscheidene malen heen en weer gereisd tussen Brussel en Istanbul. De Turkse autoriteiten weigerden blijkbaar om die personen over te nemen aangezien hun nationale wetgeving enkel een korte termijn zou voorzien waarbinnen de INAD-personen teruggedreven kunnen worden. Er werden meerdere ontmoetingen belegd tussen de Belgische en de Turkse autoriteiten om dit probleem te regelen. Uiteindelijk zou er einde 2013 een akkoord zijn bereikt.

595 Art. 3 van de wet van 15 december 1980.

596 Art. 17/7 van het KB van 8 oktober 1981.

597 GwH, 26 september 2013, nr. 121/2013, pp. 82-85.

598 Art. 11 van de wet van 15 december 1980.

599 Informatie ontvangen per mail van de DVZ op 25 maart 2014.

600 Zie in dit verband ook: BCHV, *Het Verdrag van Chicago, Toepassing op asielzoekers aan de grens*, juli 2013, beschikbaar op: www.cbar-bchv.be.

Het Europese laissez-passer

De DVZ maakte in 2013 meermaals gebruik van het Europese laissez-passer[601], om bepaalde vreemdelingen, waaronder Albanezen, Kosovaren en Afghanen, te verwijderen. Het gebruik van dit soort documenten om Afghanen te verwijderen is het voorwerp geweest van levendige polemieken. De ambassade van Afghanistan in Brussel zou immers weigeren een laissez-passer af te leveren aan onderdanen van wie ze de identiteit niet kan vaststellen of die niet vrijwillig wensen terug te keren. [602] Bovendien heeft België geen overnameakkoord afgesloten met Afghanistan. Sindsdien beschouwen sommigen dat de afgifte van een Europese laissez-passer de Belgische overheden toelaat een unilaterale identificatie uit te voeren van de Afghanen, zonder rekening te houden met hun verplichting een voorafgaand akkoord van de nationale overheden over de overname van hun onderdanen te bekomen. Deze praktijk zou bepaalde moeilijkheden geven voor de verwijderde persoon en zou niet waarborgen dat deze, bij zijn terugkeer, zijn grondrechten zou kunnen uitoefenen.[603] De DVZ vindt echter dat het gebruik van een Europese laissez-passer de basis vormde van een principe-akkoord met de Afghaanse autoriteiten en dat dit tot op heden geen enkel probleem heeft gesteld.[604]

601 Deze laissez-passer is een model van reisdocument dat de Raad van de Europese Unie heeft vastgelegd in het kader van een aanbeveling aan de lidstaten (aanbeveling van 30 november 1994 betreffende de aanneming van een standaard-reisdocument voor de verwijdering van onderdanen van derde landen, *PB* C 274, 19 september 1996).

602 Zie hierover het gesprek met Mohammad Ismail Javid, consul van Afghanistan in Brussel, in: La libre Belgique, *Kaboul non plus n'en veut pas*, 24 oktober 2013, beschikbaar op www.lalibre.be.

603 BCHV, *FAQ, Laissez-passer Européen*, 18 december 2013, beschikbaar op www.cbar-bchv.be.

604 Informatie van de DVZ in een brief aan het Centrum van 16 april 2014.

Kader 23. Aantal beveiligde vluchten

In 2013 organiseerde België zes beveiligde vluchten, waarvan twee in samenwerking met Frontex en waarbij in totaal 94 personen werden verwijderd van het grondgebied. Daarnaast nam het deel aan twee vluchten van de FOD Defensie, die voornamelijk georganiseerd werden om humanitaire goederen te transporteren naar de DR Congo, waarbij 13 personen werden verwijderd. Tot slot, nam België deel aan vier beveiligde vluchten die door andere lidstaten en Frontex werden georganiseerd, waarvan drie richting Albanië en één richting Pakistan, en waarbij 19 personen werden verwijderd.

Kader 24. Aantal controle-operaties

De laatste gepubliceerde cijfers over de activiteiten van de AIG als officieel controleorgaan voor de gedwongen verwijderingoperaties van derdelanders, zijn terug te vinden in het Jaarverslag Migratie 2012. Sindsdien heeft het Centrum geen toegang kunnen krijgen tot cijfergegevens over dit onderwerp.

De AIG moet namelijk jaarlijks verslag uitbrengen van de uitvoering van zijn missies aan de minister van Binnenlandse Zaken. Dit verslag, aangevuld met eventuele opmerkingen van de minister, moet voorgelegd worden aan de Kamer van volksvertegenwoordigers en aan de Senaat. Sinds de AIG zijn nieuwe bevoegdheden inzake de controle van de gedwongen verwijderingen in 2011 ontving, is de minister van Binnenlandse Zaken in gebreke gebleven om deze procedure op te starten. Toen de minister van Binnenlandse Zaken over deze kwestie op 2 april 2014[605] werd ondervraagd, verklaarde zij dat dit verslag zeer binnenkort aan de Kamer en de Senaat zal worden overgemaakt.

605 Vraag van Mevr. Zoé Genot aan de vice-eerste minister en minister van Binnenlandse Zaken en Gelijkheid van kansen over "de nieuwe bevoegdheden van de Algemene inspectie van de politie inzake de controle van de terugkeerprocedure", nr. 22992, Doc. Parl., CRIV 53 – COM 0970, p.13.

C. UITDAGING ONDER DE LOEP: OPENBARE ORDE, DETENTIE EN VERWIJDERING

Inleiding

Het gedrag van de vreemdeling tijdens zijn verblijf (regulier en/of irregulier) is een cruciaal element op het ogenblik dat hij het voorwerp uitmaakt van een verwijderingsbeslissing. Het zal immers niet alleen de aard van die beslissing bepalen (de mogelijkheid om al of niet vrijwillig te vertrekken, de termijn die voor zijn vertrek wordt toegestaan, het feit of hij al of niet wordt opgesloten, de duur van zijn inreisverbod, enzovoort), maar eveneens het beeld beïnvloeden dat de autoriteiten van hem hebben (zijn bereidheid om al of niet mee te werken aan zijn terugkeer, de eerlijkheid van zijn beweringen en in zijn relaties met de overheid, enzovoort).

In het kader van de analyse van zijn gedrag en met het oog op het aannemen van een bepaalde houding tegenover hem, verwijst de overheid regelmatig naar de begrippen openbare orde en nationale veiligheid, waarvan de contouren nogal onduidelijk zijn.

In dit verslag wordt dieper ingegaan op het begrip openbare orde. Deze analyse zal de wettelijke en theoretische omtrekken schetsen, bekijken hoe de autoriteiten dat begrip tegenwoordig gebruiken en de praktische gevolgen belichten voor het traject van de betrokkene. Dankzij een analyse van de Belgische en Europese rechtspraak wordt de inhoud van dit concept verfijnd en wordt getracht de criteria te bepalen die de omkadering moeten vormen van de beslissingen die naar het begrip verwijzen.

I. Het begrip openbare orde in het recht

Het begrip openbare orde wordt als dusdanig niet gedefinieerd in de wet noch in de nationale of Europese rechtspraak. De – per definitie vage – invulling evolueert naargelang van de omstandigheden van de zaak. Doorgaans kan een onderscheid worden gemaakt tussen twee betekenissen van het begrip. Enerzijds, gaat het om het geheel van fundamentele gemeenschappelijke waarden van een bepaalde samenleving op een gegeven moment en, anderzijds, om de materiële handhaving van de orde om onrust te vermijden.[606]

Het begrip komt voor in verschillende domeinen van het administratieve recht en is ook duidelijk aanwezig in het vreemdelingenrecht. De wet van 15 december 1980 verwijst er zeer dikwijls naar, meer bepaald als reden voor weigering van de toegang tot het grondgebied, het nemen van een negatieve beslissing tot verblijf, het nemen van een beslissing tot verwijdering of detentie van een vreemdeling, maar zonder de inhoud ervan nader te bepalen.

Bovendien komt het begrip openbare orde voor in talrijke Europese instrumenten met betrekking tot

606 E. Neraudau-D'Unienville, *Ordre public et droit des étrangers en Europe, La notion d'ordre public en droit des étrangers à l'aune de la construction européenne*, Brussel, Bruylant, 2006, p. 7.

migratie, waaronder de terugkeerrichtlijn[607], maar die teksten definiëren amper de draagwijdte. De EU-burgerrichtlijn[608] geeft wel een interessante verduidelijking van de interpretatie van dit begrip in het kader van een besluit tot weigering van toegang tot of verblijf op het grondgebied genomen tegen een EU-burger of zijn familieleden. Ze bepaalt: "De om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen maatregelen moeten in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van de betrokkene. Het gedrag moet een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen. Motiveringen die los staan van het individuele geval of die verband houden met algemene preventieve redenen mogen niet worden aangevoerd."[609] Bovendien moeten die redenen van openbare orde die ten grondslag liggen aan een besluit, de betrokkene in principe ter kennis worden gebracht.[610] Die bepaling is bijna woordelijk in Belgisch recht omgezet.[611]

607 Art. 6, 7 en 11 van de terugkeerrichtlijn.

608 Richtlijn 2004/38/EG van het Europese Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (hierna: EU-burgerrichtlijn).

609 Art. 27 van de EU-burgerrichtlijn.

610 Art. 30 van de EU-burgerrichtlijn.

611 Art. 43, lid 1, 2° van de wet van 15 december 1980.

2. De interpretatie van dit begrip door de Belgische autoriteiten in het kader van de verwijderingsbeslissingen

Het begrip openbare orde wordt regelmatig aangehaald in de motivering van een BGV[612] dat door de Belgische overheid wordt afgeleverd.[613] In de praktijk wordt er een beroep op gedaan op basis van elementen van uiteenlopende aard, zoals processen-verbaal waarvan de betrokkene het voorwerp heeft uitgemaakt (ongeacht het feit of hij daarna werd vervolgd), het gebruik van valse stukken of valse identiteiten, zwartwerk, het feit voorwerp te hebben uitgemaakt van strafrechtelijke vervolgingen na de nietigverklaring van een schijnhuwelijk, enzovoort.

Behalve de elementen die worden aangehaald in de administratieve beslissingen, ligt het begrip openbare orde eveneens, op een meer informele manier, ten grondslag aan de beoordeling van het gedrag van de persoon tijdens zijn opsluiting en van de maatregelen die moeten worden genomen voor zijn verwijdering. Zo kan het feit dat men zich verzet tegen zijn verwijdering of dat men deelneemt aan protestacties (hongerstaking, opstandsbeweging enz.) als een bewijs van verzet worden beschouwd, dat rechtstreekse gevolgen heeft voor de maatregelen die tegen de personen in detentie worden genomen.

De wet[614] voorziet ook de mogelijkheid om een ministerieel besluit tot terugwijzing te nemen tegen een vreemdeling die legaal op het grondgebied verblijft wanneer hij de openbare orde of de veiligheid van het land heeft geschaad of de aan zijn verblijf gestelde voorwaarden niet heeft nageleefd[615]. Voor de vreemdelingen die op het grondgebied gevestigd zijn of de status van langdurig ingezetene genieten, kan een koninklijk besluit tot uitzetting worden uitgevaardigd in geval hij de openbare orde of de nationale veiligheid ernstig heeft geschaad en na advies van de Commissie van advies voor vreemdelingen.

612 Volgens artikel 7, 3° van de wet van 15 december 1980 kan een BGV worden afgegeven aan een vreemdeling die niet legaal in België verblijft, wanneer "hij door zijn gedrag geacht wordt de openbare orde of de nationale veiligheid te kunnen schaden."

613 Voor meer informatie zie: M. Van den Broeck, "Openbare orde bij bevel om het grondgebied te verlaten", Toespraken gedurende de Studie- en ontmoetingsnamiddag voor advocaten die juridische bijstand verlenen aan personen in detentie in de gesloten centra Caricole en 127bis, beschikbaar op: www.diversiteit.be.

614 Art. 20 van de wet van 15 december 1980.

615 De DVZ heeft het Centrum laten weten dat in de praktijk geen enkel ministerieel besluit tot terugwijzing werd genomen op basis van het niet naleven van de aan het verblijf gestelde voorwaarden.

3. Praktische gevolgen in de verschillende stappen van terugkeer en verwijdering

Het gebruik van het begrip openbare orde door de autoriteiten heeft gevolgen op verschillende niveaus voor de persoon die er het voorwerp van uitmaakt.

Ten eerste, voor de **administratieve beslissingen**. Het aanhalen van elementen van openbare orde in de motivering van het bevel om het grondgebied te verlaten, heeft tot gevolg dat er geen uitvoeringstermijn van de beslissing wordt voorzien (BGV van 0 dagen) en dus ook geen termijn voor vrijwillig vertrek.[616] Dit maakt het mogelijk om de persoon onmiddellijk op te sluiten van zodra de beslissing is betekend. De alternatieve maatregelen voor detentie (bijvoorbeeld de betaling van een waarborgsom) kunnen bijgevolg niet meer worden toegepast.[617]

Vervolgens heeft het een invloed op de duur van het inreisverbod. De wet voorziet immers dat een inreisverbod van meer dan vijf jaar[618] kan worden opgelegd aan een persoon die een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid. Uit de individuele dossiers die ter kennis werden gebracht van het Centrum, blijkt dat een inreisverbod met een duur van acht jaar wordt opgelegd aan personen die een strafrechtelijke veroordeling hebben opgelopen. Voor het gebruik van fraude om een verblijfstitel te verkrijgen, wordt een inreisverbod van vijf jaar opgelegd. Zwartwerk wordt dan weer in de regel aangehaald als een element van openbare orde dat een inreisverbod met een duur van drie jaar met zich meebrengt.

Ten tweede, voor de **detentieomstandigheden**. Sommige personen voor wie de verwijderingsbeslissing elementen van openbare orde vermeldt, kunnen aan bijzondere maatregelen onderworpen worden tijdens hun opsluiting. Dat is met name het geval voor sommige personen die rechtstreeks worden overgebracht van de gevangenis naar een gesloten centrum met het oog op hun verwijdering en waarvan de antecedenten kunnen bijdragen aan de risicoanalyse die een plaatsing in aangepast regime zou kunnen verantwoorden. In sommige gevallen kunnen de elementen van openbare orde ook tot gevolg hebben dat één van de leden van een gezin dat in een terugkeerwoning is ondergebracht, in een gesloten centrum wordt opgesloten.

Ten derde, voor de **verwijderingsprocedure**. Voor een persoon in irregulier verblijf die een huwelijksaangifte heeft gedaan met een Belg of een vreemdeling die toegelaten is tot een verblijf van meer dan drie maanden, kan de uitvoering van de verwijderingsbeslissing onder bepaalde voorwaarden worden opgeschort tot de voltrekking van het huwelijk of de beslissing tot weigering om het huwelijk te voltrekken.[619] Wanneer de vreemdeling geboekt staat als een bedreiging voor de openbare orde of de nationale veiligheid, wordt hij echter van die bescherming uitgesloten.

Er bestaat eveneens een bijzonder regime voor personen die voor of tijdens hun verwijdering nadrukkelijk te kennen geven dat ze pertinent weigeren om te vertrekken. Die personen, of ze nu moeten worden gerepatrieerd (die met de term *DEPA-deportee accompanied* worden aangeduid) of teruggedreven (aangeduid als *ANAD-accompanied inadmissible person*)[620] worden bij hun verwijdering systematisch en vanaf de eerste poging begeleid door een escorte. Sommige personen kunnen zelfs nog voor een eerste poging tot verwijdering als dusdanig worden aangeduid wegens hun gedrag in het gesloten centrum (indien "het centrum steeds duidelijk, via verslagen, heeft laten weten dat de persoon agressief is en steeds zijn weigering tot vertrek heeft uitgedrukt"[621]) of hun voorgeschiedenis. De personen die rechtstreeks van de gevangenis naar een gesloten centrum worden overgebracht, worden doorgaans aangeduid als DEPA en dit op basis van de risico-inschatting gemaakt door LPA, zelfs als ze aanvaarden om te vertrekken. In bepaalde gevallen, zou het zelfs voorkomen dat sommige personen niet op hoogte worden gebracht

616 Art. 74/14, §3, 3° van de wet van 15 december 1980.

617 Voor meer informatie, zie Federaal Migratiecentrum, *De omzetting van de terugkeerrichtlijn in België: presentatie en analyse*, 2014.

618 Art. 74/11 van de wet van 15 december 1980.

619 Zie: *2.1 Wetgevende en jurisprudentiële ontwikkelingen,* eerder in dit hoofdstuk.

620 Ministerieel besluit van 11 april houdende regeling van de voorwaarden inzake het vervoer aan boord van burgerlijke luchtvaartuigen, van passagiers met bijzondere veiligheidsrisico's.

621 DVZ, *Folder: België stimuleert terugkeer van illegale vreemdelingen,* augustus 2009, beschikbaar op: www.dofi.ibz.be.

van het feit dat er een vlucht voor hen is geregeld. Die maatregel zou genomen zijn op basis van rechtvaardigingen die te maken hebben met veiligheidsredenen[622], hetgeen, in voorkomend geval, vragen kan oproepen gezien de aanbevelingen van de commissie Vermeersch II en het regeerakkoord van 1 december 2011. Beide benadrukken immers het belang om de persoon (en zijn advocaat) vooraf in kennis te stellen van zijn verwijdering (minstens 48 uren op voorhand). Hierbij dient te worden opgemerkt dat van die personen, die altijd onder escorte worden gerepatrieerd, eveneens aanzienlijke bedragen worden geëist wanneer de overheid de repatriëringskosten terugvordert (zie hierboven).

Op dit manier kan het problematisch beoordeeld gedrag van de persoon aan de basis liggen van het nemen van specifieke maatregelen bij de organisatie van de detentie of de verwijdering. Het lijkt in deze fundamentele situatie dat de betrokkene geinformeerd wordt over de redenen die deze aanpassingen verantwoorden en over de gevolgen die er uit voortvloeien. De betrokken persoon zal gehoord moeten kunnen worden over deze elementen op zodanige wijze dat de gepastheid van deze genomen maatregelen op basis van zijn gedrag of van een risico-analyse van "zijn gevaarlijk-zijn" geherevalueerd kan worden.

622 Volgens de informatie die het Centrum van de DVZ ontving, wordt 'het 48 uur op voorhand informeren' in principe gerespecteerd, uitgezonderd in geval van risico op zelfverminking of zelfmoord.

4. De controle op de interpretatie van het begrip openbare orde door de nationale rechtbanken

Hoewel hier geen exhaustieve analyse wordt gemaakt, laat het onderzoek van de interpretatie van het begrip openbare orde in het vreemdelingenrecht door de nationale rechtbanken toch toe om een aantal elementen aan te halen die als stramien kunnen dienen voor de maatregelen en beslissingen met betrekking tot detentie en verwijdering die verband houden met de openbare orde.

Wat het begrip openbare orde in het kader van een **beslissing tot verwijdering zonder termijn** betreft, heeft het Hof van Cassatie geoordeeld dat zwartwerk een gevaar kan vormen voor de openbare orde en de nationale veiligheid, wat een dergelijke beslissing rechtvaardigt.[623] Hoewel de redenering van de overheid volgens het Hof geen manifeste appreciatiefout bevatte, lijkt het Hof, door te stellen dat "frauduleuze arbeid een reële en voldoende ernstige bedreiging **kan** vormen, die een fundamenteel belang van de samenleving schaadt", uit dit geval niettemin af te leiden dat men zich er in elk specifiek geval van moet vergewissen of die activiteit een actuele en reële bedreiging vormt.[624]

Bovendien heeft de Raad van State (RvS) geoordeeld dat het aan de overheid is om te beoordelen of de vreemdeling de inbreuk die hem ten laste wordt gelegd ook werkelijk heeft gepleegd wanneer deze de basis vormt voor een **verwijderingsbeslissing wegens aantasting van de openbare orde.**[625] Ze moet ook een afweging maken van de belangen tussen de noodzaak om de openbare orde te verzekeren en de eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden, die beschermd zijn door het EVRM, van de vreemdeling op wie de verwijderingsmaatregel betrekking heeft. De motivering van de beslissing moet de elementen vermelden waaruit de beoogde inbreuk bestaat en mag niet verwijzen naar een proces-verbaal dat niet bij het administratieve dossier is gevoegd.[626]

In een ander arrest met betrekking tot een BGV dat werd afgegeven wegens aantasting van de openbare orde, heeft de RvS geoordeeld dat die aantasting moest kunnen worden afgeleid "uit voldoende en relevante elementen die opgenomen zijn in het adminis-

623 Cass, 2 januari 2013, P.12.2019.F/4.

624 C. Morjane, "Le contrôle de la détention administrative des étrangers par les juridictions d'instruction", *R.D.E.* 2013, nr. 173.

