DE SOCIAALRECHTELIJKE POSITIE VAN DE ERKENDE VLUCHTELING IN BELGIE

DOOR | MATTIJS VANMARCKE
Advocaat bij Bloom Law

1. INLEIDING

1.1. DOEL VAN HET ARTIKEL

Dit artikel beoogt het onderzoek naar de sociaalrechtelijke positie van personen die internationale bescherming betrachten op basis van het Vluchtelingenverdrag.[1] Het onderzoek omvat juridische vraagstukken die de landsgrenzen overschrijden. De omschrijving van de sociaalrechtelijke positie van personen die internationale bescherming zoeken, zou niet volledig zijn zonder de internationaalrechtelijke insteek te behandelen.

Het is niet de bedoeling een praktische handleiding op te stellen voor de (kandidaat-)vluchteling, maar wel om een juridisch kader te schetsen van zijn eigenlijke rechten en plichten en welke de voorwaarden zijn opdat de kandidaat-vluchteling deze zou kunnen uitoefenen. Belangrijke pijnpunten in het traject dat de kandidaat-vluchteling doorloopt, zullen worden toegelicht.

Het eerste deel van het artikel legt de focus op statistisch materiaal dat beschikbaar is over vluchtelingen of asielzoekers in het algemeen. Op die manier kan een ruimere context gecreëerd worden om meer duidelijkheid te bieden in de problematiek. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de kansen van vluchtelingen op de Belgische en Europese arbeidsmarkt.

Vervolgens wordt in deel twee, in grote lijnen, de Belgische sociaalrechtelijke situatie van vluchtelingen weergegeven. Gezien het korte bestek van dit artikel

(1) Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951, *United Nations Treaty Series, vol. 189, 13, gewijzigd door het Protocol van New York van 31 januari 1967, United Nations Treaty Series, vol. 606, 267.*

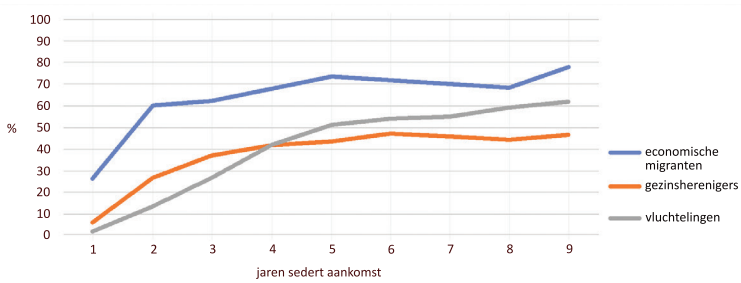
is het niet mogelijk om alle aspecten grondig te duiden, maar dit deel kan de lezer alvast een leidraad bieden bij een eventueel grondiger onderzoek.

Tot slot komt in deel drie de situatie aan bod waarin de kandidaat-vluchtelingen al dan niet vrijwillig terugkeren naar het land van herkomst. Hierbij wordt de nadruk gelegd op de aanwezige steunmaatregelen die verleend worden aan de personen die vrijwillig vertrekken. Als besluit zal de problematiek van de export van socialezekerheidsrechten van terugkerende vluchtelingen toegelicht worden.

1.2. VLUCHTELINGEN OP DE ARBEIDSMARKT: CIJFERMATIGE VOORSTELLING

Van de huidige generatie vluchtelingen, komende vanuit de vluchtelingeninstroom die startte rond 2014, zijn op het moment van schrijven nog geen cijfers over de integratie op de arbeidsmarkt bekend. Om een impressie te hebben van de succeskansen van een (kandidaat-)vluchteling om te integreren op de Belgische arbeidsmarkt, volgt hieronder een overzicht van de meest markante tendensen en cijfers uit de periode 2003-2010. De meest voorkomende landen hierbij zijn: Rusland, Servië, Kosovo, Congo, Rwanda, Iran, Irak en Afghanistan. Hierbij worden voornamelijk de asielzoekers in de ruimste zin besproken. De kandidaat-vluchtelingen die op het einde van de procedure geweigerd worden, vallen buiten het onderzoeksgebied.