625 BGV gegeven op basis van artikel 7, 1ste lid, 3° van de wet van 15 december 1980.

626 RvS, 14 december 2001, nr. 101.887.

tratieve dossier". Aangezien het proces-verbaal met de elementen van openbare orde niet aan de verzoeker was bezorgd en dat de motivering van het ten laste gelegde misdrijf "op geen enkele manier aangeeft of er de verzoeker een strafrechtelijke inbreuk ten laste wordt gelegd", kon het bestaan van een risico van aantasting van de openbare orde in dit geval niet worden vastgesteld.[627]

In het kader van een vordering tot herziening ingesteld door een vreemdeling tegen een **ministerieel besluit tot terugwijzing**, was de RvS van oordeel dat de beslissing moet worden gemotiveerd "door zich te baseren op concrete feiten die aan die vreemdeling persoonlijk kunnen worden toegeschreven en van die aard zijn dat de minister kan oordelen dat die vreemdeling op die manier de openbare publieke of de nationale veiligheid heeft geschaad." [628]

De RvS heeft eveneens de discretionaire bevoegdheid van de staat afgebakend in het kader van een **regularisatie-aanvraag** en gepreciseerd dat hoewel "de begrippen openbare orde en nationale veiligheid per definitie niet nauwkeurig kunnen worden omschreven", waaruit een grote beoordelingsbevoegdheid terzake van de overheid voortvloeit, "het gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid actueel en permanent moet zijn (…). De eventuele veroordelingen van de verzoekers moeten individueel worden beoordeeld op basis van hun ernst en hun frequentie. De minister moet het gerechtelijke verleden van elke betrokkene onderzoeken en beoordelen, aangezien het bestaan van een veroordeling op zich geen negatieve beslissing kan rechtvaardigen en de omstandigheden en de aard van de veroordeling een rol spelen in de beoordeling van de aanvraag." [629]

De rechtspraak van de RvV betreffende de elementen die in aanmerking moeten worden genomen voor de weigering van een **verblijfsaanvraag aan een EU-burger of aan een van zijn familieleden** om redenen van openbare orde is vrij nauwkeurig gezien het bijzonder gedetailleerde karakter van die criteria in de wet.[630] Zo volstaat een strafrechtelijke veroordeling niet, maar moet de overheid de reële, actuele en voldoende ernstige bedreiging beoordelen die het gedrag van de betrokkene vormt voor de openbare orde.[631]

Tot slot heeft de RvV een uitvoerige rechtspraak ontwikkeld rond de eventuele aantastingen van het recht op eerbiediging van het **privé- en gezinsleven** (artikel 8 EVRM) van de vreemdeling die zouden voortvloeien uit zijn verwijdering. De RvV is van oordeel dat de vereisten in verband met de eerbiediging van het EVRM voorrang moeten hebben boven de bepalingen van de wet van 15 december 1980 en dat de administratieve overheid een grondig onderzoek van de zaak moet uitvoeren op die basis. De RvV herneemt de vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens om na te gaan of het gezinsleven werd aangetast en of er sprake is van een buitensporige inmenging.[632]

Bovendien heeft de RvV zich eveneens uitgesproken over de duur van de **inreisverboden** wanneer elementen van openbare orde worden ingeroepen. Zo was hij van oordeel dat het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven werd geschonden toen de autoriteiten geen rekening hielden met het bestaan van een gezin bij de bepaling van de duur van het inreisverbod.[633]

627 RvS, 23 oktober 2003, nr. 124.569.

628 RvS, 17 juli 2000, nr. 89.002.

629 RvS, 16 juli 2009, nr. 195.328.

630 In toepassing van artikel 43, 2° van de wet van 15 december 1980 (zie hierboven).

631 RvV, 29 januari 2010, nr. 37.966, RvV, 29 januari 2010, nr. 37.903, RvV, 30 april 2010, nr. 42.733.

632 RvV, 5 augustus 2011, nr. 65.417.

633 RvV, 14 maart 2013, nr. 98.799; RvV, 9 november 2012, nr. 91.251; RvV, 30 november 2012, nr. 92.552; RvV, 2 februari 2013, nr. 96.520.

5. De controle op de uitlegging van het begrip openbare orde door internationale rechtbanken

Het **HvJEU** heeft zich voornamelijk over dit probleem van openbare orde in verband met het vreemdelingenrecht uitgesproken in het kader van het vrije verkeer van EU-burgers en hun familieleden. Krachtens een vaste rechtspraak, is het in dit opzicht van oordeel dat voor de beperkingen van het recht van vrij verkeer het bestaan van een strafrechtelijke veroordeling "slechts ter zake doet voor zover uit de omstandigheden die tot deze veroordeling hebben geleid, het bestaan blijkt van een persoonlijk gedrag dat een actuele bedreiging van de openbare orde vormt." De nationale overheid kan zich enkel op het begrip openbare orde beroepen indien het gedrag van de betrokkene een "werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging [vormt], die een fundamenteel belang van de samenleving aantast (…) afgezien van de storing van de sociale orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt."[634] In een recente mededeling[635] onderstreepte de Europese Commissie dat deze rechtspraak uitgebreid moet worden tot de interpretatie van de notie van openbare orde in de context van de gezinshereniging tussen derdelanders, in het toepassingsgebied van de richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging. Op die manier, zijn de meest strenge criteria uit het Europese recht betreffende de interpretatie van de notie openbare orde niet beperkt tot de EU-burgers.

Het **Europees Hof van de Rechten van de Mens,** van zijn kant, heeft zijn rechtspraak ontwikkeld rond artikel 8 EVRM. Dit artikel kent geen recht tegen uitwijzing toe aan de vreemdelingen die een privé- of gezinsleven hebben in het gastland, maar verplicht de overheid wel om te beoordelen of de verwijdering, die een inmenging in dat privé- of gezinsleven zou betekenen, noodzakelijk is in een democratische samenleving en evenredig aan het nagestreefde legitieme doel. Om die elementen te beoordelen, heeft het Hof een reeks criteria ontwikkeld:

- de duur van het verblijf van de betrokkene in het land waaruit hij moet worden verwijderd;
- de tijd die is verstreken sinds de inbreuk en het gedrag van de verzoeker gedurende die periode;
- de nationaliteit van de diverse betrokkenen;
- de gezinssituatie van de verzoeker en met name, desgevallend, de duur van zijn huwelijk alsook andere factoren die uitdrukking geven aan het feit dat er daadwerkelijk sprake is van een gezins- en een huwelijksleven;
- de vraag of de (huwelijks)partner op de hoogte was van de inbreuk aan het begin van de relatie;
- de vraag of er kinderen uit het huwelijk zijn geboren en, als dit het geval is, hun leeftijd;
- de ernst van de moeilijkheden die de (huwelijks-) partner kan ondervinden in het land waarnaar de verzoeker wordt verwijderd;
- de belangen en het welzijn van de kinderen, in het bijzonder de ernst van de moeilijkheden die de kinderen van de verzoeker wellicht zullen ondervinden in het land waarnaar de verzoeker moet worden uitgezet; en
- de hechtheid van de sociale, culturele en familiebanden met het gastland en met het land van bestemming.[636]

Uit de rechtspraak van die hoven kunnen dus criteria worden gehaald die een referentiekader kunnen vormen voor de beperking van de grondrechten op basis van elementen die verband houden met de openbare orde.

634 HvJEU, *Régina t. Pierre Bouchereau*, 27 oktober 1977, C-30/77. Zie ook HvJEU, *Calfa t. Griekenland*, 19 januari 1999, C-348/96; HvJEU, *Commissie t. Spanje*, 31 januari 2006, C-503/03.

635 Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, 3 april 2014, COM(2014) 210.

636 EHRM, *Üner t. Nederland*, 18 oktober 2006, 46410/99; EHRM, *Udeh t. Zwitserland*, 16 april 2013, 12020/09.

6. Conclusie: naar een codificatie van het begrip

Zonder de soevereine en discretionaire bevoegdheid van de staat in de beoordeling van de redenen met betrekking tot de openbare orde te willen beperken, is het, om een grotere rechtszekerheid te verzekeren, belangrijk elementen te onderscheiden die als richtsnoer en omkadering kunnen dienen voor de beoordeling van dit begrip door de overheid. Aangezien het om een variabel concept gaat, moet ook rekening worden gehouden met de context waarin het wordt gebruikt en het soort beslissing waarvoor het als basis dient.

Uit de analyse van de nationale en internationale rechtspraak over het begrip openbare orde toegepast op het vreemdelingenrecht zijn een aantal interessante elementen naar voren gekomen die een kader scheppen en vereisten vastleggen voor de inhoud van dit begrip. Die zouden in het bijzonder moeten kunnen worden toegepast in de context van detentie en verwijdering, situaties waarin de vreemdeling per definitie kwetsbaarder is en zijn grondrechten aan de orde zijn.

Wanneer dit begrip wordt gebruikt in administratieve beslissingen tegen een vreemdeling in irregulier verblijf, zouden criteria kunnen worden bepaald op basis van de definitie die wordt gegeven in de EU-burgerrichtlijn (zie hierboven) en van de volgende elementen:

» het reële en actuele karakter van de bedreiging (wat geval per geval moet worden beoordeeld, rekening houdende met de tijd die is verstreken sinds de inbreuk en het gedrag van de betrokkene in die periode);

» zich baseren op concrete feiten die persoonlijk toe te schrijven zijn aan de vreemdeling en duidelijk vermeld zijn in het administratieve dossier waarvan hij kennis heeft kunnen nemen;

» het voldoende ernstige karakter van de bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast;

» het feit alleen dat de vreemdeling het voorwerp heeft uitgemaakt van een strafrechtelijke veroordeling of van processen-verbaal volstaat niet om zijn gedrag als een ernstige bedreiging van de openbare orde te beschouwen;

» het recht van de vreemdeling om te worden gehoord, in toepassing van het recht op behoorlijk bestuur, zoals bepaald in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, alvorens een individuele maatregel die een negatief effect zou hebben op hem, en in dit geval gebaseerd is op de openbare orde, tegen hem wordt genomen. Wanneer de beslissing een van de grondrechten van de vreemdeling in het gedrang brengt, moet duidelijk blijken dat de belangen van dit recht en van de noodzaak om de openbare orde te handhaven tegen elkaar werden afgewogen. Zo moet de overheid, wat het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven betreft, overgaan tot een onderzoek van de globale situatie van de vreemdeling om te rechtvaardigen op welke punten zijn gedrag een effectieve bedreiging vormt voor de openbare orde die voldoende ernstig is om zijn verwijdering van zijn gezin te verantwoorden voor de duur van het inreisverbod dat hem eventueel zal worden opgelegd.

Om een grotere rechtzekerheid te verzekeren, beveelt het Centrum aan dat die criteria in een wettekst zouden worden opgenomen. Daardoor zou de overheid immers geval per geval een volledige en gedetailleerde evaluatie moeten uitvoeren van de evenredigheid tussen het gedrag van de persoon en zijn grondrechten, maar eveneens van de banden die hij met de samenleving heeft opgebouwd. Die criteria zouden eveneens concrete elementen vormen die door de rechtbanken moeten worden onderzocht in het kader van de controle op de wettigheid van de beslissingen en van hun motivering.

Hoofdstuk V

VERSCHILLEN IN BEHANDELING

A. RECENTE ONTWIKKELINGEN

1. Ontwikkelingen op Europees niveau

Hof van Justitie: een wachtuitkering afhankelijk maken van zes jaar onderwijs in België is onwettig

In een arrest van 25 oktober 2012 stelt het Hof van Justitie van de Europese Unie dat de voorwaarde om zes jaar onderwijs in België te hebben gevolgd om een wachtuitkering te kunnen aanvragen, niet evenredig is met het legitieme doel om de werkelijke band tussen de aanvrager en de Belgische arbeidsmarkt te garanderen.[637]

De Belgische werkloosheidsreglementering voorziet een wachtuitkering voor jongeren die hun studies voltooid hebben en op zoek zijn naar hun eerste job.[638] Die sociale uitkering heeft tot doel de overgang van studie- naar beroepsleven te vergemakkelijken. Ook jonge werkzoekenden die in een andere lidstaat onderwijs gevolgd hebben kunnen een wachtuitkering krijgen als ze, naast enkele andere vereisten, kunnen aantonen ten minste zes jaar gestudeerd te hebben in een onderwijsinstelling opgericht, gesubsidieerd of erkend door één van de gemeenschappen.

Zo vroeg mevrouw Prete, een Franse onderdaan die met een Belg getrouwd was en in Doornik woonde, in 2003 een wachtuitkering aan. De Rijksdienst voor Arbeidsvoorzieningen (RVA) weigerde die omdat de vrouw nooit onderwijs in België had gevolgd en daardoor niet voldeed aan de voorwaarden van de Belgische reglementering.

Het Hof benadrukt dat het vaste rechtspraak is dat het artikel 39 EG[639], dat het vrije verkeer van werknemers waarborgt, "niet alleen openlijke discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt, maar ook alle verkapte vormen van discriminatie, die door toepassing van andere onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leiden".[640] Ook een uitkering die de toegang tot de arbeidsmarkt moet vergemakkelijken valt onder dat discriminatieverbod.[641]

De voorwaarde uit artikel 36 van het koninklijk besluit houdende de werkloosheidsreglementering[642] benadeelt vooral burgers van andere lidstaten: zij zullen meestal geen onderwijs in België hebben gevolgd. Zo'n verschil in behandeling is toegelaten als het berust op objectieve overwegingen die losstaan van de nationaliteit van de betrokkene en als het evenredig is aan het rechtmatig nagestreefde doel.[643]

Het Hof oordeelt dat de Belgische wetgever een legitiem doel nastreeft door zeker te willen zijn dat er een werkelijke band is tussen de aanvrager en de Belgische arbeidsmarkt. De evenredigheid wordt wel in vraag gesteld: wanneer de lidstaat om die band te kunnen nagaan maar één criterium aanduidt, is dat te algemeen en te exclusief. Er wordt immers een te groot gewicht toegekend aan één factor die niet noodzake-

637 HvJEU, *Déborah Prete t. Rijksdienst voor Arbeidsvoorzieningen*, 25 oktober 2012, C-367/11.

638 Artikel 36 van het KB van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering.

639 Het hoofdgeding betreft een beslissing van 11 september 2003. Dat betekent dat de relevante Verdragsbepalingen die van het EG-Verdrag zijn, in de versie van het Verdrag van Nice. Artikel 39, lid 3, EG verleent aan de staatsburgers van de lidstaten met name het recht om zich binnen het grondgebied van de andere lidstaten vrij te verplaatsen en daar te verblijven om er werk te zoeken. De staatsburgers van een lidstaat die op zoek zijn naar een dienstbetrekking in een andere lidstaat vallen dus binnen de werkingssfeer van artikel 39 EG en genieten bijgevolg het in lid 2 van die bepaling genoemde recht op gelijke behandeling. Een financiële uitkering die de toegang tot de arbeidsmarkt van een lidstaat beoogt te vergemakkelijken, valt eveneens onder de werkingssfeer van artikel 39, lid 2, EG.

640 HvJEU, *Déborah Prete t. Rijksdienst voor Arbeidsvoorzieningen*, 25 oktober 2012, C-367/11, §29.

641 HvJEU, *Déborah Prete t. Rijksdienst voor Arbeidsvoorzieningen*, 25 oktober 2012, C-367/11, §30.

642 KB van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering.

643 HvJEU, *Déborah Prete t. Rijksdienst voor Arbeidsvoorzieningen*, 25 oktober 2012, C-367/11, §32.

lijk de werkelijke band aangeeft. De voorwaarde dat men ten minste zes jaar studie gevolgd moet hebben in een onderwijsinstelling opgericht, gesubsidieerd of erkend door een gemeenschap gaat verder dan nodig is om het beoogde doel te bereiken. Het is immers niet mogelijk gemaakt om ook rekening te houden met andere factoren die de werkelijke band met de Belgische arbeidsmarkt aantonen.[644]

De werkelijke band tussen de aanvrager van de uitkering en de geografische arbeidsmarkt kan onder andere blijken uit de periode waarin de aanvrager naar werk heeft gezocht in de betrokken lidstaat, de woonplaats in de betrokken lidstaat, en de familiale omstandigheden of banden daarmee. In het geval van mevrouw Prete duidt onder andere haar verhuis naar België, om bij haar man te gaan wonen, ook op een werkelijke band. Zij maakte daarbij gebruik van haar recht op vrij verkeer als EU-burger. Ze woonde bovendien bijna twee jaar in België en was ingeschreven bij de RVA terwijl ze actief naar werk zocht.[645]

644 HvJEU, *Déborah Prete t. Rijksdienst voor Arbeidsvoorzieningen*, 25 oktober 2012, C-367/11, §§35-36.

645 Bericht van Kruispunt M-I, *Nieuwsbrief Vreemdelingenrecht en IPR*, nr. 1/2013, 29 januari 2013.

2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau

2.1. Retributie voor de inschrijving van vreemdelingen

Begin 2013 lanceerde het Antwerpse stadsbestuur een voorstel om een 'vreemdelingentaks' van 250 euro te heffen bij de inschrijving in de gemeente. Het Antwerpse retributiereglement werd later geschorst door de provinciegouverneur wegens strijdigheid met het nationale en Europese recht.[646] De gemeente Menen kende een gelijkaardige regeling: zij vroeg voor de inschrijving van derdelanders 100 euro. Ook die retributie werd door de bevoegde provinciegouverneur vernietigd. Ook in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest zijn er meerdere gemeenten die voor de inschrijving van een vreemdeling een vergoeding vragen, zij het van minder hoge bedragen.

Artikel 2 van de wet van 14 maart 1968 tot opheffing van de wetten betreffende de verblijfsbelasting voor vreemdelingen stelt weliswaar dat gemeenten retributies kunnen innen om hun administratieve kosten te dekken telkens als zij de verblijfsvergunning van een vreemdeling afleveren, vernieuwen, verlengen of vervangen, maar diezelfde wet laat geen ruimte om retributies te heffen die niet gelijk zijn aan wat van Belgische onderdanen wordt gevorderd om identiteitskaarten af te leveren.

Daarmee wilde de wetgever een dubbele doelstelling realiseren. Enerzijds wilde hij verhinderen dat de gemeenten door de afschaffing van de verblijfsbelasting geen vergoeding meer zouden krijgen voor de kosten van administratie en lokalen bij de afhandeling van de aanvragen voor verblijfsdocumenten. Anderzijds wilde hij de gelijkheid tussen Belgen en vreemdelingen waarborgen.[647]

Niet alleen de Belgische rechtsorde moet in acht worden genomen wanneer de gemeente een dergelijk retributiereglement wil uitvaardigen. Afhankelijk van wie door zo'n retributie wordt getroffen, bestaat ook het gevaar dat er Europese rechtsnormen met de voeten worden getreden. We denken daarbij bijvoorbeeld aan EU-burgers, vluchtelingen, studenten, slachtoffers van mensenhandel enzovoort.[648]

646 C. Berx, Gouverneur Provincie Antwerpen, *Schorsingsbeslissing van 29 maart 2013*, assets.rug.be/img_art/site/images/83DFF519-E0AC-42CF-8356-CAD-72BE29661.pdf.

647 H. Verschueren, "Het Antwerpse retributiereglement voor 'nieuwkomers van vreemde origine': een juridische analyse vanuit het migratierecht", *T.Vreemd.*, 2013, nr. 2, p. 121.

648 Voor een uitgebreide juridische analyse hierover, zie: H. Verschueren, *op.cit.*, *T.Vreemd.*, 2013, nr. 2, pp. 118-141.

2.2. Geen gesubsidieerd onderwijs voor volwassenen in onwettig verblijf (Vlaanderen)

Sinds 1 september 2011 moeten cursisten voor het volwassenenonderwijs georganiseerd door de Vlaamse overheid bij inschrijving bewijzen dat ze de Belgische nationaliteit hebben of dat ze voldoen aan de bepalingen van het wettig verblijf.[649] Wie als volwassene lessen Nederlands of een andere cursus wil volgen in het volwassenenonderwijs of de basiseducatie moet geldige verblijfsdocumenten hebben. Die vereiste is ingevoerd bij Onderwijsdecreet XXI[650] van de Vlaamse Gemeenschap. Dat voerde een onderscheid in tussen enerzijds Belgen en vreemdelingen die wettig verblijven en anderzijds vreemdelingen die onwettig in België verblijven. De Vlaamse regering motiveerde die maatregel door te stellen dat het federale uitwijzingsbeleid niet tegengewerkt mag worden door mensen zonder legaal verblijf nog lessen te laten volgen; mensen zonder wettig verblijf dezelfde rechten geven zou de federale loyauteit ondergraven: "het vreemdelingenbeleid zou zo een beleid zijn waar geen concrete gevolgen aan worden verbonden."[651]

Omdat de grondwettelijkheid van de maatregel in twijfel werd getrokken, besloot een aantal organisaties[652] hem aan te vechten voor het Grondwettelijk Hof. Dat wees op 14 maart 2013 het beroep af.[653] Het oordeelde dat de wetgever een verschil in behandeling mag maken tussen vreemdelingen die wettig in België verblijven en vreemdelingen die onwettig in België verblijven.[654] Het is immers niet onredelijk, klonk het, dat de decreetgever specifieke inspanningen en middelen die betrekking hebben op de persoonlijke ontwikkeling, het maatschappelijk functioneren, het verder deelnemen aan onderwijs, het uitoefenen van een beroep en de bevordering van taalbeheersing wil voorbehouden aan personen die, wegens hun administratieve statuut, verondersteld zijn definitief of op zijn minst voor betekenisvolle duur in België gevestigd zijn.[655]

Het Hof benadrukte daarbij dat de inschrijvingsvoorwaarde geen inbreuk is op de vrijheid van onderwijs. Dat zou wel het geval zijn als de beperking van die vrijheid onevenredig zou zijn tegenover het nagestreefde doel. In casu gaat het niet om een verbod op onderwijs. De Centra voor Basiseducatie en de Centra voor Volwassenenonderwijs kunnen nog onderwijs aanbieden aan onwettig verblijvende cursisten als de cursisten dat zelf financieren, of als een externe partij dat doet. Daarbij geldt dan de bijkomende voorwaarde om dergelijk onderwijs volledig boekhoudkundig te scheiden van het volwassenenonderwijs, dat door de gemeenschap gesubsidieerd wordt.[656]

De Vlaamse minister van Onderwijs uitte zijn tevredenheid over het arrest. Hij benadrukte dat er eindelijk duidelijkheid was en dat het Hof de motieven van de Vlaamse regering onderschrijft. Daarbij onderstreepte hij dat wettig verblijf in het decreet ruim gedefinieerd wordt. Onder meer wie in de asielprocedure zit en wie hoger beroep heeft aangetekend bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) mag les volgen.[657] De organisaties die zich tot het Hof hadden gericht, betreurden dat het de doelbewuste uitsluiting niet veroordeeld had. Ze meenden dat "dit een verdere marginalisering in de hand werkt die reeds gedomineerd wordt door extreme armoede, thuisloosheid en uitbuitingen" en dat "het intriest is dat uitgerekend onderwijs gestoeld kan worden op het expliciet kiezen om mensen wel of niet te laten deelnemen".[658]

2.3. Welk recht op OCMW-steun voor afgewezen 9ter-aanvragers?

In een arrest van 21 maart 2013 sprak het Grondwettelijk Hof zich uit over de grondwettelijkheid van artikel 57, §2, van de OCMW-wet.[659] Dat artikel beperkt

649 Zie ook: *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 162-163.

650 Vlaams decreet betreffende het onderwijs (OD XXI), 30 augustus 2011.

651 Persbericht Kabinet Vlaams minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel, *Grondwettelijk Hof bevestigt verbod op onderwijs voor mensen zonder wettig verblijf*, 14 maart 2013, www.ond.vlaanderen.be/nieuws/2013/03-14-G-Hof.htm.

652 Liga voor de Mensenrechten, Samenlevingsopbouw Brussel en de LBC als inrichter van volwassenenonderwijs.

653 GwH, 14 maart 2013, nr. 37/2013.

654 GwH, 14 maart 2013, nr. 37/2013, B.7.

655 GwH, 14 maart 2013, nr. 37/2013, B.8.

656 GwH, 14 maart 2013, nr. 37/2013, B.10.2.

657 Persbericht Kabinet Vlaams minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel, *Grondwettelijk Hof bevestigt verbod op onderwijs voor mensen zonder wettig verblijf*, 14 maart 2013, www.ond.vlaanderen.be/nieuws/2013/03-14-G-Hof.htm.

658 Liga voor Mensenrechten, Grondwettelijk Hof beslist over het onderwijs voor mensen zonder wettig verblijf, persbericht Liga voor Mensenrechten, 16 maart 2013, www.mensenrechten.be/index.php/site/nieuwsberichten/grondwettelijk_hof_beslist_over_het_onderwijs_voor_mensen_zonder_wettig_ver.

659 GwH, 21 maart 2013, nr. 43/2013.

de maatschappelijke dienstverlening voor afgewezen 9ter-aanvragers tijdens hun beroepsprocedure voor de RvV tot dringende medische hulp, terwijl de aanvragers van subsidiaire bescherming wegens een situatie van veralgemeend geweld in het land van herkomst of van gewoonlijk verblijf tijdens de beroepsprocedure wel van de maatschappelijke dienstverlening blijven genieten.

Het Hof vindt dat de OCMW-wet het recht op maatschappelijke dienstverlening voor personen die 'illegaal verblijven' mag beperken tot het recht op dringende medische hulp. Die beperking geldt in principe ook wanneer de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) een medische regularisatie weigert en de betrokkene daartegen een niet-schorsend beroep indient bij de RvV. Maar het Hof formuleert in zijn arrest wel twee belangrijke uitzonderingen.

Ten eerste bevestigt het Hof zijn oudere rechtspraak[660] volgens dewelke de vreemdeling die, om medische redenen, in de absolute onmogelijkheid verkeert om gevolg te geven aan een bevel om het grondgebied te verlaten, recht heeft op de volledige maatschappelijke dienstverlening.[661]

Daarnaast stelt het Hof dat de OCMW's erover moeten waken dat personen die lijden aan een ernstige ziekte alle preventieve en curatieve medische zorgen krijgen die noodzakelijk zijn om een reëel risico voor het leven of de fysieke integriteit te weren.[662]

2.4. Programmawet: bijkomende beperkingen voor de toegang tot maatschappelijke dienstverlening en integratie

Naar aanleiding van de begrotingscontrole van 2013 heeft de federale regering een aantal besparende maatregelen genomen die werden vastgelegd in de programmawet van 28 juni 2013.[663] Die wet wijzigt op een aantal vlakken de rechtspositie van vreemdelingen, zowel wat betreft het verwerven van het duurzaam verblijfsrecht als de toegang tot bepaalde dienstverleningen.

Hieronder lijsten we de wijzigingen op; in de 'Uitdaging onder de loep' wordt verder ingegaan op de rechten die daarmee op de helling worden gezet.

Een duurzaam verblijfsrecht verwerven

Met de programmawet wordt voor EU-burgers en hun familieleden de periode van ononderbroken verblijf om een duurzaam verblijfsrecht te verkrijgen van drie naar vijf jaar opgetrokken.[664]

Dat impliceert dat het toekennen van het recht op maatschappelijke dienstverlening en/of recht op maatschappelijke integratie, tijdens de langere periode die voorafgaat aan de toekenning van het duurzaam verblijfsrecht, gevolgen kan hebben voor het verblijfsrecht van de betrokkene. EU-burgers kunnen hun verblijf immers verliezen wanneer ze een onredelijke belasting voor het socialebijstandsstelsel vormen. De DVZ wordt via de automatische gegevensstroom tussen de POD Maatschappelijke Integratie en de DVZ op de hoogte gebracht dat er leefloon en/of een financiële steun ten laste van de staat werd genoten. De DVZ zal geval per geval beoordelen of de betrokkene nog voldoet aan de voorwaarden van zijn verblijfsrecht en/of hij geen onredelijke belasting voor het sociale bijstandsstelsel vormt.[665]

Mensen die geregulariseerd zijn op basis van werk: geen maatschappelijke dienstverlening

Artikel 20 van de programmawet voegt aan de OCMW-wet[666] het artikel 57sexies toe. Dat sluit de vreemdeling die gemachtigd is tot een verblijf op basis van artikel 9bis van de wet van 15 december 1980, vanwege een arbeidskaart B of een beroepskaart, uit van het recht op maatschappelijke dienstverlening voor de periode dat hij een beperkt verblijfsrecht heeft (A-kaart). Het gaat onder meer om personen die tussen 15 september 2009 en 15 december 2009 een regularisatieaanvraag indienden of actualiseerden volgens het criterium 2.8.B van de instructie van 19 juli 2009. De omzendbrief verduidelijkt dat de uitsluiting niet tot die categorie beperkt is, maar zich uitstrekt tot eenieder die op

660 GwH, 30 juni 1999, nr. 80/99; GwH, 21 december 2005, nr. 194/2005.

661 GwH, 21 maart 2013, nr. 43/2013, B.11.

662 GwH, 21 maart 2013, nr. 43/2013, B.13.

663 Programmawet van 28 juni 2013.

664 Art. 15-19 van de programmawet van 28 juni 2013.

665 POD Maatschappelijke Integratie, *Omzendbrief betreffende de programmawet van 28 juni 2013*, 10 juli 2013.

666 Organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

basis van artikel 9bis een regularisatie vanwege werk verkregen heeft.[667] In de periode van tijdelijk verblijf hebben zij voortaan geen recht meer op OCMW-steun. In de praktijk verwerven ze pas een definitief verblijf na vijf jaar tijdelijk verblijf. De overgang naar een definitief verblijf is weliswaar niet wettelijk geregeld.[668] Zodra ze een definitieve verblijfsvergunning krijgen, geldt de uitsluiting van OCMW-steun niet meer.

Geen maatschappelijke integratie voor EU-burgers tijdens de eerste drie maanden

Door een programmawet van 2012[669] worden EU-burgers en hun familieleden gedurende drie maanden uitgesloten van het recht op maatschappelijke dienstverlening, inclusief het recht op dringende medische hulp. De EU-burger die naar België is gekomen in de hoedanigheid van werkzoekende en zijn familieleden worden uitgesloten van het recht op maatschappelijke dienstverlening, tot het ogenblik dat zij een duurzaam verblijf verwerven.[670]

De programmawet van 2013 introduceert nu een analoge uitsluiting van drie maanden van het recht op maatschappelijke integratie. Concreet stelt de omzendbrief dat EU-burgers en hun familieleden en de familieleden van een Belg[671] gedurende de eerste drie maanden van hun verblijf, te rekenen vanaf de datum van de afgifte van hun bijlage 19 of 19ter, geen recht meer hebben op maatschappelijke integratie. Ontvangt men onmiddellijk een E- of F-kaart, dan moet de periode van drie maanden gerekend worden vanaf de datum van de afgifte van die kaart. De omzendbrief verduidelijkt daarbij ook dat betrokkenen enkel aanspraak kunnen maken op het recht op maatschappelijke integratie als hun verblijfsrecht van meer dan drie maanden erkend is (met name na afgifte van de E- of F-kaart).[672]

2.5. Vreemdelingen met bijlage 35: geschrapt uit het Vreemdelingen- of Bevolkingsregister

Via een omzendbrief van 30 augustus 2013 over de juridische draagwijdte van de bijlage 35 heeft de DVZ aan de gemeenten gevraagd om vreemdelingen wier verblijfsaanvraag of verblijfsrecht werd ingetrokken of geweigerd, te schrappen uit het Vreemdelingen- of Bevolkingsregister. Daarnaast vraagt de DVZ om vreemdelingen te schrappen, ook al hebben ze een schorsend beroep bij de RvV ingediend en hebben ze daarvoor een bijzonder verblijfsdocument ontvangen, met name de bijlage 35.

Die nieuwe praktijk roept heel wat vragen op. Door de schorsende werking die artikel 39/79 van de wet van 15 december 1980 toekent aan de daarin opgesomde beroepen, bevestigde de wetgever het belang van de rechten die op het spel staan. In afwachting van de uitkomst van de beroepsprocedure werd er dan ook terecht voor geopteerd om de persoon niet in een minder gunstige situatie te brengen. Maar met de nieuwe omzendbrief en de zware gevolgen voor de rechtspositie van de betrokkene, die gekoppeld is aan een al dan niet inschrijving in het Rijkregister, lijkt men uit te gaan van een andere benadering.

In overeenstemming met de omzendbrief is sinds 1 september 2013 ook de bijlage 35 als volgt gewijzigd: “de betrokkene is niet toegelaten of gemachtigd tot verblijf maar mag op het grondgebied verblijven in afwachting van het beroep bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen”.

Gevolg is dat de bijlage 35, die voordien een wettig verblijf dekte, de betrokkene nu in een grijze zone onderbrengt. Dat heeft ernstige gevolgen voor de betrokkene, bijvoorbeeld voor zijn arbeidssituatie. Hoewel het KB over de arbeidskaarten voorziet dat een bijlage 35 van een familielid van een Belg of een EU-burger recht geeft om te werken als vrijgestelde van arbeidskaart, rijst de vraag of de gewijzigde kwalifi-

667 POD Maatschappelijke Integratie, *Omzendbrief betreffende de programmawet van 28 juni 2013*, 10 juli 2013, punt 2.1.

668 *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 195-197.

669 Programmawet van 19 januari 2012.

670 Omzendbrief van 28 maart 2012 betreffende de burger van de EU en zijn familieleden.

671 Ten aanzien van de maatschappelijke dienstverlening dient er hier wel opgemerkt te worden dat in een vonnis van de arbeidsrechtbank van Bergen van 25 september 2013 en in een ander vonnis van de arbeidsrechtbank van Brussel van 19 december 2013, het OCMW veroordeeld werd tot het toekennen van maatschappelijke dienstverlening aan familieleden van Belgen. De arbeidsrechters oordeelden telkens dat familieleden van Belgen niet gelijk gesteld kunnen worden aan familieleden van Unieburgers en dat zij buiten het toepassingsgebied van artikel 57quinquies OCMW-wet van 8 juli 1976 vallen. Voor meer informatie en een analyse van de vonnissen zie: Kruispunt M-I, Familieleden van Belgen toch recht op steun tijdens eerste drie maanden verblijf, www.kruispunt-mi.be/nieuws/familieleden-van-belgen-toch-recht-op-steun-tijdens-eerste-drie-maanden-verblijf.

672 POD Maatschappelijke Integratie, *Omzendbrief betreffende de programmawet van 28 juni 2013*, 10 juli 2013, punt 3.3.

catie die aan het verblijf van de persoon wordt gegeven geen problemen zal oproepen omtrent het verbod om vreemdelingen zonder het vereiste wettig verblijf tewerk te stellen. De nieuwe interpretatie lijkt immers aan te geven dat de bijlage 35 geen wettig verblijf inhoudt, wat zou impliceren dat een persoon wiens beroepsprocedure nog loopt zijn werk zou verliezen.

De wijziging heeft niet enkel gevolgen voor iemands arbeidssituatie maar kan ook invloed hebben op zijn recht op maatschappelijke integratie[673], de ziekte- en invaliditeitsverzekering, het inburgeringstraject, de vestiging, het verkrijgen van het statuut van langdurig ingezetene (met name voor de vereiste van ononderbroken verblijf) enzovoort.

De staatssecretaris voor Asiel en Migratie stelde dat ze de bijlage enkel in overeenstemming met de wet wilde brengen – de bijlage zou er voordien tegenin gegaan zijn. Ze voegde daaraan toe dat de wijzigingen aan de rechtsordening de rechtssituatie van de vreemdeling niet zou veranderen.[674] Door een vreemdeling die een bijlage 35 ontvangt, voortaan uit de registers te schrappen, wordt de rechtspositie van de vreemdeling echter wél verslechterd, aangezien een inschrijving in het Vreemdelingen- of Bevolkingsregister nodig is om toegang te krijgen tot bepaalde rechten en dienstverleningen.

673 Ze kunnen wel nog recht hebben op maatschappelijke dienstverlening, maar dat vereist een analyse van de verblijfssituatie van de betrokkene, zoals voor iedere andere aanvrager.

674 Informatie verkregen op basis van een briefwisseling tussen het Centrum en de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke integratie en armoedebestrijding.

B. UITDAGING ONDER DE LOEP: DE AFBOUW VAN SOCIALE RECHTEN VOOR VREEMDELINGEN

De recente evoluties illustreren het al. In 2013 werd, in het kader van een begrotingscontrole en in een algemeen besparingsklimaat, een reeks maatregelen genomen die voor bepaalde categorieën vreemdelingen de toegang tot sociale bescherming bemoeilijkt.

Die maatregelen, vervat in programmawetten en omzendbrieven, lijken op het eerste gezicht misschien weinig significant. Toch beïnvloeden ze de rechtspositie van de getroffen persoon negatief. Ze werden vaak aangenomen zonder een uitgebreid publiek debat, of zonder een analyse van de impact op de grondrechten van de betrokkenen. De vraag rijst daarbij hoe men in tijden van crisis kan besparen zonder daarbij de grondrechten van alle burgers, waaronder vreemdelingen, op de helling te zetten.

Een geleidelijke afbouw van het recht op sociale bijstand voor bepaalde vreemdelingen

Om een algemene context te schetsen bespreken we hierna drie maatregelen die al in de recente evoluties zijn toegelicht.

Artikel 20 van de programmawet van 28 juni 2013 beperkt het recht op maatschappelijke dienstverlening voor vreemdelingen die gemachtigd zijn tot een verblijf op basis van artikel 9bis van de wet van 15 december 1980 vanwege een arbeidskaart B of een beroepskaart. Hoewel de programmawet dat in het midden laat, blijkt uit de verklarende omzendbrief dat de uitsluiting voor deze vreemdelingen beperkt is tot vreemdelingen die een verblijfsrecht van beperkte duur hebben.[675] Vreemdelingen die tijdens die periode tijdelijk zonder werk vallen en nog niet voldoende rechten hebben opgebouwd om een werkloosheidsuitkering te kunnen vragen, hebben niet langer een sociaal vangnet. Het is voor het eerst dat een categorie vreemdelingen met een wettig (maar beperkt) verblijf wordt uitgesloten van het recht op maatschappelijke dienstverlening.

Een andere maatregel beperkt de toegang tot sociale steun voor EU-burgers en hun familieleden tijdens de eerste drie maanden van hun verblijf, door hun geen recht te geven op maatschappelijke integratie (het leefloon). Sinds 2012 worden ze ook al uitgesloten van het recht op maatschappelijke dienstverlening, waaronder dringende medische hulp. Dat betekent dat zij gedurende de eerste drie maanden van hun verblijf niet op sociale bescherming kunnen rekenen.

Een derde maatregel die de rechtspositie van bepaalde vreemdelingen aanzienlijk verslechtert is de schrapping uit de registers van personen met een bijlage 35. Hoewel de toegang tot sociale voorzieningen daarmee niet rechtstreeks wordt afgesneden, kan dat wel een gevolg ervan zijn. Een inschrijving in het Vreemdelingen- of Bevolkingsregister is immers vaak een conditio sine qua non om toegang te krijgen tot sociale voorzieningen. Concreet heeft een persoon met een bijlage 35 na 6 september 2013 niet langer recht op maatschappelijke integratie.[676] Hij kan wel nog recht hebben op maatschappelijke dienstverlening, maar dat vereist een analyse van de verblijfssituatie van de betrokkene, zoals voor ieder andere aanvrager. Personen die vroeger recht op maatschappelijke integratie hadden, verliezen dat recht maar kunnen dus wel een beroep doen op maatschappelijke dienstverlening. Daardoor kan de federale overheid besparingen doorvoeren. Dat zal wel voelbaar zijn in de middelen van de lokale OCMW's, die de kosten voor de maatschappelijke dienstverlening dragen.

Menswaardig leven is een grondrecht

De genomen maatregelen hebben een impact op het recht op een menswaardig leven. Het recht op maatschappelijke dienstverlening is immers een vorm van

675 POD Maatschappelijke Integratie, *Omzendbrief betreffende de programmawet van 28 juni 2013*, 10 juli 2013, punt 2.1.

676 Hij voldoet immers niet of niet meer aan de voorwaarden die opgesomd worden in artikel 3 van de wet van 26 mei 2002.

sociale bijstand, afgeleid van het recht van eenieder op een menswaardig leven. Dat beginsel is verankerd in verschillende nationale en internationale rechtsregels, en ook in artikel 1 van de OCMW-wet.

Sinds 1994 zijn het beginsel van menselijke waardigheid en de opsomming van sociale grondrechten grondwettelijk verankerd door de invoering van artikel 23 van de Grondwet. De aantasting daarvan is dan ook een miskenning van de Grondwet.[677]

In een arrest van 27 november 2002 heeft het Grondwettelijk Hof – toen nog het Arbitragehof – zich voor het eerst duidelijk uitgesproken over het *standstill*-effect van artikel 23, 2° van de Grondwet.[678] Dat artikel bepaalt dat ieder het recht heeft op een menswaardig leven en dat dat recht in het bijzonder het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid, en sociale, geneeskundige en juridische bijstand omvat. Het Hof stelde in zijn arrest dat uit de parlementaire voorbereiding van artikel 23 bleek dat het een concrete toepassing vond in de maatschappelijke dienstverlening door het OCMW, en dat het de bedoeling van de grondwetgever was om daaraan een *standstill*-effect toe te kennen.[679]

Het Hof geeft echter een minimalistische invulling aan het *standstill*-effect. Het definieert dat immers als het verbod voor de wetgever om maatregelen aan te nemen die een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen. Het Hof ontzegt de wetgever niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht zo adequaat mogelijk zou kunnen worden gewaarborgd.[680] En daar wringt nu net het schoentje: wanneer is er sprake van 'aanzienlijke achteruitgang', en hoe evalueert de wetgever dat?

De programmawet van 28 juni 2013 geeft daarin weinig inzicht. Uit de parlementaire voorbereidingen blijkt dat de wetgever het niet logisch vindt dat personen die gemachtigd zijn tot verblijf vanwege een professionele activiteit aanspraak kunnen maken op het recht op maatschappelijke dienstverlening.[681] Maar er wordt verder geen rechtvaardiging gegeven van de maatregel, noch wordt er ingegaan op de proportionaliteit, noodzakelijkheid of pertinentie ervan. Het is evenmin mogelijk om af te leiden of zo'n maatregel overeenkomt met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel.