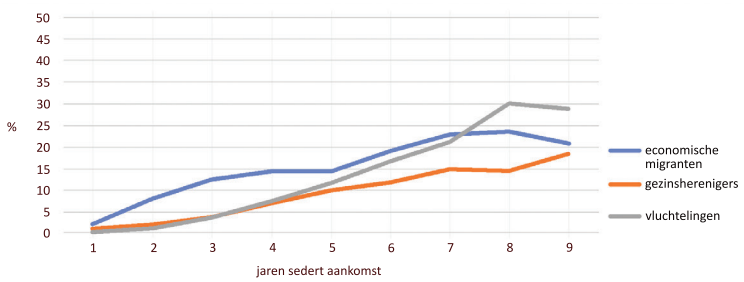
FIGUUR 1: GRAAD VAN TEWERKSTELLING VREEMDELINGEN



Figuur 1[2] geeft de graad van tewerkstelling weer van drie categorieën vreemdelingen vanaf hun aankomst in België. Het gaat om economische migranten (blauwe lijn), gezinsherenigers (oranje lijn) en vluchtelingen (grijze lijn). De data van de grafiek dateren van de periode 2003-2010. De categorie waarbij de tewerkstellingsgraad systematisch het hoogst ligt, is logischerwijs die van de economische migranten. Voor vluchtelingen is de situatie gevoelig nadeliger in de eerste jaren na hun aankomst. Vluchtelingen vinden systematisch later werk dan de andere controlegroepen, nl. de economische migranten en gezinsherenigers. Na een viertal jaren komt de tewerkstellingsgraad van vluchtelingen in ongeveer dezelfde lijn te liggen met gezinsherenigers. Op lange termijn blijkt dat de gezinsherenigers het minst voeling hebben met de Belgische arbeidsmarkt.

De volgende logische stap bestaat uit het opvolgen van de vluchtelingen die wel aan de slag zijn kunnen gaan en bijgevolg bijgedragen hebben aan de sociale zekerheid. Op die manier is het mogelijk om het aantal vluchtelingen te achterhalen dat gebruikmaakt van de Belgische werkloosheidsuitkeringen (in de veronderstelling dat zij voldoen aan de voorwaarden).

FIGUUR 2: PERCENTAGE VREEMDELINGEN MET WERKLOOSHEIDSUITKERING



Figuur 2[3] geeft een overzicht van het percentage vreemdelingen dat beroep doet op de werkloosheidsverzekering. Zoals eerder gezegd vinden

(2) D. Lens, I. Marx en S. Vujic, *Integrating (former) asylum seekers into the Belgian labour market. What can we learn from the recent past?*, Antwerpen, Centre for Social Policy, 13, 2017.

(3) D. Lens, I. Marx en S. Vujic, *Integrating (former) asylum seekers into the Belgian labour market. What can we learn from the recent past?*, Antwerpen, Centre for Social Policy, 23, 2017.

economische migranten eerder werk waardoor die groep in deze grafiek oververtegenwoordigd is, omdat zij reeds bijdragen betaald hebben. Na een aantal jaren verblijf in België, stijgt het aantal vluchtelingen dat terugvalt op de werkloosheidsverzekering enorm. Na 7 jaar overstijgt het aantal vluchtelingen dat recht heeft op een werkloosheidsuitkering zelfs het aantal economische migranten dat recht heeft op een werkloosheidsuitkering.

Tijdens de eerste termijn na de asielaanvraag zijn asielzoekers vrij afhankelijk van de sociale bijstand in ruime zin.[4] Asielzoekers in de beginjaren van hun verblijf in België doen in grote mate een beroep op dit enige sociale vangnet waarvoor geen voorafbetaalde bijdragen vereist zijn. Na drie jaar kent het aantal gebruikers een piek, van bijna 70%, om uiteindelijk na 9 jaar op 20% te stranden. Dit blijven hoge cijfers vergeleken met het percentage van de economische migranten, namelijk 3%.

In 2016 dienden in totaliteit 18.710 mensen een asielaanvraag in. Hiervan waren 14.670 asielaanvragen enkelvoudig en 4.040 meervoudig.[5] Dit betekent een significante daling in vergelijking met 2015, waarin 44.760 asielaanvragen geregistreerd werden.[6] Figuur 3 geeft een overzicht van de evolutie van de

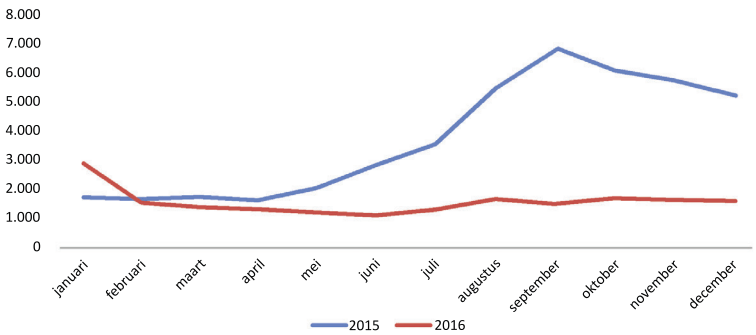
(4) D. Lens, I. Marx en S. Vujic, *Integrating (former) asylum seekers into the Belgian labour market. What can we learn from the recent past?*, Antwerpen, Centre for Social Policy, 14, 2017.

(5) CGVS, *Asielstatistieken 2016*, Brussel, CGVS, 1, januari 2017.

(6) CGVS, *Asielstatistieken 2016*, Brussel, CGVS, 2, januari 2017.

asielaanvragen in 2015 en 2016. Hierbij valt op dat het hoogtepunt van de migratiecrisis te vinden is in de zomer van 2015 met als absolute piekmaand september, waarin 6.830 asielaanvragen geregistreerd werden.[7] De meeste asielzoekers komen uit Afghanistan en Syrië, met respectievelijk 2.767 en 2.766 aanvragen.[8]

FIGUUR 3: EVOLUTIE VAN HET AANTAL ASIELAANVRAGEN (PERSONEN) IN 2015-2016



2. SOCIAALRECHTELIJKE STATUS ERKENDE VLUCHTELING IN BELGIE

2.1. DE INTERNATIONALE BESCHERMING VAN DE SOCIO-ECONOMISCHE RECHTEN VAN VLUCHTELINGEN

Het internationale verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen, ofwel het Vluchtelingenverdrag, vormt de basis van de bescherming waarvan vluchtelingen kunnen genieten.[9]

(7) CGVS, *Asielstatistieken 2016*, Brussel, CGVS, 2, januari 2017.

(8) CGVS, *Asielstatistieken 2016*, Brussel, CGVS, 6, januari 2017.

(9) Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951, *United Nations Treaty Series, vol. 189, 13, gewijzigd door het Protocol van New York van 31 januari 1967, United Nations Treaty Series, vol. 606, 267 (Verder: Vluchtelingenverdrag).*

Het Vluchtelingenverdrag voorziet een aantal fundamentele bepalingen m.b.t. sociale en economische rechten voor vluchtelingen. Hoofdstuk III van het Vluchtelingenverdrag is gewijd aan 'winstgevende arbeid'.[10] Hoofdstuk IV voorziet enkele bepalingen m.b.t. het welzijn van de vluchtelingen, waaronder onderwijs.[11] Verder hebben de (kandidaat-)vluchtelingen op basis van het Vluchtelingenverdrag een aantal plichten tegenover het land dat hen opvang heeft geboden. De vluchtelingen verbinden zich ertoe zich aan de wetten en voorschriften te houden en de maatregelen om de openbare orde te beschermen te respecteren.[12]

De doelstelling van deze expliciete opname van sociaal-economisch getinte rechten, was dubbel. Enerzijds was het de bedoeling om (kandidaat-) vluchtelingen een minimale waardigheid te garanderen. Anderzijds had het verdrag voor ogen om de vluchteling zo snel mogelijk te integreren in de maatschappij van de opvangende staat.[13]

Traditioneel zijn er nog twee andere mogelijke oplossingen om het vluchtelingenprobleem op te lossen, zoals de vrijwillige repatriëring naar hun land van herkomst of *resettlement* in derde landen.[14] De opstellers van het Vluchtelingenverdrag hadden klaarblijkelijk voor ogen om de vluchtelingen zo snel mogelijk lokaal te integreren.[15] De keuze voor deze doelstelling moet bekeken worden in het licht van de context bij de opstelling van het Vluchtelingenverdrag. Op het einde van de Tweede Wereldoorlog leek deze keuze voor de hand liggend, aangezien de meeste vluchtelingen na de Tweede Wereldoorlog uit Europa afkomstig waren. De kans om de integratie in de lokale opvangstaat te doen slagen, was toen waarschijnlijk groter dan nu het geval is. Een tweede belangrijke reden is iets minder voor de hand liggend, maar wel belangrijk: de opvang van vluchtelingen uit communistische staten, versterkte de ideologische en strategische doelstellingen van het "Westen", de

(10) Art. 17 e.v. Vluchtelingenverdrag.