In zijn advies stelt de Raad van State dat zowel de bepalingen tegenover de geregulariseerde personen op basis van werk, als de bepalingen tegenover de EU-burgers die respectievelijk het recht op maatschappelijke dienstverlening en maatschappelijke integratie ontnemen, een aanzienlijke achteruitgang zouden kunnen betekenen.[682] De Raad merkt daarbij op dat de impliciete doelstelling van de bepalingen er in bestaat misbruik van het recht op maatschappelijke integratie en dienstverlening tegen te gaan. Dat is in lijn met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. In een arrest van juli 2011[683] verduidelijkte het Hof dat artikel 23 van de Grondwet de wetgever niet verhindert om misbruik van het recht op maatschappelijke dienstverlening te voorkomen of strafbaar te stellen, als daarmee het genot gewaarborgd wordt voor wie er terecht aanspraak op kan maken.[684] Het Hof geeft daarbij ook aan dat artikel 23 van de Grondwet niet vereist dat de bedoelde rechten door de wetgever voor ieder individu op dezelfde manier moeten worden gewaarborgd. De grondwetsbepaling verhindert niet dat die rechten voor sommige categorieën worden beperkt, op voorwaarde dat er voor het onderscheid in behandeling een redelijke verantwoording bestaat.[685]

De strijd tegen de misbruiken van het recht op sociale bijstand mag niet tot gevolg hebben dat zijn terechte begunstigden er geen toegang meer tot hebben

Met de maatregelen uit de programmawet wil de wetgever het misbruik van het recht op maatschappelijke dienstverlening tegengaan van personen die op basis van werk zijn geregulariseerd. Gezien de verregaande uitsluiting – er wordt immers voor het eerst een categorie mensen uitgesloten die een wettig verblijf hebben – dringt zich de vraag op of die proportioneel

677 G. Maes, "Het standstillbeginsel in verdragsbepalingen en in art. 23 G.W.: Progressieve (sociale) grondrechtenbescherming", *RW*, 2005-2006, nr. 8, p.1081.

678 Arbitragehof, 27 november 2002, nr. 169/2002. Het *standstill*-effect is het beginsel dat geen afbreuk mag worden gedaan aan het bestaande beschermingsniveau.

679 S. Bouckaert, *Documentloze vreemdelingen: grondrechtenbescherming doorheen de Belgische en internationale rechtspraak vanaf 1985*, Antwerpen, Maklu, 2007, p. 364; GwH, 27 november 2002, nr. 169/2002.

680 GwH, 27 november 2002, nr. 169/2002, B.6.6.

681 De Kamer, *Ontwerp van programmawet*, 3 juni 2013, DOC 53 2853/001, p. 18.

682 De Kamer, *Ontwerp van programmawet*, 3 juni 2013, DOC 53 2853/001, p. 66.

683 GwH, 27 juli 2011, nr.135/2011.

684 GwH, 27 juli 2011, nr.135/2011, B.8.3.3.

685 GwH, 27 juli 2011, nr.135/2011, B.8.1.

te rechtvaardigen is. Er bestaan bovendien alternatieven om dergelijk misbruik tegen te gaan, zoals de intrekking van het verblijfsrecht wegens het niet voldoen aan de voorwaarden van het verblijf.[686] De regularisatie op basis van werk is in de regel van beperkte duur en zal maar verlengd worden als betrokkene opnieuw een arbeidscontract en arbeidskaart kan voorleggen. Wie maatschappelijke dienstverlening ontvangt, voldoet niet langer aan de verblijfsvoorwaarde en zal zijn verblijfsvergunning verliezen en een bevel krijgen om het grondgebied te verlaten. Bovendien is er aangifteplicht van beëindiging van arbeidsrelatie via DIMONA, waar de DVZ toegang toe heeft. De DVZ kan dus steeds controleren of er nog voldaan is aan de verblijfsvoorwaarden.

Naar een impactanalyse op de grondrechten?

Het is niet evident een grondwettelijke analyse te maken. Begrijpen waarom een bepaalde maatregel het best geplaatst is om het vooropgestelde doel te bereiken, vraagt een ruimer arsenaal aan elementen.

Hoewel het niet in de voorbereidende werken aan bod kwam, gaf het kabinet van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie aan dat de maatregelen van de programmawet van 28 juni 2013 moeten gekaderd worden in de algemene strijd tegen de sociale fraude, die in tijden van crisis een belangrijke prioriteit is voor de federale regering.[687] De motieven voor de schrapping van personen met een bijlage 35 uit het Bevolkings- of Vreemdelingenregister zijn minder duidelijk. Zoals vermeld stelt de staatssecretaris dat de rechtspositie van de vreemdeling daarmee niet wordt gewijzigd. De praktijk toont al aan dat er wel degelijk wijzigingen zijn.

Dat deze maatregelen onder meer genomen zijn in het kader van een begrotingscontrole en in een algemeen besparingsklimaat, wordt ook aangetoond door het gekozen instrument. Een programmawet is immers een wet waarin maatregelen worden genomen die de regering nodig vindt om haar economisch, sociaal en financieel beleid, zoals dat uit de begroting blijkt, te verwezenlijken.[688] Ook de verklaringen van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie sturen daarop aan. De vraag rijst bijgevolg: hoe kan men in tijden van crisis besparingsmaatregelen treffen zonder daarbij de grondrechten van vreemdelingen, en bij uitbreiding van alle burgers, op de helling te zetten?

Een antwoord kan gevonden worden door de impact op de grondrechten van de getroffen personen systematisch te analyseren. De Raad van Europa publiceerde in december 2013 een studie over het waarborgen van mensenrechten in tijden van economische crisis, en stuurt in haar aanbevelingen aan op zo'n impactanalyse.[689] De Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa stelt vast dat veel lidstaten grote besparingen doorvoeren op het budget voor sociaal beleid. Dat doen ze door te knippen in het budget voor onderwijs of gezondheid, en door een doorgedreven rationalisering van sociale beschermingsmechanismes.[690] De Commissaris stelt daarbij vast dat die maatregelen een disproportionele impact hebben op groepen die al kwetsbaar zijn, zoals etnische minderheden en migranten. Er worden immers minder middelen vrijgemaakt voor de opvang van asielzoekers, voor sociale en economische integratietrajecten voor migranten. Ook de toegang tot juridische bijstand en tot sociale en gezondheidsdiensten wordt beperkt. De Commissaris merkt ten slotte op dat werkende migranten, hoewel ze belasting betalen, toch geconfronteerd worden met een verhoogd aantal barrières voor hun toegang tot sociale diensten.[691]

Overheden zijn verplicht om een beleid te voeren waarbij de mensenrechten gerespecteerd en gerealiseerd worden; ze moeten voorkomen dat beleidswijzigingen en nieuwe wetgeving een inbreuk zijn op het respect voor de grondrechten. De beste manier om aan die verplichting tegemoet te komen is om, bij het ontwikkelen van nieuwe beleidsmaatregelen en wetgevende initiatieven, de impact ervan te analyseren op de grondrechten die door de beoogde maatregel in het gedrang kunnen komen. Er is op Belgisch niveau duidelijk meer nood aan een dergelijke analyse.

686 Art.13, §3, 2° van de wet van 15 december 1980 en art. 26/5, §1 van het KB van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en verwijdering van vreemdelingen.

687 Informatie verkregen op basis van een briefwisseling tussen het Centrum en de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke integratie en armoedebestrijding.

688 J. Vande Lanotte en G. Goedertier, *Overzicht publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2003, p. 674.

689 Council of Europe, Commissioner for Human Rights, *Safeguarding human rights in times of economic crisis*, Comm. DH. Issue paper (2013) 2, 4 december 2013.

690 Council of Europe, Commissioner for Human Rights, *Ibid.*, p. 16.

691 *Ibid.*, p. 22.

De voorbereiding van de programmawet van 28 juni 2013 was erg summier over de mogelijke impact. Daarnaast wordt het tegengaan van misbruik ingeroepen als rechtvaardiging voor de maatregel, maar nergens wordt het misbruik in kaart gebracht, noch wordt er gekeken naar minder verregaande maatregelen. De Raad van State zal in zijn adviezen vaak de rol vervullen van waker over de grondrechten, maar kan niet altijd tot een grondige analyse overgaan. Bij andere instrumenten, zoals de omzendbrief die de schrapping voorstelt van personen uit de registers met een bijlage 35, werd helemaal niet gereflecteerd over de gevolgen op de rechtspositie van de betrokkene, terwijl de wijzigingen wel degelijk ernstig zijn.

Het Centrum sluit zich dan ook volledig aan bij de aanbeveling die voortvloeit uit het rapport van de Commissaris voor de Rechten van de Mens: er is een systematische analyse nodig van de gevolgen die het sociale en economische beleid en de budgettaire maatregelen op de grondrechten van de getroffen categorieën kunnen hebben, en van de ongelijkheid die dat met zich mee kan brengen. Zowel *ex ante*- als *ex post*-impactanalyses moeten de gevolgen van de bezuinigings- en budgettaire maatregelen voor het respect voor de mensenrechten doorlichten.[692] De overheid kan zich daarbij laten bijstaan door Nationale Mensenrechteninstellingen, die de nodige expertise hebben om advies te geven over de impact van de maatregelen op de grondrechten van vreemdelingen, en bij uitbreiding van alle getroffen burgers.

De Raad van Europa beveelt aan de impact op de grondrechten van economisch budgetaire maatregelen te analyseren

EXTERNE BIJDRAGE

Mensenrechten en bezuinigingsmaatregelen in België: de verantwoordelijkheid van de Staat om de rechten van migranten te 'eerbiedigen', 'beschermen' en 'bewerkstelligen' volgens het internationale mensenrechtenrecht

Hoe verhoudt internationaal mensenrechtenrecht zich tot de verplichtingen van staten in hun interacties met migranten en heeft het belang of die migranten regulier of irregulier in het land verblijven? België heeft recent beleidskeuzes gemaakt waardoor bijkomende barrières worden opgetrokken die de toegang tot economische en sociale rechten voor migranten beperken. In deze bijdrage zullen we de relevantie van het internationale mensenrechtenrecht, in het bijzonder van de rechten volgens het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR), voor dit debat van naderbij bekijken en de eventuele rol belichten die Nationale Mensenrechteninstellingen (NHRI) en Instanties voor Gelijke Kansen (Equality Bodies) kunnen spelen om de drie machten van de Staat bij te staan om zijn internationale verplichtingen na te komen.

De uitdaging: de soevereiniteit van de Staat ten opzichte van internationaal recht

Terwijl het internationale mensenrechtenrecht de staten toelaat om migranten anders te behandelen dan hun eigen burgers in termen van wat we als 'burgerschapsrechten' zouden kunnen omschrijven (recht om te stemmen, te werken, de nationaliteit van het land te verkrijgen enz),[693] zijn er een aantal belangrijke uitzonderingen op deze algemene regel, die worden afgeleid uit het feit dat alle personen, ongeacht hun juridische status, fundamentele mensenrechten hebben eenmaal ze onder de bevoegdheid van een staat vallen.[694] Die rechten verwijzen naar een zekere 'minimumkern' van rechten die voor iedere persoon verzekerd zijn op grond van zijn menselijkheid en die bijvoorbeeld vereisen dat staten de eerbiediging van de waardigheid van elke persoon op hun grondgebied waarborgen.

De verplichting van de staat om de rechten uit geratificeerde verdragen te "eerbiedigen", te "beschermen" en te "bewerkstelligen" houdt niet alleen in dat ze zich niet inmengen in de uitoefening van rechten, maar ook dat ze bijzondere maatregelen nemen om het genot van rechten te verzekeren, in het bijzonder voor gemarginaliseerde en kansarme groepen. Volgens de verplichting om de rechten te eerbiedigen, moeten de staten "zich onthouden van elke rechtstreekse of onrechtstreekse inmenging in het genot van het recht" in kwestie, of het nu gaat om het recht op onderwijs, op gezondheid, op huisvesting of op water.[695] Volgens de verplichting om de rechten

692 *Ibid.*, p. 9.

693 Zie bijvoorbeeld Artikel 1 van het Verdrag inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Rassendiscriminatie en het Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen uit 1951.

694 Zie bijvoorbeeld Artikel 1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de artikelen 2 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten en van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

695 Zie het Algemeen Commentaar van het Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten, het orgaan dat toeziet op de uitvoering van het IVESCR.

te beschermen, moeten de verdragsluitende staten derden verhinderen om zich op eender welke manier in te mengen in het genot van het betreffende recht, terwijl de verplichting om de rechten te verwezenlijken van de staat kan vereisen dat hij bepaalde rechten "vergemakkelijkt, bevordert en aanbiedt".

Het duidelijkste is het recht op "eerbiediging", dat nauw aansluit bij de typologie van niet-inmenging die wordt gebruikt door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en het Comité voor Economische en Sociale Rechten[696]. Hier kan worden gewezen op de dubbele verplichting om rechten "geleidelijk te verwezenlijken" en "niet achteruit te laten gaan" (non-regressie), volgens het IVESCR. Eenvoudig gezegd, 'geleidelijke verwezenlijking' vereist van staten dat ze de door het IVESCR toegekende rechten gestadig verbeteren: ze moeten in staat zijn om "bewuste, concrete en gerichte" stappen te zetten die tot een verwezenlijking van de rechten leiden volgens het Verdrag IVESCR. 'Non-regressie' is het omgekeerde: het Algemeen Commentaar van het Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten (CESCR) stelt dat men zich moet hoeden voor achteruitgang en dat dit alleen toegestaan is wanneer alle andere mogelijkheden werden uitgeput. Wat het recht op gezondheid volgens artikel 12 IVESCR betreft, suggereert het Algemeen Commentaar 14 dan ook dat er een sterk vermoeden bestaat dat de genomen regressieve maatregelen "niet toelaatbaar" zijn. Dit beginsel vereist dus van de staten dat ze geen stappen terugzetten: eender welke achteruitgang in de toegang tot of aanspraken volgens een recht (bijvoorbeeld het recht op huisvesting) moet worden gerechtvaardigd door de staat, op wie de bewijslast rust om aan te tonen waarom de betreffende regressieve maatregel werd toegepast. Verder moet de staat verzekeren dat de maatregelen die hij neemt of nalaat te nemen niet indruisen tegen het fundamentele beginsel van non-discriminatie zoals bepaald in artikel 2(2) van het Verdrag.

Welke zijn de Belgische beleidskeuzes met betrekking tot migranten die de verplichtingen op het gebied van mensenrechten op de proef stellen en een zorgvuldige overweging vereisen van de impact op de groepen die erdoor worden getroffen? Een daarvan is de invoering van bijkomende vereisten voor het wettige verblijf dat een voorafgaande voorwaarde is om aanspraak te kunnen maken op sociale uitkeringen en het recht op gezinsleven. Deze bijkomende hinderpalen hebben niet alleen betrekking op 'irreguliere' migranten. Zo zijn inkomens- en huisvestingsvoorwaarden deel gaan uitmaken van de wettelijke vereisten voor het uitoefenen van het recht op gezinshereniging voor 'legale' migranten. Dit is een voorbeeld van een duidelijke beleidswijziging die zeer waarschijnlijk een invloed zal hebben op migranten. Een tweede voorbeeld is om te beginnen al de manier waarop iemand het recht op wettelijk verblijf verkrijgt: indien het moeilijker wordt om toegang te hebben tot een wettelijk verblijf, wegens bijkomende hinderpalen zoals langere wachttijden of wegens nieuwe bepalingen. Ook hier komen de verplichtingen van de staat aan de orde. Een derde voorbeeld heeft betrekking op de bijkomende vereisten voor 'wettige' EU-migranten doordat de duur van het vereiste verblijf wordt gewijzigd[697], wat een invloed heeft op de toegang tot sociale uitkeringen of diensten, of wanneer vereisten van de EU-wetgeving (eventueel onterecht) worden aangehaald als reden om de aanspraken van migranten te beperken.

In zijn *Concluding Observations* (afsluitende opmerkingen) over België, heeft het CESCR[698] naast een algemene bezorgdheid[699], ook twee punten van bezorgdheid aangehaald die in het bijzonder verband houden met de manier waarop België migranten behandelt wanneer het om hun levensstandaard en de toegang tot huisvesting gaat. Wat de levensstandaard betreft, maakte het Comité zich zorgen over de negatieve impact van armoede op minderheids- en gemarginaliseerde groepen in de bevolking, in het bijzonder de kinderen van niet-onderdanen[700], en deed het een aanbeveling aan de staat om zijn inspanningen op te drijven om deze aangelegenheid op een passende manier aan te pakken in overeenstemming met artikel 11 van het Verdrag.[701] Het

696 Het toezichthoudende orgaan volgens het Europees Sociaal Handvest en het Herziene Europees Sociaal Handvest van de Raad van Europa.

697 Bijvoorbeeld de wijzigingen ingevoerd door Art. 15-19 van de programmawet van 28 juni 2013.

698 Comité voor economische, sociale en culturele rechten, Afsluitende opmerkingen over het vierde periodieke rapport van België, 23 december 2013, E/C.12/BEL/CO/4.

699 *Ibid*., §10.

700 *Ibid*., §18: "Het Comité betreurt de afwezigheid van informatie over de impact op de vermindering van de armoede van de maatregelen die werden genomen met het oog op armoedebestrijding en maatschappelijke integratie, met name het Eerste Federaal Plan Armoedebestrijding en het nationaal actieplan sociale insluiting en armoedebestrijding 2008-2010 (art. 11)."

701 *Ibid*., §18: "Het Comité beveelt de staat die Partij is bij dit Verdrag aan om de toepassing van zijn tweede Federaal Plan Armoedebestrijding voort te zetten en de andere genomen maatregelen zowel op federaal als op regionaal niveau te versterken door zich te vergewissen van hun concrete impact op de vermindering van de armoede. Het Comité beveelt tot slot aan dat de meest kansarme en gemarginaliseerde categorieën het voorwerp blijven uitmaken van meer specifieke maatregelen voor armoedebestrijding. Het Comité vestigt de aandacht van de Staat die partij is bij dit Verdrag op de verklaring getiteld "De armoede en het internationaal Pact met betrekking tot de economische, sociale en culturele rechten", die door het Comité op 4 mei 2001 werd aangenomen (E/2002/22–E/C.12/2001/17, bijlage VII)." Artikel 11(1) IVESCR stelt: "De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van een ieder op een behoorlijke levensstandaard voor zichzelf en zijn gezin, daarbij inbegrepen toereikende voeding, kleding en huisvesting, en op steeds betere levensomstandigheden. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag nemen passende maatregelen om de verwezenlijking van dit recht te verzekeren, daarbij het essentieel belang erkennende van vrijwillige internationale samenwerking."

Comité drukte eveneens zijn bezorgdheid uit over zowel de hinderpalen voor de toegang tot huisvesting, inzonderheid voor migranten, als het gebrek aan maatregelen om dakloosheid en uitzettingen uit de woning te vermijden.[702]

Het CESCR ging niet in op het recht op gezondheid voor migranten waarvoor, net als in andere staten, een beperking geldt van de gezondheidszorg voor migranten tot noodsituaties. Hierdoor bestaan er geen volledige garanties voor het recht op een zo goed mogelijke lichamelijke en geestelijke gezondheid zonder discriminatie, zoals gewaarborgd in artikel 12.[703]

Hoewel het internationale mensenrechtenrecht de mogelijkheid van staten erkent om economische noodmaatregelen in te roepen ter rechtvaardiging van de beperking van rechten en, hoewel betwistbaar, ter rechtvaardiging van regressieve maatregelen, die een impact hebben op rechten, moet niettemin aan het beginsel van 'evenredigheid' worden voldaan. Wanneer de Staat niet onderworpen is aan de voorwaarden die zijn opgelegd als onderdeel van een overeenkomst over een financiële reddingsoperatie met het Internationaal Monetair Fonds of een andere instantie (zoals in Ierland, Griekenland of Portugal), zijn de mogelijkheden kleiner om het bestaan van een economische crisis in te roepen als rechtvaardiging, toch wanneer de impact van het opleggen van beperkingen aan de meest kwetsbaren in de gemeenschap ertoe leidt dat hen fundamentele mensenrechten worden ontzegd. Het basisbeginsel van non-discriminatie volgens elk van de rechten in het IVESCR en andere verdragen vereist dat bijzondere aandacht wordt besteed aan de impact van beleidsmaatregelen op identificeerbare groepen, waaronder migranten die regulier en irregulier verblijven.

Indien er in België een wet of een maatregel wordt ingevoerd die impact heeft op de bestaande rechten van migranten – zowel legale als irreguliere – op toegang tot gezondheidszorg, onderwijs of sociale huisvesting, zou die wet of maatregel moeten worden onderzocht in het licht van de verplichting van de Staat om de rechten van het Verdrag te 'eerbiedigen'. Indien het om een nieuwe vereiste gaat dat de migrant geregulariseerd of 'regulier' moet zijn, terwijl dat voordien niet het geval was, zal België worden verplicht om aan te tonen hoe de maatregel toelaatbaar is, aangezien deze een impact heeft op een recht, en dat deze niet discriminerend is (d.w.z. een rechtstreekse of onrechtstreekse impact heeft op een minderheidsgroep zonder rechtvaardiging met betrekking tot zijn evenredigheid). Wanneer ze een beleidsmaatregel beoordelen, kunnen lokale rechtbanken of gerechtshoven nagaan of volgens gebruikelijke wettelijke toetsingsmethoden naar behoren werd voldaan aan de bewijslast, die naar de Staat is verschoven, om de maatregel te rechtvaardigen. Wanneer een maatregel slechts een minimale ondersteuning heeft in de wetgeving (een administratieve maatregel waarover niet werd gestemd door het Parlement), dan zal een aanzienlijke rechtvaardiging vereist zijn om aan de vereisten van het Verdrag te beantwoorden.