(11) Art. 20 e.v. Vluchtelingenverdrag.

(12) Art. 2 Vluchtelingenverdrag.

(13) J. Fitzpatrick, Revitalizing the 1951 Refugee Convention, *Harv.Hum.Rts. J.*, 250, 1996.

(14) E. Desmet, Vijftig jaar verdrag van Genève betreffende de status van Vluchtelingen: een kritische balans, *Jura Falconis, 39, 3, 2002-2003. Zie ook de lijst van landen die deelnemen in het Resettlement-programma van UNHCR: http://www.unhcr.org/559ce97f9.*

(15) I.C. Jackson, The 1951 Convention relating to the Status of Refugees: A Universal Basis for Protection, *Int.J.Refug.L.*, 406., 1991.

kapitalistische staten.[16] Ten laatste konden vluchtelingen meehelpen om de naoorlogse arbeidstekorten op te vangen.[17] Dit laatste argument wordt ook nu vaak aangehaald om aan te tonen dat de lokale integratie van vluchtelingen ook vandaag nog een kans op slagen heeft.

2.1.1. Winstgevende arbeid

Het Vluchtelingenverdrag voorziet dat vluchtelingen aan dezelfde regeling onderworpen moeten worden als onderdanen van een vreemd land onder dezelfde omstandigheden.[18] Beperkende maatregelen ten aanzien van vluchtelingen om toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt zijn uitgesloten wanneer de vluchteling reeds drie jaar in het land verblijft.[19] Beperkende maatregelen zijn tevens uitgesloten wanneer de vluchteling getrouwd is met een onderdaan van de verdragsluitende staat of kinderen heeft die de nationaliteit hebben van de verdragsluitende staat. Het Vluchtelingenverdrag beschrijft een anti-discriminatieregeling voor vluchtelingen. De Verdragsluitende staten moeten 'in welwillende overweging' een regeling uitwerken om de lonen op gelijke hoogte te stellen voor vluchtelingen. Hoewel dit recht een van de belangrijkste middelen vormt voor de (kandidaat-)vluchtelingen om zich te integreren in het opvangland, zijn er voor wat het recht op loonarbeid betreft, het meeste voorbehouden gemaakt in het verdrag.

Het Vluchtelingenverdrag schrijft voor dat de verbonden staten 'een zo gunstig mogelijke behandeling' moeten uitwerken voor zelfstandigen en vrije beroepers.[20] Vooraleer vluchtelingen zich kunnen vestigen als zelfstandige, moeten zij kunnen aantonen dat zij zich regelmatig op het grondgebied van de verdragsstaat bevinden. Dit houdt niet in dat zij permanent hoeven te verblijven in dezelfde verdragsstaat.

Het Vluchtelingenverdrag vereist strengere verblijfsvoorwaarden voor vrije beroepen.[21] Het is de bedoeling dat vluchtelingen op zijn minst hun woon- of

(16) E. Desmet, Vijftig jaar verdrag van Genève betreffende de status van Vluchtelingen: een kritische balans, *Jura Falconis, 39, 3, 2002-2003.*

(17) J.C. Hathaway en R.A. Neve, Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection, *Harv.Hum.Rts.J.*, 119, 1997.

(18) Art. 17, 1 Vluchtelingenverdrag.

(19) Art. 17, 2 Vluchtelingenverdrag.

(20) Art. 18 en 19 Vluchtelingenverdrag.

(21) Art. 19 Vluchtelingenverdrag.

verblijfplaats hebben in het land of regelmatig verblijven op het grondgebied. Regelmatig verblijven is een vaag begrip, dat verder toegelicht werd door de rechtsleer. Toonaangevende auteur in deze materie, Goodwin-Gill, beschrijft dat 'regelmatig' verblijf meer inhoudt dan de loutere wettige aanwezigheid op het grondgebied. De (kandidaat-)vluchtelingen die zich op basis van het Vluchtelingenverdrag zouden willen vestigen als vrije beroeper, zullen moeten aantonen dat hij of zij voor een zekere termijn zal blijven in de verdragsstaat. Bovendien moet het verblijf duurzaam en onvoorwaardelijk regelmatig zijn.[22]