Welke rol is hier dan eventueel voor NHRI's en Instanties voor Gelijke Kansen weggelegd? Als antwoord op de economische crisis leggen een aantal NHRI's nu steeds meer de nadruk op de impact van economische maatregelen op minderheidsgroepen in de bevolking. De reden daarvoor is dat budgettaire en beleidsbeslissingen een zeer reële impact hebben op personen die risico lopen op discriminatie. In zijn meest recente *Concluding Observations* (afsluitende opmerkingen) over België heeft het CESCR een aantal van die groepen geïdentificeerd waarvoor de Staat een antwoord zal moeten formuleren. In Ierland neemt het Ierse NHRI[704] de internationale aanbevelingen van VN-comités en de uitspraken van Europese gerechtshoven ter hand en toetst hedendaagse aangelegenheden met betrekking tot het sociale beleid tegen de achtergrond aan die normen. Het doel is dubbel: schendingen van die rechten vermijden en de staat aansprakelijk

702 *Ibid.*, §19: "Het Comité beveelt de Staat die partij is bij dit Verdrag aan om de bestaande maatregelen ter bevordering van de toegang tot een passende woning zonder discriminatie te versterken voor personen met een laag inkomen, gemarginaliseerde en kansarme bevolkingsgroepen en personen van vreemde herkomst. Het Comité beveelt de Staat die partij is bij dit Verdrag eveneens aan om het beleid van de bouw van sociale woningen voort te zetten waarmee in de diverse gewesten is begonnen en om daarbij de voorkeur te geven aan de toegang van die categorieën. Het nodigt de Staat die partij is bij dit Verdrag uit om de goedkeuring van een nationale strategie voor de toegang tot huisvesting te overwegen. Het Comité vestigt de aandacht van de Staat die partij is bij dit Verdrag op zijn algemene opmerking nr. 4 (1991) over het recht van voldoende huisvesting"; En in §20: "Het Comité beveelt de Staat die partij is bij dit Verdrag aan om het verschijnsel van daklozen krachtig te bestrijden door de oorzaken aan te pakken. Het Comité beveelt de Staat die partij is bij dit Verdrag eveneens aan om een wetgeving aan te nemen die personen tegen gedwongen uitzetting beschermt in overeenstemming met de internationale normen, met name wat de verplichting betreft om zich ervan te vergewissen dat er niemand is die geen dak boven het hoofd heeft of het slachtoffer kan worden van de schending van andere mensenrechten als gevolg van een uitzetting. Het Comité wijst de Staat die partij is bij dit Verdrag op zijn algemene opmerking nr. 7 (1997) betreffende het recht op huisvesting: gedwongen huisuitzettingen".

703 Niet alleen zijn de staten verplicht om de mensenrechten van migranten te handhaven zodra ze een internationaal verdrag ratificeren dat die rechten waarborgt, de ontzegging van de rechten houdt voor staten ook praktische gevaren in aangezien dit "een groot risico met zich meebrengt dat niet-onderdanen sociaal zullen worden uitgesloten en de gezondheidszorgdiensten niet zullen kunnen genieten in een staat, wat potentieel ernstige gevolgen kan hebben zowel voor zichzelf als voor hun gast- en thuisgemeenschappen": Wereldgezondheidsorganisatie, *International Migration, Health & Human Rights (Internationale Migratie, Gezondheid en Mensenrechten)*, Health and Human Rights Publication Series (Publicatiereeks Gezondheid en Mensenrechten) Issue No. 4 (nr. 4), Wereldgezondheidsorganisatie, Genève (2003), §8.

704 *Irish Human Rights Commission*, die binnenkort Irish *Human Rights and Equality Commission* wordt.

stellen om de betrokken rechten te handhaven en de overheidsdiensten voor de herziening van de huidige wetgeving en praktijk, in het bijzonder wanneer het om controversiële sociale aangelegenheden gaat, op een dusdanige manier bij te staan dat oplossingen kunnen worden gevonden om de rechten van verschillende personen in de samenleving evenwichtig te waarborgen.

Mensenrechtenrecht legt positieve verplichtingen op aan Staten om risicogroepen te identificeren en om sociale en economische beleidsmaatregelen te formuleren die rekening houden met hun kwetsbaarheden en de impact van overheidsbeslissingen verlichten. Staten kunnen dat doen door de beginselen van non-discriminatie, gelijkheid, transparantie, participatie en aansprakelijkheid toe te passen, rekening houdende met de noden van die risicogroepen. Niet alle beleidsmaatregelen worden verworpen. Evenredigheid is het sleutelwoord.

Het probleem is dat die positieve verplichtingen niet altijd worden ondersteund door het binnenlandse recht, waardoor Staten blootgesteld zijn aan internationale afkeuring. NHRI's en Instanties voor Gelijke Kansen kunnen de wetgeving en de praktijk beoordelen, aanbevelingen doen aan de overheid en nog andere functies vervullen, maar uiteindelijk beslist de overheid.[705] NHRI's kunnen ook rechtbanken en gerechtshoven, steden en gemeenten, federale en lokale overheden bijstaan om een aanpak uit te werken die de waarschijnlijkheid van schendingen van de mensenrechten verminderen, door advies te geven aan rechtbanken en gerechtshoven en contacten te onderhouden met instanties van de VN en de Raad van Europa, zoals ze verplicht zijn te doen.[706] Zo intervenieert de Ierse NHRI geregeld bij binnenlandse rechtbanken als *amicus curiae* (of "vriend van de rechtbank") om de aandacht te vestigen op de aspecten in verband met mensenrechten en gelijke kansen van een bepaald geval en helpt de rechtbank op die manier om met een betere kennis van zaken een vonnis te vellen. Er kan ook vorming gegeven worden aan overheidsambtenaren zodat ze bij het ontwerpen van beleidsmaatregelen de mensenrechten in het achterhoofd houden. Uiteindelijk is het de bedoeling dat NHRI's een hulpmiddel zijn voor de staat, een verbindingsschakel tussen gemarginaliseerde individuen en de staat met als uiteindelijke doel het behoud van de mensenrechten voor iedereen.

Dr. Des Hogan[707]

705 Zie de Concluding Observations (afsluitende opmerkingen) over België in verband met de versterking van zijn NHRI, § 8: "Het Comité beveelt de Staat die partij is bij dit Verdrag aan om het proces te versnellen dat aan de gang is om een nationale instelling voor mensenrechten op te richten die volledig in overeenstemming is met de Beginselen van Parijs die door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties werden goedgekeurd in de resolutie 48/134 van 20 december 1993".

706 Zie de Concluding Observations (afsluitende opmerkingen) over België in verband met de versterking van de positie van het internationale mensenrechtenrecht en het IVESCR in zijn binnenlands recht, §7: "Het Comité herhaalt zijn vorige aanbeveling die beoogt dat de Staat die partij is bij het Verdrag de passende maatregelen neemt om de rechtstreekse toepassing van de bepaling van het Pact te verzekeren in de nationale rechtsorde (E/C.12/BEL/CO/3, §§24-25). Het Comité beveelt de Staat die partij is bij het Verdrag eveneens aan om de nodige maatregelen te nemen om het Pact mee te delen aan de advocaten, rechters en magistraten zodat, desgevallend, het inroepen of de toepassing ervan door de rechtbanken en gerechtshoven van de Staat die partij is bij het Verdrag wordt vergemakkelijkt. Het vestigt de aandacht van de Staat die partij is bij het Verdrag op zijn algemene opmerking nr. 9 (1998) betreffende de toepassing van het Pact op nationaal niveau".

707 LLB, LLM, PhD, Solicitor, Acting Chief Executive, Irish Human Rights Commission. De commentaren in deze paper zijn die van de auteur en weerspiegelen niet noodzakelijk de mening van de Irish Human Rights Commission.

Hoofdstuk VI

NATIONALITEIT

A. CIJFERS

1. Europese tendensen

In 2011 hebben de lidstaten van de EU-27 de nationaliteit van hun land toegekend aan ongeveer 780.000 personen, wat een daling van 4% betekent in vergelijking met 2010.[708] Die daling komt na drie opeenvolgende jaren van stijging en wordt hoofdzakelijk verklaard door de afname die werd vastgesteld in Groot-Brittannië, Frankrijk, Spanje en Italië (vier van de vijf landen die het vaakst hun nationaliteit toekennen aan vreemdelingen). Enkel in Duitsland wordt een toename vastgesteld. Als we het aantal nationaliteitswijzigingen bekijken ten opzichte van de totale bevolking van de lidstaten, komt België op de vierde plaats (met gemiddeld 2,7 toekenningen van de nationaliteit per 1.000 inwoners) na Luxemburg (6,6), Zweden (3,9) en Groot-Brittannië (2,8).

In het algemeen waren Marokko, Turkije, Ecuador en India de voornaamste landen van herkomst van de nieuwe EU-burgers. In België behoren Marokko en Turkije tot de vijf voornaamste herkomstlanden van de 'nieuwe Belgen', samen met Italië, de DR Congo en Rusland.

708 Gegevens van Eurostat, Persbericht van 27 november 2013.

2. Belgische tendensen

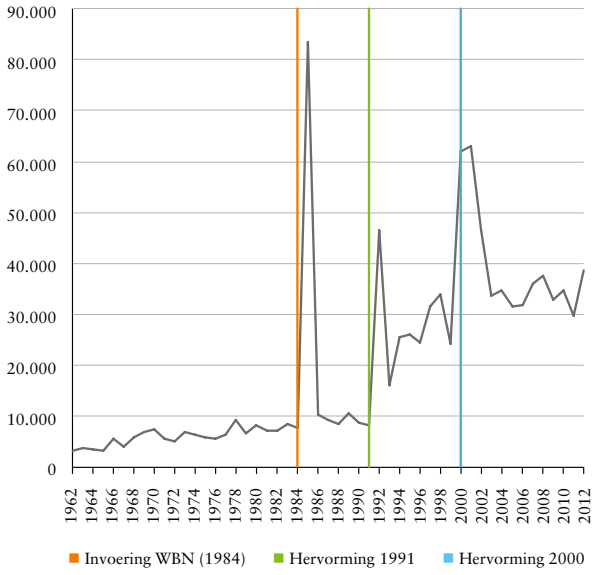
Het aantal vreemdelingen dat Belg wordt, neemt sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog, en vooral tijdens de afgelopen dertig jaar, voortdurend toe. Zo steeg dit aantal van 8.334 in 1980 naar 38.612 in 2012. In het bijzonder sinds 1984, het jaar van de invoering van het Wetboek van de Belgische Nationaliteit (WBN), hebben verscheidene gebeurtenissen een ongekende impact gehad op het aantal verkrijgingen en toekenningen van de Belgische nationaliteit. Zo piekt het aantal nationaliteitswijzigingen in 1985, 1992 en 2000-2001 (Figuur 40). Dit weerspiegelt de belangrijke hervormingen waarvan het WBN het voorwerp heeft uitgemaakt. Zo valt de piek van 1985 samen met de invoering van het WBN, wat een wijziging inhield van de toekenning van de nationaliteit bij de geboorte voor kinderen geboren uit een Belgische moeder. De piek van 1992 is het gevolg van de hervorming van 1991 waardoor de nationaliteit kan worden toegekend aan in België geboren kinderen uit ouders die zelf op Belgisch grondgebied zijn geboren. De stijging die tussen 2000 en 2002 wordt vastgesteld, kan dan weer grotendeels worden verklaard door de hervorming in 2000, die de procedure tot verkrijging van de Belgische nationaliteit door nationaliteitsverklaring wijzigde.[709] Meer recent werd het WBN grondig gewijzigd door de wet van 4 december 2012 (in werking getreden op 1 januari 2013). Enkele van de belangrijkste hervormingen zijn de wijziging van de definitie van het wettelijke verblijf, het ondergeschikt worden van de naturalisatieprocedure en de hervorming van de procedure voor de nationaliteitsverklaring.[710] Zodra het Centrum over de

709 Om Belg te worden door nationaliteitsverklaring, moest een kandidaat vóór deze hervorming tussen 18 en 30 jaar oud zijn, in België geboren zijn en er zijn hoofdverblijfplaats hebben gehad. De leeftijdsbeperking van 30 jaar geldt niet langer en de wet voert nieuwe voorwaarden in. Kan Belg worden, al wie meerderjarig is en al zeven jaar in België verblijft en over een verblijfsvergunning van onbepaalde duur beschikt, en al wie meerderjarig is, mits een van zijn ouders Belg is.

710 *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 193-194.

volledige cijfers voor 2013 beschikt, zal het de statistische gevolgen van die nieuwe hervorming kunnen beoordelen.

Figuur 40. **Evolutie van het aantal vreemdelingen die de Belgische nationaliteit hebben verkregen, 1962-2012** *(Bron: ADSEI)*



Kader 25. Gegevensbronnen voor de nationaliteitswijzigingen

De gegevens over nationaliteitswijzigingen zijn afkomstig van het Rijksregister. De ADSEI en de Kamer van volksvertegenwoordigers (via parlementaire vragen) maken die gegevens beschikbaar. Elk jaar is er echter een verschil van ongeveer 20% tussen beide gegevensbronnen. De Kamer telt jaarlijks tussen 15 en 20% 'nieuwe Belgen' meer dan de ADSEI. Die verschillen hebben met een aantal elementen te maken. Zo staan er in de gegevens van de Kamer details over drie procedures waardoor kinderen van bij hun geboorte de Belgische nationaliteit toegewezen krijgen, terwijl die in feite niet verwijzen naar een wijziging van de nationaliteit maar wel naar een manier van toekenning ervan. De eerste categorie omvat de toekenning van de nationaliteit op grond van de nationaliteit van de vader of de moeder (artikel 8, §1, 1° van het WBN).[711] De tweede categorie is gebaseerd op artikel 11, alinea 1 en 2 van het WBN dat de Belgische nationaliteit automatisch toekent aan kinderen die in België zijn geboren uit een ouder of adoptant die zelf in België is geboren. De derde categorie, ten slotte, vloeit voort uit artikel 10 van het WBN dat de Belgische nationaliteit toekent aan staatloze kinderen en vondelingen. De statistieken van de ADSEI houden enkel rekening met de nationaliteitswijzigingen.

Toekenning en verkrijging van de Belgische nationaliteit

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 WBN bepaalt vier manieren van **toekenning**: afstamming, adoptie, geboorte in België en het gezamenlijk gevolg van een akte van verkrijging. Dit laatste betekent concreet dat de vader of de moeder door Belg te worden, deze nationaliteit ook doorgeeft aan zijn of haar minderjarig(e) kind(eren) over wie hij of zij gezag uitoefent. Het is ook mogelijk om de Belgische nationaliteit te **verkrijgen.** Dit kan via de nationaliteitsverklaring, door nationaliteitskeuze, door keuze op grond van een huwelijk met een Belg of door naturalisatie. Uitgezonderd de aanvragen tot toekenning, zijn sinds 1 januari 2013 enkel nog de procedures via nationaliteitsverklaring en naturalisatie mogelijk. De aanvragen die vóór die datum werden ingediend, zullen echter nog volgens de oude procedures worden behandeld. Er zouden nog statistieken volgens die criteria beschikbaar moeten zijn zo lang niet alle vóór de hervorming ingediende dossiers zijn behandeld.[712]

De laatste vijftien jaar schommelt het aantal 'nieuwe Belgen' sterk, met in het bijzonder een aanzienlijke stijging tussen 2000 en 2002, als gevolg van de hervor-

711 Een aantal gevallen kunnen toch worden meegerekend ten gevolge van een laattijdige erkenning van het kind door een Belgische ouder.

712 Volgens de Kamer is er immers een aanzienlijke achterstand van ongeveer 40.000 dossiers die nog volgens de oude procedure moeten worden behandeld en zal het nog verscheidene jaren duren voor die is weggewerkt.

ming van het WBN in 2000. Sinds 2003 is die jaarlijkse schommeling minder uitgesproken (Tabel 15). In 2012 waren de vier voornaamste wijzen van toegang tot de Belgische nationaliteit de verwerving via nationaliteitsverklaring (33%), de toekenning als gezamenlijk gevolg van een akte van verkrijging (21%), de verwerving door keuze op grond van huwelijk met een Belg (16%) en de toekenning door afstamming (16%). Tussen 2003 en 2012 waren die cijfers relatief stabiel, behalve in 2011, toen het aantal naturalisaties beduidend was gedaald ten opzichte van de andere jaren (620 naturalisaties in 2011 tegenover 3.836 in 2010 en 5.777 in 2012) (zie verder).

Tabel 15. **Wijzen van toekenning en verkrijging van de Belgische nationaliteit, 2000-2012** *(Bron: Bulletins van vragen en antwoorden van de Kamer van volksvertegenwoordigers)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Toekenning van de nationaliteit													
Toekenning omwille van de nationaliteit van de vader of de moeder (art. 8)	7.388	7.243	6.948	6.879	7.142	7.308	7.372	7.524	7.693	7.971	7.958	7.706	7.064
Toekenning omwille van een adoptie (art. 9)	494	470	446	392	412	453	329	311	296	288	296	260	164
Toekenning omwille van de geboorte in België, geval van staatloosheid (art. 10)	57	54	87	81	134	137	167	76	35	17	16	11	20
Toekenning 3de generatie (art. 11)	1.266	1.207	1.039	927	839	770	754	721	640	599	580	528	425
Toekenning 2de generatie (art. 11bis)	1.259	498	276	233	194	124	142	112	78	99	162	180	173
Toekenning gezamenlijk gevolg van een akte van verkrijging (art. 12)	19.489	20.171	12.210	7.763	8.243	6.768	6.987	8.646	8.719	7.548	8.114	6.371	9.392
Verkrijging van de nationaliteit													
Verkrijging via nationaliteitsverklaring (art. 12bis)	18.635	24.387	19.520	15.901	13.250	11.244	11.483	11.588	12.603	12.776	14.550	14.927	14.927
Verkrijging door nationaliteitskeuze (art. 13-15)	591	187	168	89	96	95	99	97	104	52	37	50	101
Verkrijging door de vreemde echtgenoot van een Belg (art. 16)	6.656	4.251	4.332	4.593	5.002	5.091	6.031	6.287	6.947	6.667	7.011	6.708	7.176
Naturalisatie (art. 19)	10.501	10.580	8.251	4.086	6.558	6.084	6.025	8.304	7.760	4.408	3.836	620	5.777
Andere wijzen van nationaliteitswijziging													
Het herkrijgen (art. 24)	124	95	95	69	70	73	80	117	80	70	72	75	59
Andere (speciale gevallen)	3.718	1.609	356	239	213	168	155	175	259	273	170	135	155
Totaal	70.178	70.752	53.728	41.252	42.153	38.315	39.624	43.958	45.214	40.768	42.802	37.571	45.433

Zo is de verkrijging van de nationaliteit door *nationaliteitsverklaring* sinds de invoering ervan in 1991 geleidelijk een belangrijke manier geworden om de nationaliteit te verwerven. De wijziging van het WBN in 2000 heeft de procedure voor de verkrijging door nationaliteitsverklaring toegankelijker gemaakt, waar-

door deze procedure al snel de eerste wijze voor het verkrijgen van de Belgische nationaliteit is geworden. Als gevolg van de laatste hervormingen van het WBN zal die manier om de Belgische nationaliteit te verwerven vanaf 2013 ongetwijfeld sterke veranderingen ondergaan. De *toekenning als gezamenlijk gevolg* van een akte van verkrijging (toekenning aan een minderjarig kind van wie een van de ouders Belg is geworden) is in de jaren 2000 de tweede wijze geworden om de Belgische nationaliteit te verkrijgen. Ook de toename in de laatste jaren van het aantal *verkrijgingen van de nationaliteit door de vreemde echtgenoot van een Belg* dient te worden vermeld. Tussen 2002 en 2012 is die categorie gestegen van 8% naar 16% van het totaal aantal nationaliteitswijzigingen.

Uit de cijfers blijkt ook een geleidelijke vermindering van het aantal *naturalisaties* in de afgelopen tien jaar, met 3.836 gevallen in 2010 (tegenover meer dan 10.500 aan het begin van de jaren 2000). Het jaar 2011 is in dit opzicht heel atypisch, aangezien er slechts 620 naturalisaties werden geregistreerd. Die daling kan door minstens drie elementen worden verklaard. Belangrijke reden is dat de Commissie voor de Naturalisaties zijn intern reglement wijzigde met de criteria die van toepassing zijn op de naturalisatieaanvragen.[713] Daarnaast was het in heel wat dossiers wachten op advies van het parket. Tot slot heeft de Kamer van volksvertegenwoordigers in 2011 tot drie keer toe naturalisatiewetten gestemd, terwijl slechts één daarvan in 2011 in het Belgisch Staatsblad werd gepubliceerd.[714] De twee andere werden begin 2012 gepubliceerd. Personen die op grond van die beslissingen de nationaliteit hebben verkregen, worden dan ook pas in de cijfers voor het volgende jaar opgenomen. In 2012 waren er dan ook 5.777 naturalisaties, wat meer is dan in 2009 en in 2010. Dit is wellicht eerder te verklaren door een inhaaleffect dan door een werkelijke stijging.

Wij herinneren eraan dat een aantal categorieën wegens de wetswijziging vanaf 2013 geleidelijk in onbruik zullen geraken, bijvoorbeeld de nationaliteitskeuze. Daarnaast weten we al dat het aantal naturalisatieaanvragen in 2013 aanzienlijk is gedaald wegens de strengere voorwaarden die in de context van de hervorming van het Wetboek van de Belgische Nationaliteit voortaan worden opgelegd.

In 2012 was de belangrijkste toegangspoort tot de Belgische nationaliteit de verwerving via nationaliteitsverklaring (33%)

De herkomst van de 'nieuwe Belgen'

Tot in de jaren 1980 ging het bij nationaliteitswijzigingen vooral om Europese onderdanen. Pas sinds 1985 begint het aantal derdelanders toe te nemen. Het aanzienlijke aandeel burgers uit de EU-15 onder alle 'nieuwe Belgen' in 1992 (Figuur 41) geeft de inhaalbeweging weer die resulteerde uit de hervorming van het WBN in 1991. Het geheel van Europese landen (EU-15, de twaalf nieuwe EU-lidstaten en de andere Europese landen, waaronder Turkije[715]), is in de afgelopen tien jaar globaal genomen de voornaamste herkomstregio gebleven van de 'nieuwe Belgen'[716] en vertegenwoordigt jaarlijks tussen 38% en 40% van de verkrijgingen van de Belgische nationaliteit. Sinds 1993 is Noord-Afrika de op een na belangrijkste herkomstregio, gevolgd door Sub-Saharaans Afrika en tot slot Azië. Het aandeel Noord-Afrikanen in het geheel van personen die de Belgische nationaliteit hebben verworven, was in de jaren 1990 aan het stijgen, maar dit aandeel is in de loop van de jaren 2000 sterk afgenomen, van 38% in 2000 naar 24% in 2012.

De Marokkaanse, Turkse en Italiaanse nationaliteiten zijn de voornaamste nationaliteiten van herkomst van de 'nieuwe Belgen'. Ze vertegenwoordigden respectievelijk 20%, 8% en 7% van het totaal aantal nationaliteitswijzigingen dat in 2012 werd geregistreerd, ofwel meer dan een derde van alle verkrijgingen tijdens dat jaar. In het begin van de jaren 1990, vertegenwoordigden die drie nationaliteiten samen nagenoeg de helft van alle nationaliteitswijzigingen. 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'.

713 Kruispunt M-I, *Nieuwsbrief Vreemdelingenrecht en Internationaal privaatrecht*, nr. 2-2011. Alle nieuwsbrieven zijn beschikbaar op www.kruispuntmi.be.

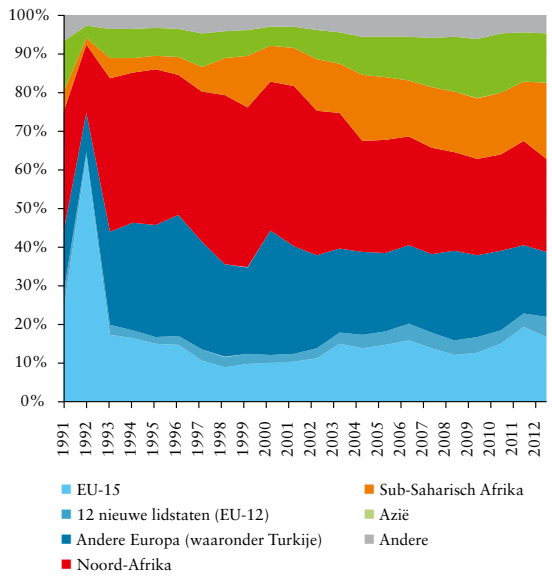
714 De naturalisatiewetten worden goedgekeurd door de Kamer van volksvertegenwoordigers op voorstel van de Naturalisatiecommissie. De personen die erin vermeld staan, worden Belg op de dag waarop de teksten in het Belgisch Staatsblad verschijnen.

715 Voor meer uitleg, zie: *Kader 3. Definitie van de groepen van nationaliteiten*, Hoofdstuk I.

716 Behalve in 1998 en 1999, jaren tijdens dewelke het aandeel 'nieuwe Belgen' uit landen van Noord-Afrika hoger is dan dat van Europeanen (resp. 43,5% tegenover 35,7% in 1998 en 41,2% tegenover 34,8% in 1999).

Een aantal nationaliteiten die in België slechts matig waren vertegenwoordigd, hebben recent een toename gekend. Dit is met name het geval voor de Congolezen, de Russen, de Guineeërs en de Roemenen.

Figuur 41. **Evolutie van het aandeel van de verschillende nationaliteitengroepen voor de personen die de Belgische nationaliteit hebben verkregen, 1991-2012** *(Bron: RR-ADSEI)*



Een meerderheid van vrouwen onder de 'nieuwe Belgen'

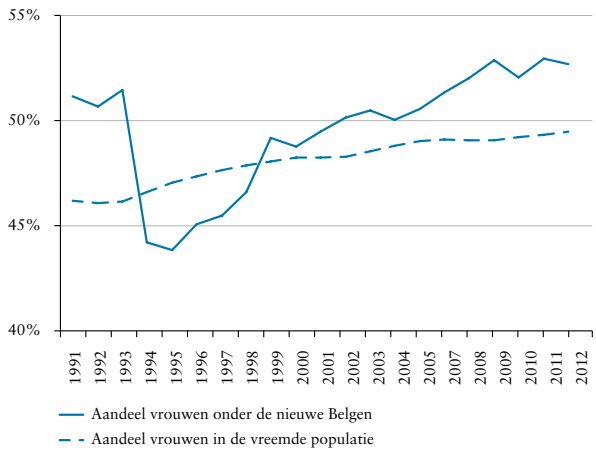
Tot in 1984 werden vrouwen vaker Belg dan mannen.[717] Pas vanaf 1985 kwam er geleidelijk een gelijkheid tot stand tussen mannen en vrouwen.

De herkomst van de 'nieuwe Belgen' is de afgelopen twintig jaar gediversifieerd

In het begin van de jaren 1990 waren iets meer dan de helft van de 'nieuwe Belgen' vrouwen. In 1994-1995 stellen we echter een bruuske ommekeer van die situatie vast: het aantal vrouwen dat Belg wordt, neemt een plotse duik. De voornaamste reden daarvoor is de wet van 6 augustus 1993 die behalve de verplichte samenlevingsperiode van zes maanden, ook een verblijf van drie jaar in België als voorafgaande voorwaarde oplegt aan wie een aanvraag wil indienen. Daardoor wordt het voor de echtgenoten van Belgen moeilijker om de nationaliteit te verkrijgen. Aangezien een dergelijke procedure eerder vrouwen betrof, deed er zich in 1993 en 1994 een drastische daling voor van het aantal vrouwen dat Belg werd. Vanaf 1995 echter konden de vrouwen die in 1993 niet aan de voorwaarde van een verblijf van drie jaar voldeden en de nationaliteit dus niet gemakkelijker hadden kunnen verkrijgen na een samenlevingsperiode van zes maanden met hun Belgische echtgenoot, de Belgische nationaliteit toch verkrijgen zodra de verblijfsvoorwaarde was vervuld. Het aandeel vrouwen in het totaal aantal verkrijgingen van de nationaliteit begon geleidelijk opnieuw toe te nemen en bereikte tijdens de eerste helft van de jaren 2000 nagenoeg hetzelfde peil als dat van de mannen (Figuur 42).

De vervrouwelijking van de nationaliteitswijzigingen zette zich voort in de tweede helft van de jaren 2000. In 2012 waren 53% van de 'nieuwe Belgen' vrouwen. Die vaststelling is des te opmerkelijker omdat de meerderheid van de vreemde populatie mannen zijn. Afgezien van de schommelingen teweeggebracht door de wetswijzigingen, is het aandeel van de vrouwen onder de 'nieuwe Belgen' aanzienlijk en gaat het al verscheidene jaren zelfs in stijgende lijn.

Figuur 42. **Evolutie van het aandeel van vrouwen onder de 'nieuwe Belgen' en van het aandeel van vrouwen in de vreemde populatie, 1991-2012** *(Bron: RR-ADSEI)*



717 Het Wetboek van de Belgische Nationaliteit gaf immers de voorkeur aan de verkrijging van de nationaliteit door vreemde vrouwen die gehuwd waren met Belgische mannen, veeleer dan aan vreemde mannen die gehuwd waren met Belgische vrouwen en een dergelijk voordeel niet genoten.

B. RECENTE ONTWIKKELINGEN

I. Hervorming van het Wetboek van de Belgische nationaliteit

Op 1 januari 2013 trad een wet in werking die **grondige wijzigingen** aanbracht in het Wetboek van de Belgische nationaliteit (WBN).[718] Zo hanteert de wet een nieuwe definitie van de term 'wettelijk verblijf'. De procedure tot nationaliteitsverklaring komt centraal te staan, terwijl de naturalisatieprocedure ondergeschikt wordt. Er worden voor die nationaliteitsverklaring ook een aantal nieuwe criteria ingevoerd. Om het publiek wegwijs te maken in die hervormde nationaliteitswetgeving, publiceerde het Centrum een nieuwe versie van de brochure 'Belg worden'.[719]

Om een nationaliteitsverklaring af te leggen, moet de betrokkene het bewijs leveren van kennis van één van de landstalen (niveau A2[720]) en op het moment van de aanvraag een wettelijk verblijf van onbeperkte duur hebben. Daarnaast onderscheidt de wet twee termijnen van voorafgaand wettelijk verblijf: vijf jaar en tien jaar.

Om voor de termijn van vijf jaar in aanmerking te komen, moet de aanvrager zijn maatschappelijke integratie en economische participatie bewijzen. Wie niet aan die twee voorwaarden voldoet, kan de Belgische nationaliteit pas na tien jaar wettelijk verblijf verkrijgen, op voorwaarde dat hij zijn deelname aan het leven van de onthaalgemeenschap kan bewijzen. Daarnaast gelden er ook specifieke criteria voor de vreemdeling die de ouder is van een Belgisch minderjarig kind of gehuwd is met een Belg.

Bepaalde categorieën zijn vrijgesteld van die voorwaarden en kunnen louter op basis van een wettelijk verblijf van vijf jaar Belg worden. Het gaat om personen met een handicap, met een invaliditeit of die de pensioenleeftijd hebben bereikt.

De wet van 4 december 2012 is ook aangevuld met een Koninklijk Besluit (KB) van 14 januari 2013, een KB van 17 januari 2013 en een omzendbrief van 8 maart 2013.[721] Die aanvullingen geven meer duidelijkheid over de toepassing van de nieuwe wet, maar **enkele vragen** blijven onbeantwoord.

Zo verduidelijkt de omzendbrief het begrip **'ononderbroken wettelijk verblijf'**. Volgens de wet wordt een tijdelijke afwezigheid van zes maanden niet gezien als een onderbreking van het verblijf. De omzendbrief voegt daaraan toe dat elke beslissing tot ambtshalve schrapping gelijkgesteld moet worden aan een onderbreking van verblijf, tenzij bewezen wordt dat de afvoering per vergissing is gebeurd. De termijn van wettelijk verblijf begint opnieuw vanaf de herinschrijving van de vreemdeling in de bevolkingsregisters. Dat zou tot gevolg hebben dat een schrapping van zelfs maar één dag ook moet worden beschouwd als een onderbreking van verblijf. De omzendbrief lijkt daarbij verder te gaan dan de wet.

Wie de **pensioenleeftijd** heeft bereikt, is vrijgesteld van bepaalde voorwaarden, zoals hierboven aangestipt. Die leeftijd wordt vastgelegd op 65 jaar. Wie jonger is dan 65 jaar maar toch al met (vervroegd) pensioen is, valt dus niet onder die vrijstelling. Dat kan ertoe leiden dat die persoon geen nationaliteitsverklaring kan afleggen omdat hij als gepensioneerde zijn economische participatie niet kan bewijzen.

718 Wet van 4 december 2012 tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit teneinde het verkrijgen van de Belgische nationaliteit migratieneutraal te maken. Voor een uitgebreid overzicht van de wijzigingen door deze hervorming, zie *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 193-197.

719 Zie www.diversiteit.be, rubriek 'Publicaties'.

720 Het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Talen ('Common European Framework of Reference for Languages' of CEFR) is opgesteld door de Raad van Europa en stelt zes gemeenschappelijke referentieniveaus voor de taalvaardigheid voor.

721 KB van 14 januari 2013 tot uitvoering van de wet van 4 december 2012 tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit teneinde het verkrijgen van de Belgische nationaliteit migratieneutraal te maken; KB van 17 januari 2013 tot vaststelling van de lijst van landen waar het verkrijgen van akten van geboorte onmogelijk is of op zware moeilijkheden botst; Omzendbrief van 8 maart 2013 betreffende bepaalde aspecten van de wet van 4 december 2012 tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit teneinde het verkrijgen van de Belgische nationaliteit migratieneutraal te maken.

Zoals hierboven eveneens aangestipt, gelden er andere criteria voor **vreemdelingen die gehuwd zijn met een Belg**. De wet eist dat de echtgenoten "gedurende ten minste drie jaar in België hebben samengeleefd", maar de omzendbrief spreekt over drie jaar in België 'gehuwd samenleven' en lijkt dus een voorwaarde aan de wet toe te voegen.

Bij een nationaliteitsverklaring moet men een **geboorteakte** kunnen voorleggen. De wet voorziet in een 'getrapte bewijsregeling' voor vreemdelingen die kunnen aantonen dat ze in de onmogelijkheid zijn of zware moeilijkheden hebben om die akte voor te leggen. Om te beginnen mogen ze een gelijkwaardig document afgegeven door de diplomatieke of consulaire overheid van hun land voorleggen. Als dat niet mogelijk is, mogen ze hun geboorteakte vervangen door een akte van bekendheid opgesteld door een Belgische vrederechter.

De omzendbrief bepaalt daarentegen dat alleen personen afkomstig uit landen opgesomd in het KB van 17 januari 2013 consulaire attesten ter vervanging van een geboorteakte mogen gebruiken. Alle andere vreemdelingen die geen geboorteakte kunnen voorleggen, moeten aan de vrederechter vragen om een akte van bekendheid op te maken. Die procedure kan enkele maanden in beslag nemen. Ook op dit domein bestaat er dus een discrepantie tussen de wet en de omzendbrief.

Deze elementen vragen om een zo snel mogelijke verduidelijking.

2. De correlatie tussen nationaliteit en integratie: enkele onderzoeksprojecten

EUDO CITIZENSHIP is een netwerk van academische experten dat werkt rond nationaliteitswetgeving en -beleid.[722] De coördinatie van het netwerk en zijn onderzoekstaken wordt waargenomen door een consortium van vijf instituten.[723] Het netwerk werd geselecteerd door het Europees Fonds voor de Integratie van Derdelanders om het onderzoeksproject ***Toegang tot Nationaliteit en zijn Impact op de Integratie van Immigranten*** (*Acces to Citizenship and its Impact on Immigrant Integration* – ACIT) uit te voeren.[724] Dat project liep van oktober 2011 tot april 2013.

De belangrijkste doelen van het onderzoeksproject waren enerzijds het nagaan van de correlatie tussen het verkrijgen van de nationaliteit en het integratieproces, en anderzijds het aanmoedigen van maatregelen die de toegang tot nationaliteit voor vreemdelingen in de EU vergemakkelijken.

Tijdens het project werden vier burgerschapsindicatoren ontwikkeld: (1) de nationaliteitswetgeving; (2) de implementatie van de wetgeving; (3) de impact van (1) en (2) op het aantal personen dat de nationaliteit verkrijgt; en (4) het integratiebeleid. De indicatoren zijn toegepast in zowel de 27 EU-lidstaten als bepaalde toetredingskandidaten (Kroatië, de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Turkije) en de EER-landen (IJsland, Noorwegen en Zwitserland). Via die indicatoren kan worden aangetoond hoe elk Europees land het verkrijgen van nationaliteit regelt en hoe nationaliteit een impact heeft op de socio-economische en politieke participatie van immigranten.

» De Wetgeving-indicator (*Citizenship Law Indicator*) laat toe om de juridische regelgeving, onder meer rond nationaliteitsverwerving en verlies van nationaliteit, te beschrijven en te vergelijken tussen verschillende landen en in de tijd.

» De Implementatie-indicator (*Citizenship Implementation Indicator*) meet de procedurele aspecten van nationaliteitsprocedures, bijvoorbeeld de vereiste documenten, administratieve discretionaire

722 EUDO staat voor European Union Democracy Observatory. Zie eudo-citizenship.eu.

723 European University Institute, Migration Policy Group, University College Dublin, University of Edinburgh en de Universiteit van Maastricht.

724 De resultaten van de studie zijn beschikbaar op eudo-citizenship.eu.

bevoegdheid en beroepsmogelijkheden.

» De Verwerving-indicator (*Citizenship Acquisition Indicator*) meet zowel het aandeel van de vreemde populatie dat de nationaliteit verkrijgt als het aantal jaren dat de procedure gemiddeld in beslag neemt in verschillende landen.

» De Integratie-indicator (*Citizenship Integration Indicator*) laat toe om de arbeidsmarktparticipatie en socio-economische status te vergelijken van *natives* (zoals personen die als Belg zijn geboren in België), personen die de nationaliteit verkrijgen en vreemdelingen.

Door die indicatoren te ontwikkelen wil ACIT het voor onderzoekers, overheden en het middenveld mogelijk maken om het beleid rond nationaliteit te evalueren, goed beleid na te streven, en de impact van mogelijke beleidsveranderingen in te schatten.

In het kader van het ACIT-project is ook de studie ***Membership and/or rights? Analysing the link between naturalisation and integration policies for immigrants in Europe*** uitgevoerd.[725] Daaruit blijkt dat het nationaliteitsbeleid centraal staat in het integratiebeleid van een land en een goede indicator is voor de rest van het integratiebeleid.

De studie behandelt dus niet de vraag of het verwerven van de nationaliteit een al dan niet positieve invloed heeft op iemands integratie. Het zoekt wel naar de correlatie tussen het nationaliteitsbeleid en andere aspecten van het integratiebeleid, zoals antidiscriminatiebeleid en politieke participatie.

De studie concludeert dat er een sterke en positieve correlatie bestaat tussen het nationaliteits- en het integratiebeleid. Als een land een open en inclusief nationaliteitsbeleid voert, kan men verwachten dat het ook in andere gebieden van het openbare leven uitgebreide rechten aan vreemdelingen toekent. Landen met een restrictief nationaliteitsbeleid neigen dan weer naar een restrictief integratiebeleid. Uit de studie blijkt bijvoorbeeld dat zulke landen ook minder politieke rechten toekennen aan vreemdelingen, en dat landen met een meer open nationaliteitsbeleid vaak ook sterkere antidiscriminatiewetten hebben.

Die conclusie ondersteunt de visie dat toegang tot nationaliteit onderdeel uitmaakt van een uitgebreid integratiebeleid dat uiteenlopende aspecten bevat, en dus niet gezien moet worden als louter één manier – naast vele andere – om iemands integratie te bereiken.

725 T. Huddleston en M.P. Vink, *Membership and/or rights? Analysing the link between naturalisation and integration policies for immigrants in Europe*, RSCAP PP 2013/15, september 2013.

C. UITDAGING ONDER DE LOEP: NATIONALITEIT IN HET LICHT VAN INTEGRATIE

De *British Council* en de *Migration Policy Group* hebben in 2004 een langetermijnproject opgezet om het integratiebeleid van landen te beoordelen, te vergelijken en te verbeteren.[726] In dat kader is de *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX) ontwikkeld, een interactieve tool die het integratiebeleid in Europese en Noord-Amerikaanse landen meet.

De MIPEX identificeert zeven beleidsgebieden die het integratieproces van een vreemdeling beïnvloeden: arbeidsmarktmobiliteit, gezinshereniging, onderwijs, politieke participatie, duurzaam verblijf, toegang tot nationaliteit en antidiscriminatie. Voor elk van die gebieden gaat de MIPEX op zoek naar de hoogste Europese en internationale normen bedoeld om gelijke rechten, verantwoordelijkheden en mogelijkheden voor alle inwoners te bereiken. Hieronder gaan we in op het beleidsgebied 'toegang tot nationaliteit'.

Om het nationaliteitsbeleid te evalueren, neemt de MIPEX meerdere indicatoren in overweging, zoals de wettelijke voorwaarden om de nationaliteit te verkrijgen en de te volgen procedure.[727]

Tijdens een **evaluatie in 2011** scoorde België goed voor de voorwaarden om de Belgische nationaliteit te verkrijgen. Die voorwaarden, zoals voorzien in de wetswijzing van 2000, werden geëvalueerd als eenvoudig, snel en gratis. Maar de MIPEX uitte zware kritiek op de naturalisatieprocedure bij de Naturalisatiecommissie van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Die procedure was wel toegankelijk voor elke vreemdeling die drie jaar wettelijk verblijf kon aantonen, maar gaf een grote discretionaire bevoegdheid aan de Naturalisatiecommissie om de Belgische nationaliteit al dan niet toe te kennen. Bovendien bouwde de commissie een grote achterstand op, die eind 2013 ongeveer 40.000 dossiers bedroeg.[728]

De MIPEX evalueert niet alleen bestaande wetgeving, hij staat ook toe om de impact van beleidswijzigingen in te schatten. In dat kader is een artikel gepubliceerd dat de **grondige hervorming van het Wetboek van de Belgische nationaliteit** (zie 'Recente ontwikkelingen') volgens de MIPEX-principes evalueert.[729] Er wordt in geconcludeerd dat de nieuwe wet de voorwaarden om de Belgische nationaliteit te verkrijgen verstrengt, maar ook meer rechtszekerheid brengt.