2.1.2. Welzijn

Het Vluchtelingenverdrag bepaalt dat vluchtelingen niet minder gunstig mogen behandeld worden dan de onderdanen voor wat betreft de huisvesting[23] en het lager onderwijs.[24] Deze formulering van een niet-discriminatiebeginsel wordt meermaals opgenomen in secundaire EU-wetgeving met betrekking tot het GEAS (Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem). Verder verbinden de staten zich ertoe om vluchtelingen zo gunstig mogelijk te behandelen voor wat betreft het hoger onderwijs, de erkenning van buitenlandse schoolcertificaten of universitaire diploma's en graden en de toekenning van beurzen.[25]

2.1.3. Toepassing in België

De internrechtelijke doorwerking van het Vluchtelingenverdrag is niet steeds even duidelijk. Voor elke bepaling afzonderlijk kan nagegaan worden of ze al dan niet directe werking heeft en of een (kandidaat-)vluchteling rechten (en plichten) kan putten uit deze internationale bepalingen. Vooraleer deze materie hoofdzakelijk Europeesrechtelijk geharmoniseerd was, was de werking van het Vluchtelingenverdrag in de interne rechtsorde vaak het voorwerp van discussie. Het Hof van Cassatie[26] [27] heeft een tijd terug twee belangrijke arresten geveld over de mogelijke rechten en plichten van kandidaat-vluchtelingen in België. Artikelen 23 en 24 van het Vluchtelingenverdrag, nl. het non-discriminatiebeginsel voor vluchtelingen ten opzichte van nationale onderdanen, was het voorwerp van discussie. Voor het Hof kan dit non-

(22) Goodwin-Gill, G.S., *The Refugee In International Law,* Oxford, Clarendon Press, 584 p., 1996.

(23) Art. 21 Vluchtelingenverdrag.

(24) Art. 22, 1 Vluchtelingenverdrag.

(25) Art. 22, 2 Vluchtelingenverdrag.

(26) Cass. 13 mei 1996 (Rosa A./Rijksdienst voor Kinderbijslag), *T.Vreemd., 339, noot D. Vanheule, 1996.*

(27) Cass. 13 mei 1996 (Vasa G./O.C.M.W. Evere), *T.Vreemd., 342, noot D. Vanheule, 1996.*

discriminatiebeginsel enkel van toepassing zijn met "*eventueel terugwerkende kracht, voor de persoon die krachtens de toepasselijke wetgeving de hoedanigheid van vluchteling bezit en als dusdanig erkend is*". Het ontbreken van een erkenning als vluchteling zou dus volgens het Hof ook de niet-toepassing van artikelen 23 en 24 van het Vluchtelingenverdrag inhouden, waardoor kandidaat-vluchtelingen niet meer dezelfde rechten en plichten zouden hebben als nationale onderdanen voor wat betreft de socialezekerheidsregelingen en voorzieningen in levensonderhoud. Het Hof laat het motief om tot deze redenering te komen in het midden.

Auteur E. Desmet[28] stelt zich de vraag of de kandidaat-vluchteling niet gerechtigd is om bovenvermelde artikelen in te roepen, omdat hij of zij nog niet erkend is en dus geen vluchteling zou zijn dan wel omdat hij of zij bij gebrek aan erkenning (nog niet) over een regelmatig verblijfsrecht beschikt, zoals de artikelen als bijkomende verblijfsvoorwaarden opleggen. Als het Hof de eerste redenering zou volgen, dan verleent het Hof in feite aan de erkenning een constitutief karakter. In het vluchtelingenrecht wordt doorgaans aangenomen dat de erkenning louter declaratief werkt.[29] De tweede redenering is aannemelijker, nl. dat het Hof de mogelijkheid om artikelen 23 en 24 van het Vluchtelingenverdrag in te roepen, koppelt aan het al dan niet regelmatig karakter van het verblijf van de kandidaat-vluchteling. Het Hof heeft echter geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat de kandidaat-vluchteling eventueel andere onbeperkte verblijfstitels zou hebben.

Volgens D. Vanheule[30] zouden kandidaat-vluchtelingen echter ook de mogelijkheid hebben om artikelen 23 en 24 van het Vluchtelingenverdrag in te roepen. Zoals steeds moet aan twee voorwaarden voldaan zijn vooraleer kandidaat-vluchtelingen dergelijke internationale bescherming kunnen inroepen. Ten eerste moeten zij kunnen aantonen dat zij een vluchteling zijn in de zin van het Vluchtelingenverdrag.[31] Hierbij vormt de aanvraag tot erkenning een weerlegbaar vermoeden van bezit van status. Ten tweede moeten

(28) E. Desmet, Vijftig jaar verdrag van Genève betreffende de status van Vluchtelingen: een kritische balans, *Jura Falconis, 39, 3, 2002-2003.*

(29) Art. 1, 2, 1 Vluchtelingenverdrag.