Het artikel juicht toe dat de discretionaire naturalisatieprocedure ondergeschikt wordt aan de procedure van nationaliteitsverklaring. Die biedt de aanvrager namelijk **meer rechtszekerheid**. Zo worden er duidelijke termijnen bepaald waarbinnen een beslissing moet worden genomen en is er een beroepsprocedure voorzien. De procedure van nationaliteitsverklaring is ook geen gunstregeling maar op subjectieve rechten gebaseerd. Dat houdt in dat de aanvrager recht heeft op de nationaliteit als hij de wettelijke voorwaarden vervult.

Die voorwaarden zijn wel fors uitgebreid. Volgens de oude wetgeving volstond een wettelijk verblijf van zeven jaar bijvoorbeeld om de Belgische nationaliteit te verkrijgen. Nu moet een vreemdeling al een mate van integratie kunnen aantonen: basiskennis van één van de landstalen, maatschappelijke integratie en economische participatie.[730] Bovendien moet de vreemdeling een registratierecht van 150 euro betalen alvorens de

726 Voor meer informatie, zie www.mipex.eu.

727 Daarnaast kijkt de MIPEX naar de *'eligibility'* en de mogelijkheid tot dubbele nationaliteit.

728 La Libre Belgique, *Pas une seule naturalisation en 2013 sous la nouvelle loi*, 17 december 2013.

729 T. Huddleston, New Belgian Nationality Law: still something to celebrate?, 20 juli 2012, www.mipex.eu/blog. De auteur baseert zich op het wetsvoorstel dat is goedgekeurd door de Commissie Justitie. Het werd zonder amendementen aangenomen door de plenaire vergadering.

730 Zoals hierboven vermeld, moeten bepaalde categorieën die voorwaarden niet vervullen om de Belgische nationaliteit te verkrijgen, bijvoorbeeld personen met een handicap, of personen die een andere procedure volgen om de Belgische nationaliteit te verkrijgen, bijvoorbeeld na tien jaar wettelijk verblijf. In dit jaarverslag beperken we ons tot de 'algemene categorie' die deze drie criteria moet vervullen om de nationaliteit te verkrijgen, omdat die in de praktijk het meest voorkomt.

aanvraag tot nationaliteit in te dienen.[731] De **nieuwe criteria** zijn dus restrictiever en duurder, maar volgens de MIPEX zijn ze toch nog altijd *halfway favourable*.

Toch stelt het artikel pertinente vragen over de praktische toepassing van die criteria. Zo moet de betrokkene volgens één van de vier volgende manieren **maatschappelijke integratie** bewijzen: gedurende vijf jaar ononderbroken hebben gewerkt, een opleiding hebben gevolgd, een inburgeringscursus hebben gevolgd of een Belgisch diploma hebben behaald van minstens het hoger secundair onderwijs.[732]

Het MIPEX-artikel meent dat een inburgeringscursus volgen in de praktijk wellicht de snelste manier is om maatschappelijke integratie te bewijzen. De andere manieren worden omschreven als kostelijk en omslachtig. Mogelijke problemen rond toegang tot de arbeidsmarkt worden hieronder besproken. Maar ook een Belgisch diploma voorleggen, behaald in één van de drie landstalen, is vaak niet evident. Als een nieuwkomer wil studeren, kan hij geconfronteerd worden met meerdere problemen, zoals de hoge inschrijvingskosten voor een intensieve cursus academisch Nederlands, de combinatie met een gezin, en financiële problemen. Een OCMW verkiest in veel gevallen ook een snelle tewerkstelling van de betrokkene, in plaats van hem tijdens zijn studie te ondersteunen.[733]

Een inburgeringscursus is evenmin toegankelijk voor elke vreemdeling in België. Hoewel de Waalse en Brusselse regeringen ondertussen vooruitgang hebben geboekt, worden er in Wallonië en Brussel nog altijd geen (Franstalige[734]) inburgeringscursussen georganiseerd die de voorwaarde van maatschappelijke integratie vervullen.[735] In Vlaanderen worden er al sinds 2004 inburgeringscursussen georganiseerd,[736] maar uit een evaluatie van onthaalbureaus blijkt dat nieuwkomers ook daar toch met obstakels kunnen worden geconfronteerd. Zo kan één op de vijf inburgeraars niet binnen de zes maanden met een cursus Nederlands beginnen. Voor de cursus maatschappelijke oriëntatie moet één op vijf kandidaten meer dan een jaar wachten. Ondertussen kan de situatie van de inburgeraar veranderen, bijvoorbeeld door werk, kinderen of verhuis. Het evaluatierapport stelt: "Hoe meer tijd tussen het gesprek en de start van de cursus, hoe moeilijker om de (vooral laaggeschoolde) inburgeraar te laten starten."[737] Daarnaast ondervinden bepaalde groepen personen, bijvoorbeeld analfabeten, bijkomende moeilijkheden om het inburgeringstraject af te werken.

Naast de maatschappelijke integratie moeten de meeste vreemdelingen ook hun **bijdrage aan de Belgische arbeidsmarkt** kunnen bewijzen. Dat houdt in dat ze de voorbije vijf jaar minstens 468 voltijdse arbeidsdagen in ons land moeten hebben gewerkt. De MIPEX geeft echter aan dat economische vereisten moeilijk verenigbaar zijn met toegang tot nationaliteit en slechts in een beperkt aantal landen worden opgelegd om de nationaliteit te verkrijgen.

Verschillende studies tonen aan dat personen van vreemde afkomst, zowel met als zonder de Belgische nationaliteit, het moeilijk hebben op de Belgische arbeidsmarkt. Hun werkloosheidsgraad ligt hoger en ze werken vaker met tijdelijke en deeltijdse contracten. Voor personen van vreemde afkomst die de Belgische nationaliteit niet hebben, is de arbeidsmarktsituatie nog minder rooskleurig.[738] Zo blijkt uit een studie van het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (Universiteit Antwerpen) dat de Belgische nationaliteit op zich bijdraagt aan verbeterde kansen op de arbeidsmarkt en aan de stabiliteit van tewerkstelling voor niet-westerse immigranten.[739]

731 Art. 15 en 21 van het WBN. Met het invoeren van dit registratierecht wilde de wetgever een ontradend effect hebben op "personen die dossiers indienen zonder reële slaagkans". Zie Kamer van volksvertegenwoordigers, *Wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van de Belgische Nationaliteit teneinde het verkrijgen van de Belgische nationaliteit migratieneutraal te maken*, 24 juli 2012, DOC 53 0476/015, p. 76.

732 Art. 12bis, §1, al. 1 van het WBN.

733 Zie onder andere Vluchtelingenwerk Vlaanderen, *Analyses, bevindingen en ervaringen van vluchtelingen en nieuwkomers in het Vlaams hoger onderwijs, december 2003 – december 2009*, maart 2010. Zie www.vluchtelingenwerk.be.

734 In Brussel organiseert het Brussels Onthaalbureau voor Inburgering (Bon) wel Nederlandstalige inburgeringscursussen. Bon voert in de hoofdstad het Vlaams decreet op inburgering uit.

735 De Waalse regering heeft een ontwerpdecreet inzake het onthaaltraject van nieuwkomers aangenomen op 7 februari 2013. De Franse Gemeenschapscommissie (COCOF) heeft op 18 juli 2013 het 'Decreet betreffende het onthaaltraject voor nieuwkomers in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest' goedgekeurd.

736 De Vlaamse regering heeft op 7 juni 2013 een nieuw decreet over het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid bekrachtigd en afgekondigd. Daarin is onder meer de oprichting van een extern verzelfstandigd agentschap (EVA) voorzien. Het valt af te wachten welke gevolgen die hervorming zal hebben.

737 De Tijd, *Inburgeren? Half jaar wachten graag*, 10 januari 2014.

738 Zie onder andere FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg en het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Socio-economische Monitoring*, september 2013 en Eurostat, *Migrants in Europe - A Statistical Portrait of the First and Second Generation*, 2011.

739 V. Corluy, I. Marx en G. Verbist, "Employment Chances and Changes of Immigrants in Belgium: The Impact of Citizenship", *International Journal of Comparative Sociology* 2011, 52(4), pp. 350-368.

De nieuwe criteria voor de nationaliteitsverwerving zijn restrictiever en duurder maar volgens de MIPEX nog altijd *halfway favourable*

De wetgever heeft ervoor gekozen om strengere voorwaarden op te leggen om de Belgische nationaliteit te verkrijgen. Zoals tijdens het parlementaire debat werd opgeworpen, moet de Belgische nationaliteit "de kers op de taart" worden, een bekroning van een geslaagd inburgeringstraject.[740] Kandidaten zullen dus zelf het initiatief moeten nemen om die voorwaarden te vervullen.

Het Centrum vindt dat de overheid tegelijk ook een klimaat moet scheppen waarin vreemdelingen de mogelijkheid krijgen en gestimuleerd worden om de voorwaarden te vervullen: ze moeten de taal kunnen leren en aan de samenleving en de arbeidsmarkt kunnen bijdragen. In dat kader beveelt het Centrum aan om het nieuwe Wetboek van de Belgische nationaliteit regelmatig te evalueren, zowel de bepalingen als de toepassing ervan, vooral in het licht van de impact op de integratie van vreemdelingen. Wordt die integratie aangemoedigd door de hervorming van de nationaliteitswetgeving? Daalt het aantal personen dat Belg wordt sterk? Als het moeilijker zou blijken om de Belgische nationaliteit te verkrijgen, moet ook worden geëvalueerd welk effect dit heeft op de integratie van de betrokkene. Het onderzoek van het Centrum Sociaal Beleid (zie hierboven) toont aan dat de Belgische nationaliteit bijdraagt tot een betere arbeidsmarktsituatie. Kan deze conclusie ook worden doorgetrokken naar andere aspecten van integratie? Wordt de integratie bemoeilijkt door het niet hebben van de Belgische nationaliteit?

740 Kamer van volksvertegenwoordigers, *Wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit – Verslag*, DOC 53 0476/015, p. 76.

BIJLAGEN

Bijlage 1:

DE VOORNAAMSTE VERWEZENLIJKINGEN VAN HET CENTRUM IN 2013

In de inleiding werd al benadrukt dat de eerbiediging van de grondrechten een bijkomende dimensie krijgt in tijden van economische crisis, aangezien de conjunctuur soms wordt gebruikt om maatregelen te rechtvaardigen die de rechten van migranten, vluchtelingen of EU-burgers aantasten, onder andere ook van personen die zich in een precaire situatie bevinden.

In 2013 hadden de individuele vragen inzake de grondrechten van vreemdelingen betrekking op de volgende thema's:

Van de 4.595 personen die een beroep deden op het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, betroffen 882[741] meldingen de grondrechten van vreemdelingen. In 198 gevallen was het Centrum van oordeel dat de complexiteit of de aard van de situatie een structurele tussenkomst of opvolging vereiste en dat bijgevolg een dossier moest worden geopend. Behalve op de gezinshereniging, hadden de vragen betrekking op de internationale bescherming (11%), de regularisatie (10%) of de verkrijging van de nationaliteit (8%).

De thematiek van het **recht op gezinsleven,** die al verscheidene jaren de individuele vragen beheerst, bekleedt een belangrijke plaats bij de individuele vragen inzake grondrechten van vreemdelingen die aan het Centrum worden voorgelegd. In 2013 werden hierover 18% van de meldingen geopend. Het gaat daarbij om vragen in verband met internationaal privaatrecht en om problemen bij het sluiten of de erkenning van een huwelijk of een partnerschap, maar ook om het verblijfsrecht van de partner of de kinderen. De regels op dit vlak zijn strikt en ingewikkeld. Ze werden in 2011 door de wetgever ingrijpend gewijzigd, wat tot op vandaag nog de nood aan advies en begeleiding hieromtrent versterkt.

Tot slot, en ook al blijft hun aantal vrij beperkt, **zijn de vragen met betrekking tot detentie en verwijdering tussen 2012 en 2013 verdubbeld** (van 3% naar 6% van de meldingen), wat rechtstreeks verband houdt met de omzetting van de terugkeerrichtlijn in Belgisch recht en met de belangrijke hervorming van het verwijderings- en terugkeerbeleid die heeft plaatsgevonden.

741 De honderden adviesvragen van personen die al een dossier bij het Centrum hadden in 2013 worden hier niet bij gerekend.

Dit is een van de thema's die het Centrum al verscheidene jaren aandachtig volgt. Het gaat hier immers om een van de domeinen waarop de Staat zijn monopolie van legitiem geweld tegenover individuen uitoefent, wat van de administratieve detentie en de verwijderingsoperaties plaatsen en momenten maakt die risico's inhouden vanuit het oogpunt van de grondrechten van de vreemdelingen.

In 2013 heeft het Centrum de eerbiediging van de grondrechten van de vreemdelingen onderzocht in de volgende domeinen:

Naast individuele dossiers, werkt het Centrum ook aan structurele dossiers. Zo is het in 2013 begonnen met werken rond de eerbiediging van de **grondrechten van vreemdelingen die worden vastgehouden of teruggedreven aan de Belgische grensovergangen in havens**. Het heeft de havens van Antwerpen, Oostende en Zeebrugge bezocht, waar het de gelegenheid heeft gekregen om te spreken met vertegenwoordigers van de zeevaartpolitie, de grenspolitie en de havenautoriteiten, in aanwezigheid van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ). Er is ook een bezoek voorzien aan de haven van Gent, waarna een verslag zal worden opgesteld om de voornaamste vragen te analyseren die in verband met de eerbiediging van de grondrechten van de vreemdelingen naar voren komen. Als een van de eerste vaststellingen, wijst het Centrum erop dat het beheer van de havengrenzen in België niet alleen van toepassing is wanneer een schip in de haven aankomt met een verstekeling aan boord, maar ook wanneer vreemdelingen in irregulier verblijf proberen om aan boord te gaan van een schip dat de haven zal verlaten. Verder heeft het Centrum in 2013 zijn werkzaamheden voortgezet rond de situatie van INAD-passagiers in de regionale luchthavens.

Een ander structureel dossier dat al meer dan vier jaar door het Centrum wordt gevolgd, kende in 2013 nieuwe wendingen. Het betreft de vraag van de **juridische bijstand aan personen die worden vastgehouden in gesloten centra**. In 2013, in een context van diepgaande debatten over de hervorming van de toegang tot rechtsbijstand, heeft het Centrum zich over de situatie gebogen van de personen die in de gesloten centra van de Brusselse Rand (centra Caricole en 127bis) worden vastgehouden. Na verscheidene ontmoetingen met de DVZ, vertegenwoordigers van de Franstalige (BAJ) en de Nederlandstalige (BJB) Bureaus voor Juri-

dische Bijstand van de Brusselse balie en van de ngo's die de gesloten centra bezoeken, heeft het Centrum de oprichting van een overlegstructuur tussen de twee gesloten centra en de balies vergemakkelijkt. Het is de bedoeling van dit initiatief om de communicatie tussen de betrokken actoren te vereenvoudigen, de aanstellingsprocedures van advocaten te verbeteren en een vorm van kwaliteitsmonitoring van hun tussenkomsten in te voeren. In december 2013 werd op initiatief van het Centrum eveneens een vormings- en ontmoetingsnamiddag georganiseerd voor advocaten die in die twee gesloten centra juridische bijstand verlenen. Alle documenten zijn online beschikbaar. Het Centrum blijft verder ook de ontwikkeling van de toestand in het gesloten centrum van Merksplas opvolgen en van de juridische permanenties die in de gesloten centra van Vottem en van Brugge werden opgericht.

In 2013 heeft het Centrum **belangrijke aanbevelingen** geformuleerd over de detentie en de verwijdering van vreemdelingen. Die raadplegingen kunnen worden geconsulteerd in de parallelle rapporten die aan het Comité tegen Foltering van de Verenigde Naties (CAT) en het Comité ter uitbanning van alle vormen van raciale discriminatie (CERD) werden bezorgd en die online beschikbaar zijn. Het Centrum werd eveneens gehoord door het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestraffing (CPT) naar aanleiding van het bezoek van dit Comité aan België. Dit rapport zal beschikbaar zijn op de website van de Raad van Europa.

Met de wet van 11 februari 2013 tot vaststelling van sancties en maatregelen voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen werd het Centrum eveneens aangeduid als één van de gemachtigde instanties om in rechte op te treden, zich bij de vordering aan te sluiten of in het geding tussen te komen ter verdediging van de rechten van de irregulier verblijvende werknemer. Het Centrum behandelde in 2013 de eerste dossiers, die het overlegde met de dienst Toezicht Sociale Wetten. Er vond nog geen formeel overleg plaats met organisaties die in rechte zouden kunnen optreden. Het Centrum nam wel actief deel aan de studiedag die hieraan werd gewijd door de vzw OR.C.A., de Organisatie voor Clandestiene Arbeidsmigranten.

Rechten maar ook cijfers: in 2013 heeft het Centrum rond de omvang en de aard van de migratiestromen gewerkt

In het kader van zijn opdracht om de overheid in te lichten over de aard en de omvang van de migratiestromen, heeft het Centrum, in samenwerking met het Centre de recherche en démographie et sociétés (DEMO) van de UCL, zijn ***Statistisch en demografisch verslag 2013: Migraties en migrantenpopulaties in België*** gepubliceerd. Naast de publicatie van dit verslag, heeft het Centrum gebruik gemaakt van de Internationale Dag van de Migrant om een bewustmakingsactie te lanceren via bierviltjes verspreid in cafés. Het was de bedoeling om de mensen aan te zetten tot discussie door drie fictieve buitenlandse bieren voor te stellen en tegelijk een grotere bekendheid te verlenen aan de website van het Centrum en de lezers van de boodschap uit te nodigen om daar op zoek te gaan naar meer informatie. Via de weblink werden op een pedagogische manier een aantal kerncijfers voorgesteld.

Nog in samenwerking met het onderzoekscentrum DEMO van de UCL, heeft het Centrum het rapport ***België - Turkije, 50 jaar migratie:*** *Demografische studie over de populatie van Turkse herkomst in België* uitgegeven. De auteur, Quentin Schoonvaere, heeft deze studie in aanwezigheid van een aantal specialisten op dit gebied voorgesteld op een lunchdebat en een persconferentie. In 2013 werd ook begonnen met het schrijven van een gelijksoortig rapport over de Marokkaanse migratie. Die studie zal tot een vergelijkbare publicatie leiden en eveneens gepaard gaan met de bovenvermelde evenementen.

Het Centrum volgt en cofinanciert samen met het Federaal Wetenschapsbeleid het onderzoeksproject ***Migratieloopbanen van nieuwe migranten in België*** (CAREERS). Dit project, dat wordt uitgevoerd door de KULeuven en de ULB, analyseert de sociaal-economische integratie van de personen die tussen 2000 en 2010 een eerste asielaanvraag hebben ingediend. Het Centrum heeft tevens het onderzoeksproject RESETTLEMENT gelanceerd. Dit wordt uitgevoerd door UGent en Hogeschool Gent, en betreft de longitudinale opvolging van vluchtelingen die in België werden hervestigd. Tot slot maakt het Centrum ook deel uit van het begeleidingscomité van het project MIGRAGE (gefinancierd door het Federaal Wetenschapsbeleid)

dat de pensioenbescherming van de diverse generaties van migranten in België analyseert.

Met het doel om statistische analyses voor te stellen over de migratievragen, vergadert het Centrum regelmatig met de instanties die cijfers over de migratie voorleggen, zoals de DVZ en de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie van de FOD Economie (ADSEI) om gegevens te krijgen en zich nader te informeren over de methodologische ontwikkelingen.

Daarnaast is het Centrum sinds 2008 ook actief partner in het **Belgisch contactpunt van het Europees Migratienetwerk** (EMN) (zie Kader 24 in bijlage 3).

Het Centrum voert zijn opdrachten uit in een geest van dialoog en overleg. Daartoe heeft het Centrum een aantal ontmoetingen opgezet – of neemt er actief aan deel – die verband houden met zijn bevoegdheidsdomeinen. Hieronder vermelden we enkele van die initiatieven.

Het Centrum heeft meer bepaald deelgenomen aan de werkzaamheden van het platform Kinderen op de vlucht, aan die van de bezoekersgroep van de gesloten centra en aan de contactvergadering van het BCHV. In 2013 is het waarnemend lid geworden van het platform Recht voor iedereen, voor het deel van zijn werkzaamheden dat verband hield met de hervorming van de toegang tot de juridische bijstand. Sinds 2012 is het ook lid van een juridisch expertisenetwerk betreffende de sociale grondrechten van vreemdelingen, georganiseerd door de vzw de8 (in Antwerpen).

In april 2013 heeft het Centrum als spreker deelgenomen aan het seminarie over de uitvoering door de lidstaten van de Europese Unie van de aanbevelingen over de rechten van migranten die door de mensenrechteninstanties van de Verenigde Naties werden geformuleerd. Het Centrum heeft daar verslag uitgebracht over zijn ervaringen en zijn dagelijkse werking als Nationaal Instituut voor de Mensenrechten.

Het Centrum is actief geweest in een aantal thematische werkgroepen binnen het Europese Netwerk van Nationale Instituten voor de Mensenrechten en meer in het bijzonder in de *Legal Working Group* en in de *Asylum and Migration Working Group*. In december 2013 is het Centrum als gastheer opgetreden van de jaarlijkse vergadering van die laatste werkgroep.

Het Centrum schreef in 2013 ook een bijdrage met een overzicht van cijfers over migratiestromen naar België voor het boek "Migratiemaatschappij. 20 stemmen over samenleven in diversiteit", uitgegeven bij Acco (2014). Het Centrum heeft eveneens de publicatie van een aantal studierapporten en informatiebrochures gecoördineerd, waarvan de volledige lijst op het einde van dit Jaarverslag kan worden geraadpleegd. We vermelden hier al: de brochure "Hoe Belg worden?" over het nieuwe Wetboek van de Belgische nationaliteit na zijn grondige herziening en de publicatie van de handelingen van het op 22 oktober 2012 georganiseerde colloquium "Verschillen in behandeling op basis van nationaliteit of verblijfsstatuut. Gerechtvaardigd of niet?", de bijdrage tot het verjaardagscolloquium, alsook het online zetten van de documentatie met betrekking tot de opleiding over de juridische bijstand in gesloten centra.

Bijlage 2:

LIJST VAN AANBEVELINGEN

Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
2013/1 De migratie-wetgeving coördineren in een toegankelijk wetboek vreemdelingenrecht, dat opgesteld wordt na een raadpleging van het middenveld	Het Centrum beveelt aan dat de uitwerking van een "wetboek vreemdelingenrecht" gebeurt, na een raadpleging van het middenveld. De wet van 15 december 1980 is immers ontoegankelijk, en zelfs tegenstrijdig geworden door zijn veelvoudige aanpassingen. Voor de toepassing hiervan moeten de nodige personeels- en financiële middelen worden voorzien.	» Eerste Minister, Minister van Binnenlandse Zaken, Minister van Justitie, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke integratie en armoedebestrijding, Federaal Parlement

Toegang tot het grondgebied (hoofdstuk II)

Titel	Ontwikkeling	Bestemmeling
2013/2 In de wet van 15 december 1980 het recht opnemen voor familieleden van een Belg, om een meervoudig inreisvisum te bekomen voor korte verblijven in het kader van familiebezoek	Om het recht op gezinsleven beter te waarborgen (in het bijzonder gezien de recente hervormingen van het gezinsherenigings- en nationaliteitsrecht), beveelt het Centrum aan om in de wet van 15 december 1980 het recht op een visum voor kort verblijf met het oog op een familiebezoek te verankeren, voor de familieleden van Belgen. Dit visum zou meervoudige binnenkomsten moeten toelaten, waarbij de verlenging ervan onderworpen zou kunnen worden aan strikte voorwaarden (zoals bijvoorbeeld het naleven van de toegestane verblijfsduren). De internationale engagementen van België (de Schengenovereenkomst en de gemeenschappelijke Visumcode) laten een initiatief van dit type toe. Het Centrum beveelt aan de mogelijkheid te overwegen om dit recht uit te breiden naar alle familieleden, ongeacht de nationaliteit van de vreemdeling die op het Belgisch grondgebied vervoegd wordt.	» Minister van Binnenlandse Zaken, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke integratie en armoedebestrijding, Federaal Parlement

Recht op gezinsleven (hoofdstuk III.2)

Titel	Ontwikkeling	Bestemmelingen
2013/3 De bepalingen van de wet van 15 december 1980 betreffende de gezinsheniging aanpassen aan het arrest van het Grondwettelijk hof van 26 september 2013	Het Centrum beveelt aan de artikels 10 (en volgende) en 40 (en volgende) van de wet van 15 december 1980 zo te hervormen dat de interpretaties van het Grondwettelijk hof over deze artikels worden opgenomen en de vernietigde bepalingen ervan worden hersteld. Dit betreft onder meer de bestaansmiddelenvoorwaarde in de gezinshereniging van Belgen met hun kind en de uitoefening van het recht op vrij verkeer. Het gebruik van een omzendbrief laat niet toe om tegemoet te komen aan de vaststellingen van ongrondwettelijkheid door het Hof. De tussenkomst van de wetgever is vereist om de wet in conformiteit te brengen met de Grondwet en de internationale normen.	» Eerste Minister, Minister van Binnenlandse Zaken, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke integratie en armoedebestrijding, Federaal Parlement

Economische migratie en vrij verkeer (hoofdstuk III.3)

Titel	Ontwikkeling	Bestemmelingen
2013/4 Het recht om klacht neer te leggen waarborgen voor werknemers in onwettig verblijf.	Het Centrum beveelde eerder aan dat in het administratief controleverslag van vreemdelingen dat de politie opstelt ten behoeve van de DVZ, een specifiek veld wordt toegevoegd ten behoeve van de DVZ, waarmee de politie kan meedelen dat de vreemdeling zich vrijwillig aanbod met het oog op het neerleggen van een klacht. Werknemers in onwettig verblijf die klacht neerleggen bij de politie, de sociale inspectie of toezicht sociale wetten, moeten dit kunnen doen zonder automatisch risico op detentie.	» Minister van Binnenlandse Zaken, Staatsecretaris Asiel- en Migratie, Minister van Werk, Minister van Sociale Zaken.
2013/5 Een goede afstemming organiseren van alle actoren die bevoegd zijn in rechte op te treden om het achterstallig loon van werknemers te recupereren.	Een goede onderlinge afstemming is nodig van alle actoren die bevoegd zijn in rechte op te treden om het achterstallig loon van werknemers in onwettig verblijf te recupereren. Daarbij moet voldoende aandacht uitgaan naar de noodzakelijke begeleiding van werknemers in irregulier verblijf en de informatie aan werknemers.	» De Minister van Werk, Minister van Sociale Zaken, Minister van Justitie, de bevoegde organisaties.
2013/6 Passende verblijfsbeslissingen voorzien voor bepaalde categorieën werknemers	Zeker wanneer het minderjarige werknemers betreft, is het aanbevolen na te gaan of en hoe kan voorzien worden in een afgifteprocedure voor een verblijfvergunning van beperkte duur, wanneer een minderjarige in onwettig verblijf wordt tewerkgesteld.	» Minister van Binnenlandse Zaken, Staatsecretaris Asiel- en Migratie, Minister van Werk, Minister van Sociale Zaken.

Migratie om studieredenen (hoofdstuk III.4)

Titel	Ontwikkeling	Bestemmelingen
2013/7 De wetgeving betreffende de arbeidskaarten aanpassen opdat de partners van vreemde studenten toegang kunnen krijgen tot de arbeidsmarkt	Het Centrum beveelt aan dat de Adviesraad voor buitenlandse werknemers zich uitspreekt over de toegang tot de arbeidsmarkt voor de partners van vreemde studenten die toegelaten zijn te verblijven op het grondgebied, eventueel door beperkingen in te stellen op de arbeidstijd, hetgeen de DVZ kan controleren via de Dolsis toepassing.	» Bevoegde federale en gewestelijke overheden
2013/8 De noodzakelijke statistische instrumenten ontwikkelen om de parameters voor de toegang tot de arbeidsmarkt (als werknemers of zelfstandigen) voor vreemde studenten te identificeren, te kennen en te analyseren	Het Centrum pleit ervoor dat de nieuwe maatregelen van het migratiebeleid ten aanzien van de vreemde studenten uitgebreid worden op basis van een uitgebreide kennis van de actuele en reële dynamiek van de toegang tot de arbeidsmarkt (als werknemers of zelfstandigen) voor vreemde studenten.	» Bevoegde federale en gewestelijke overheden
2013/9 Het versoepelen en vermeerderen van de toegang tot facultatieve stages voor vreemde studenten	Het Centrum beveelt aan dat de Adviesraad voor buitenlandse werknemers zich uitspreekt over de mogelijkheid die geboden wordt aan vreemde studenten om facultatieve stages te volgen, opdat zij een nuttige, professionele ervaring kunnen opdoen.	» Bevoegde federale en gewestelijke overheden

Regularisatie van verblijf (hoofdstuk III.5)

Titel	Ontwikkeling	Bestemmelingen
2013/10 Een wettelijke verankering verzekeren van de machtiging tot verblijf van personen omwille van de onredelijke termijn van hun verblijfsprocedure	Het Centrum staat positief tegenover een wettelijke, of indien de wet dit toestaat, regelgevende verankering van de praktijk om personen wegens de onredelijke behandelingstermijn van hun verblijfsprocedure te regulariseren, waardoor gedetailleerde voorwaarden vastgelegd zouden kunnen worden. Ook zou een in de wet verankerd criterium waarborgen bieden voor de toekomst.	» Federaal Parlement, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke integratie en armoedebestrijding
2013/11 Een denkoefening houden over de mogelijkheid tot wettelijke verankering van verschillende prangende humanitaire situaties opdat een betere rechtszekerheid en procedurele waarborgen geboden kunnen worden aan vreemdelingen	Het Centrum nodigt de wetgever uit om een denkoefening te houden over de criteria van de vernietigde instructie inzake bepaalde prangende humanitaire situaties, die een schending van de internationale verdragen inzake de rechten van het kind of de rechten van de mens zouden kunnen uitmaken. Zo kan men bepalen of, en door welk wettelijk toegestaan middel en in welke mate, het wenselijk is om een grotere rechtszekerheid en procedurele waarborgen te bieden aan de vreemdelingen die aan die criteria voldoen.	» Federaal Parlement

Terugkeer, detentie en verwijdering (hoofdstuk IV)

Titel	Ontwikkeling	Bestemmelingen
2013/12 In de wet van 15 december 1980 objectieve criteria met betrekking tot de notie openbare orde invoegen	Het Centrum beveelt aan dat de notie van openbare orde en van nationale veiligheid gedefinieerd wordt in de wet van 15 december 1980, op zodanige wijze dat heldere en objectieve criteria de basis kunnen vormen van het gebruik van deze notie door de overheden. Deze criteria moeten een volledige en gedetailleerde evaluatie toelaten van de proportionaliteit van de maatregel die genomen wordt in naam van de openbare orde, rekening houdende met het gedrag van de persoon, zijn grondrechten en de banden die hij heeft met de Belgische samenleving.	» Eerste Minister, Minister van Justitie, Minister van Binnenlandse Zaken, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke integratie en armoedebestrijding

Verschil in behandeling (hoofdstuk V)

Titel	Ontwikkeling	Bestemmelingen
2013/13 De impact van het sociale en economische beleid op de geviseerde categorieën meten	Het Centrum beveelt aan om *ex ante* en *ex post*, de gevolgen die elke maatregel op sociaal, economisch en budgettair beleid voor de geviseerde groepen met zich meebrengt, in kaart te brengen.	» Eerste Minister, Minister van Begroting en administratieve vereenvoudiging, Minister van Financiën, Minister van Binnenlandse Zaken, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke integratie en armoedebestrijding

Nationaliteit (hoofdstuk VI)

Titel	Ontwikkeling	Bestemmelingen
2013/14 De voorwaarden tot nationaliteitsverwerving regelmatig evalueren	Het Centrum beveelt aan om de bepalingen en de toepassing van het nieuwe Wetboek van de Belgische nationaliteit regelmatig te evalueren, door voornamelijk aandacht te hebben voor de evolutie van het aantal personen dat Belg is geworden en de impact op de integratie van vreemde personen.	» Federaal Parlement

Bijlage 3:

PUBLICATIES VAN HET DEPARTEMENT MIGRATIE

Vanaf de oprichting van het departement Migraties in 2003 – voortaan, het Federaal Migratiecentrum – publiceert het Centrum elk jaar studies, onderzoeken of andere hulpmiddelen die kaderen in zijn opdracht aangaande migratie. Hierna vindt u een overzicht, ingedeeld per publicatiejaar. U kunt ze downloaden op www.diversiteit.be.

Het Centrum sloot een samenwerkingsconventie af met het *Centre de recherche en démographie et sociétés* (DEMO) van de Université catholique de Louvain. DEMO maakt deel uit van het *Institut d'analyse du changement dans l'histoire et les sociétés contemporaines* (IACCHOS).

DEMO staat en stond in voor de demografische analyse en statistische verwerking van de informatie die in alle jaarverslagen Migratie van het Centrum, in alle statistische en demografische verslagen en in de meeste andere documenten en publicaties aan bod komen, tenzij andere auteurs zijn vermeld.

2013

» Jaarverslag Migratie 2012.

» Migraties en migrantenpopulaties in België: statistisch en demografisch verslag 2013.

» België - Turkije: 50 jaar migratie, demografisch verslag over de populatie van Turkse afkomst in België.

» Verslag over de regionale INAD-centra en de grondrechten van vreemdelingen.

» Jaarverslag Mensenhandel en Mensensmokkel 2012.

» Verschillen in behandeling op basis van nationaliteit of verblijfsstatuut. Gerechtvaardigd of niet? Weergave van de uiteenzettingen tijdens het colloquium van 22 oktober 2012.

» Brochure Belg Worden.

» In 2013, bracht het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding eveneens twee publicaties uit die verband houden met migratie:

  › Socio-economische Monitoring

  › 20 jaar actie. 20 standpunten

2012

» Jaarverslag Migratie 2011.

» Migraties en migrantenpopulaties in België - Statistisch en demografisch verslag 2011.

» Gemeenschappelijke asielstelsel: halfslachtige voorstellen van de Commissie, Europese groep van nationale instellingen van de rechten van de mens, gemeenschappelijke positie – 9 januari 2012.

» Vluchtschrift: het voorbeeld van Tibetanen – In samenwerking met Caritas.

2011

» Jaarverslag Migratie 2010.

» Migraties en migrantenpopulaties in België - Statistisch en demografisch verslag 2010.

» Kerncijfers inzake migratie en migrantenpopulaties in België. Bijdrage voor de Dag van de Migrant.

2010

» Jaarverslag Migratie 2009.

» Studie over de Congolese migratie en de impact ervan op de Congolese aanwezigheid in België: analyse van de voornaamste demografische gegevens.

» Migraties en migrantenpopulaties in België - Statistisch en demografisch verslag 2009.

2009

» De migratie van Belgen. Bijdrage voor de Dag van de Migrant.

» Jaarverslag Migratie 2008.

» Demandeurs d'asile, réfugiés et apatrides en Belgique (enkel in het Frans).

» Migraties en migrantenpopulaties in België - Statistisch en demografisch verslag 2008.

» Welk economisch migratiebeleid voor België? In samenwerking met de Koning Boudewijnstichting.

» Ben ik een migrant? - De geschiedenis van onze migraties. (Pedagogisch document.)

2008

» Jaarverslag Migratie 2007.

» Migraties en migrantenpopulaties in België - Statistisch en demografisch verslag 2007.

» Before and After. Onderzoek naar de socio-economische status van geregulariseerden voor en na de regularisatiewet van 22 december 1999. In samenwerking met het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (Universiteit Antwerpen) en de Groupe d'études sur l'ethnicité, la racisme, les migrations et l'exclusion (Université Libre de Bruxelles).

» Belgische debatten voor een migratiebeleid: facts & figures. In samenwerking met de Koning Boudewijnstichting.

» Belgische debatten voor een migratiebeleid: de actoren in kaart gebracht. In samenwerking met de Koning Boudewijnstichting.

» De Klachtencommissie: analyse en evaluatie van een ontoereikende maatregel.

» Het INAD-centrum en de grondrechten van vreemdelingen.

2007

» Liefde kent geen grenzen. Een kwantitatieve en kwalitatieve analyse van huwelijksmigratie vanuit Marokko, Turkije, Oost-Europa en Zuid-Oost Azië. Rapport in opdracht van het Centrum, gefinancierd door de POD Wetenschapsbeleid, en uitgevoerd door onderzoekers van de Onderzoeksgroep Armoede Sociale Uitsluiting en de Stad (Universiteit Antwerpen), het Centrum voor Migratie en Interculturele Studies (Universiteit Antwerpen) en het Hoger Instituut voor de Arbeid (K.U. Leuven).

» Internationale migraties en migrantenpopulaties in België: een statistisch overzicht.

2006

» Groenboek over economische immigratie. Bijdrage van het Centrum aan het Europese overleg.

» Asielzoekers. Bijdrage voor de Dag van de Migrant.

» De redenen tot verblijf en de gezinsherenigingen. Bijdrage voor de Dag van de Migrant.

» Evolutie van het aantal vreemdelingen in België. Bijdrage voor de Dag van de Migrant.

» Immigratie uit de nieuwe lidstaten van de Europese Unie. Trends en vooruitzichten.

2005

» Chinese migratie naar België. Trends en vooruitzichten.

» Iraanse migratie naar België. Trends en vooruitzichten.

2003 en 2004

» Deontologie van de maatschappelijke assistenten.

» Protections conventionnelle, temporaire et subsidiaire (enkel in het Frans).

» Gesloten centra: vaststellingen en analyse.

» INAD-centrum: vaststellingen en analyse.

» De l'état de transit à l'Etat de droit (enkel in het Frans).

Kader 26. Publicaties van het Europees Migratienetwerk (EMN)

Het EMN wordt gecoördineerd door de Europese Commissie en is samengesteld uit contactpunten in de 28 EU-lidstaten en in Noorwegen. Het Belgisch contactpunt is samengesteld uit vertegenwoordigers van drie federale instellingen: de DVZ, het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen en het Centrum. Het heeft als doel "betrouwbare, objectieve, vergelijkbare en actuele" informatie over asiel en migratie aan te leveren, zowel op Europees als nationaal niveau, en dit ter ondersteuning van toekomstig beleid. Op basis van een gemeenschappelijk werkprogramma worden Engelstalige thematische studies uitgevoerd in elk van de lidstaten, en wordt er van elke studie een vergelijkend syntheserapport opgesteld.

In 2013 werden volgende studies uitgebracht:

» *Annual policy report on migration and asylum in Belgium.*

» *Attracting high-qualified and qualified third-country nationals: good practices and lessons learned.*

» *Organisation of reception facilities for asylum seekers in the different Member States.*

» *Identification and return of trafficking victims in asylum/migration procedures.*

» *Migrant access to social security – policy and practice.*

Deze studies en andere EMN-publicaties zijn beschikbaar op www.emnbelgium.be

Jaarverslag Migratie 2013

Brussel, juni 2014

Uitgever en auteur:

Federaal Migratiecentrum

Koningsstraat 138, 1000 Brussel

T: 02 212 30 00

F: 02 212 30 30

epost@cntr.be

–

Externe bijdragen: Dr Des Hogan (Irish Human Rights Commission); Federica Infantino (Université d'Europe, Université Libre de Bruxelles); Tine Kil, Karel Neels en David De Wachter (Centrum voor Longitudinaal en Levensloopondezoek, Universiteit Antwerpen); Kris Pollet (European Council for Refugees and Exiles)

–

Vertaling: Alfabet en Cyrano

Grafisch concept en opmaak: d-artagnan

Fotografie: France Dubois

Druk: Perka

Verantwoordelijke uitgever: Jozef De Witte

–

Met dank aan: Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI); Algemene Inspectie van de Federale Politie en van de Lokale Politie; Centre de recherche en démographie et société (DEMO) de l'Université catholique de Louvain; Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen (CGVS); Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers (Fedasil); FOD Buitenlandse Zaken, FOD Werkgelegenheid en FOD Economie; Cel Arbeidskaarten (Brussels Hoofdstedelijk Gewest), SPW Emploi et des Permis de Travail en Vlaams subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie; Rijksdienst voor Sociale Zekerheid. Het Centrum houdt er ook aan een bijzonder woord van dank te richten aan de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) voor de terbeschikkingstelling van cijfergegevens en om dit Jaarverslag Migratie integraal na te lezen en te becommentariëren. De gekregen opmerkingen werden zorgvuldig onderzocht en er werd bij de finale redactie zoveel mogelijk rekening mee gehouden.

–

Ce rapport est aussi disponible en français.

–

U wilt deze publicatie bestellen?

Dat kan door een e-mail te sturen naar mig@cntr.be.

Vermeld duidelijk de titel Jaarverslag Migratie 2013, vergezeld van uw naam en adres. Deze publicatie wordt u gratis aangeboden; alleen voor grote hoeveelheden of een expreszending kunnen portkosten worden aangerekend.

U kunt deze publicatie ook terugvinden op www.diversiteit.be.

–

Het Centrum juicht de verspreiding van kennis toe, maar dringt aan op respect voor de samenstellers en auteurs van alle bijdragen in deze publicatie. Haar als informatiebron gebruiken is alleen toegestaan met vermelding van auteur en bron; de teksten, foto's, tekeningen of andere auteursrechtelijke beschermde elementen geheel of gedeeltelijk reproduceren, verkopen, publiceren, aanpassen mag alleen met de schriftelijke toelating van het Centrum.

–

Wilt u het beeldmateriaal in deze publicatie gebruiken, neem dan contact op met het Centrum of rechtstreeks met de copyrighthouder vermeld in dit colofon.

–

Deze publicatie werd gedrukt op FSC Mix – SGSCH-COC-004434.

Koningsstraat 138, 1000 Brussel

WWW.DIVERSITEIT.BE