(30) Noot onder Cass. 13 mei 1996 (Rosa A./Rijksdienst voor Kinderbijslag) en Cass. 13 mei 1996 (Vasa G./O.C.M.W. Evere), D. Vanheule, De status van kandidaat-vluchtelingen: is de declaratieve erkenning van de hoedanigheid van vluchteling in België constitutief?, *T.Vreemd., 345-355, 1996.*

(31) Art. 1 Vluchtelingenverdrag.

zij kunnen aantonen dat zij beschikken over een regelmatig, onvoorwaardelijk en onbeperkt recht op verblijf.[32] De meeste kandidaat-vluchtelingen kunnen nog niet aan de tweede voorwaarde voldoen aangezien zij slechts kunnen terugvallen op een voorlopig verblijfsrecht. Zoals eerder aangetoond moet het gaan om een duurzaam en onvoorwaardelijk regelmatig verblijf.

2.1.4. Is het Vluchtelingenverdrag nog up-to-date?

Zoals hierboven al aangehaald, werd het Vluchtelingenverdrag in een zeer specifieke context opgesteld, nl. na de Tweede Wereldoorlog. De opstellers hadden in gedachten dat dit verdrag slechts een tijdelijke maatregel zou zijn om die specifieke crisis op te lossen. De Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen, *United Nations High Commissioner for Refugees* (verder: UNHCR), had een mandaat gekregen van drie jaar om de vluchtelingen van de Tweede Wereldoorlog te helpen.[33] Het verdrag had als doelstelling om de Europese vluchtelingen op te vangen. Voor wat betreft de context van de Koude Oorlog werd nog geen oplossing voorzien op moment van het opstellen van het verdrag. Na die drie jaar is het aantal vluchtelingen echter blijven toenemen en het vluchtelingenprobleem van aanzicht veranderd.

In 1967 werd een nieuw protocol bij het Vluchtelingenverdrag bijgevoegd, namelijk het Protocol van New York van 1967.[34] Op die manier werden de geografische en temporele beperkingen aan het oorspronkelijke Vluchtelingenverdrag opgeheven.[35] Niet-West-Europeanen konden zich voortaan evenzeer op de definitie van vluchteling en de bescherming van het Vluchtelingenverdrag beroepen. Op het moment van schrijven van dit artikel zijn 142 landen zowel lid van het nieuwe Protocol als van het oorspronkelijke Vluchtelingenverdrag. 146 landen, waaronder de Verenigde Staten van Amerika zijn enkel lid van het nieuwe Protocol. Dit maakt van het

(32) UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 1979, *HCR/IP/4/Eng/REV.1*, nr. 28, 1992.

(33) UNHCR, The 1951 Refugee Convention (fact-sheet), A 'Timeless' Treaty Under Attack: A New Phase, *UNHCR,* 3., 2011.

(34) Protocol van New York van 1967 betreffende de Status van Vluchtelingen, 31 januari 1967, 606 UNTS 267.

(35) M. Morel, 60 jaar Vluchtelingenverdrag: Reden Tot Feest?, *Wereldbeeld, 4,* p. 1, 2011.

Vluchtelingenverdrag een van de verdragen die door een groot aantal landen werd ondertekend.[36]

De aanneming van een nieuw Protocol neemt niet weg dat het vluchtelingenprobleem van 1951 niet meer van dezelfde aard is als de huidige migratiecrisis. Ten eerste is er nu veel meer sprake van 'massale' migratie. Waar vroeger de problematiek van de gedwongen migratie grotendeels individueel was, zien we nu bij de huidige migratiecrisis dat de problematiek collectief geworden is.

Ten tweede[37] worden de oorzaken van de massale migratie alsmaar ingewikkelder. Er is geen duidelijke, eenvoudig aantoonbare oorzaak voor het fenomeen, maar er zijn wel meervoudige, complexe oorzaken. De huidige migratiestromen beperken zich overigens niet enkel tot vervolgingen, maar omvatten ook oorlogssituaties zoals vandaag in Syrië en Afghanistan, klimaatvluchtelingen en vluchtelingen die uitwijken voor socio-economische rampen.

Ten derde slaan steeds meer mensen op de vlucht binnen de landsgrenzen van hun eigen staat. De UNHCR hanteert voor deze mensen de omschrijving 'Internally Displaced People', waarvoor het een volledig eigen regeling heeft moeten uitwerken.[38]

Ten vierde komen steeds meer vluchtelingenstromen op gang tussen ontwikkelingslanden onderling binnen dezelfde regio. Vaak kunnen deze landen niet voldoende steun en opvang voorzien voor deze grote vluchtelingenstromen. De rechten in het Vluchtelingenverdrag zijn eurocentrisch geïnspireerd. Veel ontwikkelingslanden zijn niet in staat om de bijvoorbeeld sociale en economische grondrechten van het verdrag te garanderen, zelfs niet aan eigen bevolking.[39]

(36) Zie UNCHR, States parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol, http://www.unhcr.org/protection/basic/3b73b0d63/states-parties-1951-convention-its-1967-protocol.html.

(37) E. Desmet, Vijftig jaar verdrag van Genève betreffende de status van Vluchtelingen: een kritische balans, *Jura Falconis, 39, 5, 2002-2003.*

(38) UNHCR, The Protection of Internally Displaced Persons and the Role of UNHCR, 2007, http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/45dd5a712.pdf.

(39) Zoals bv. artikel 24 van het Vluchtelingenverdrag betreffende de sociale zekerheid.

Ten slotte is het tegenwoordig vaak moeilijk om nog een onderscheid te kunnen maken tussen vluchtelingen *sensu stricto* enerzijds en economische migranten anderzijds.[40] Het personele toepassingsgebied van het Vluchtelingenverdrag komt te kort om de 'nieuwe' categorieën vluchtelingen te beschermen. Daarom voorziet het UNHCR een uitbreiding van de definitie en heeft het ook bescherming verleend aan bijvoorbeeld intern ontheemden en terugkerende vluchtelingen, nl. personen die oorspronkelijk niet onder het toepassingsgebied van de UNHCR vielen (en dus ook niet onder het Vluchtelingenverdrag).[41]

Naarmate een toestroom aan vluchtelingen opduikt naar aanleiding van bepaalde activiteiten, neemt ook de kritiek op het Vluchtelingenverdrag toe. Verschillende auteurs halen hiervoor verschillende argumenten aan die vaak op hun beurt weerlegd worden door toonaangevende auteurs in het vakgebied van het internationaal recht.

Ten eerste verschijnen in de actualiteit en in de rechtsleer stemmen dat het verdrag verouderd zou zijn en niet meer aangepast aan onze tijd. Zo was B. De Wever tijdens het hoogtepunt van de asielcrisis van oordeel dat het Vluchtelingenverdrag aangepast moest worden, omdat onze sociale zekerheid de grote toevloed van vluchtelingen niet zou kunnen verwerken. Hij gaf als reden verder aan dat ons socialezekerheidsstelsel vandaag heel verschillend is van dat uit 1951.[42] Ook kwamen in Nederland dergelijke voorstellen op tafel. Verschillende politieke partijen vinden dat het verdrag te veel rechten toekent aan vluchtelingen en willen het verdrag wijzigen.[43] Aangezien volgens deze auteurs het verdrag uit 1951 stamt, hebben we vandaag een ander, aangepast verdrag nodig, omdat de problematiek van de huidige vluchtelingencrisis verschillend is.

(40) M. Morel, 60 jaar Vluchtelingenverdrag: Reden Tot Feest?, *Wereldbeeld, 4,* p. 3, 2011.

(41) UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 1979, *HCR/IP/4/Eng/REV.1*, nr. 28, 1992.

(42) Belga, Om Schengenzone opnieuw tot leven te wekken, moeten buitengrenzen dicht, *Knack, 22 september 2015, geraadpleegd op http://www.knack.be/nieuws/belgie/de-wever-om-schengenzone-opnieuw-tot-leven-te-wekken-moeten-buitengrenzen-dicht/article-normal-607201.html.*

(43) P. Gruppen, Waarom de kritiek op het Vluchtelingenverdrag geen hout snijdt, *Trouw, 2017, https://www.trouw.nl/home/waarom-de-kritiek-op-het-Vluchtelingenverdrag-geen-hout-snijdt-~ace2cf54.*

Een tweede argument dat vaak gebruikt wordt om het Vluchtelingenverdrag te bekritiseren, is de brede definiëring van het begrip "vluchteling". Volgens sommigen zouden te veel categorieën van personen kunnen 'profiteren' van het verdrag en Europa binnentrekken. Deze critici pleiten dan ook voor een inperking van de definitie. Auteur Morel is van oordeel dat de definitie in het Vluchtelingenverdrag te vaag is en dat er daarom te veel ruimte bestaat voor interpretatie door de statenpartijen.[44] Het groot aantal staten zorgt voor een groot aantal verschillende mogelijkheden om het begrip "vervolging" te interpreteren. Hierdoor ontstaat volgens haar op internationaal niveau een gebrek aan coherentie. De erkenningsprocedure is niet expliciet nader bepaald in het verdrag zelf. Dit zorgt, zelfs in de EU, voor grote variatie in de procedures onder de statenpartijen. Aan de andere kant is het ook zo dat de algemene definitie vaak restrictiever wordt geïnterpreteerd dan oorspronkelijk de bedoeling was. Aan de basis van deze interpretaties liggen de politieke ideeën rond het nationale migratiebeleid.

Ten derde wordt aangehaald dat het Vluchtelingenverdrag een te individuele aanpak vereist, waardoor administraties de dossiers niet meer zouden kunnen verwerken zoals het hoort. Een grote toevloed van vluchtelingen zorgt volgens hen voor een te grote druk op de asielsystemen en rechtbanken. Als laatste halen verschillende critici nog aan dat het Vluchtelingenverdrag ervoor zorgt dat de verdeling van de 'lasten' die een vluchtelingencrisis met zich meebrengt, onvoldoende gespreid wordt.[45]

In de rechtsleer weerleggen verschillende toonaangevende auteurs in het internationaal recht (deels) deze kritiek. Goodwin-Gill[46], een gezaghebbende auteur in het internationale vluchtelingenrecht, haalt aan dat de interpretatie van het begrip 'vluchteling' in een internationale context altijd zal verschillen op statelijk niveau.[47] Volgens hem maken de evolutie en interpretatie van het begrip deel uit van de normale evolutie van het recht in het algemeen en hoeft dit niet noodzakelijk een probleem te zijn. De algemene evolutie van de globalisering die de wereld in 1951 nog niet kende, hoeft geen obstakel te zijn hierbij. De auteur stelt dat staten die partij zijn bij het Vluchtelingenverdrag

(44) M. Morel, 60 jaar Vluchtelingenverdrag: Reden Tot Feest?, *Wereldbeeld, 4,* 7, 2011.

(45) M. Morel, 60 jaar Vluchtelingenverdrag: Reden Tot Feest?, *Wereldbeeld, 4,* 8, 2011.

(46) Goodwin-Gill, G.S., The Dynamic of International Refugee Law, *Int'l J. Refugee L.,* 17, 2013.

(47) Goodwin-Gill, G.S., The Continuing Relevance Of International Refugee Law In A Globalized World, *Hum. Rts. L. Rev.*, 19, 2015.

vaker het begrip 'vluchteling' restrictiever gaan interpreteren door de terrorismedreiging van vandaag. Nochtans was in 1994[48] al afgesproken dat staten duidelijke maatregelen zouden nemen om op te sporen welke vluchteling al dan niet heeft deelgenomen aan terrorisme-gerelateerde activiteiten en om die vluchteling uiteraard niet onder de beschermingsmaatregelen van het Vluchtelingenverdrag te rangschikken.

Ten tweede wijst de auteur op de dynamiek van het internationale vluchtelingenrecht. De bescherming van vluchtelingen gaat niet alleen over de toelating tot een specifiek land of een verblijfsrecht in dit land, hoewel dit soms de enige manier kan zijn om de bescherming van het verdrag te kunnen waarborgen. Het internationaal recht voorziet voorlopig nog geen asielrecht of verblijfsrecht in de formele zin. Landen hebben wel internationale plichten na te komen, in de lijn met de rechtsstaat. In 2011 heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geoordeeld[49] dat staten stappen mogen ondernemen om illegale immigratie tegen te gaan en dat zij legitieme bezorgdheden kunnen hebben om de steeds vaker voorkomende omzeiling van de vreemdelingenwetgeving tegen te gaan. Aan de andere kant, oordeelde het Hof verder, moeten staten erover waken dat zij hun internationale verplichtingen niet verwaarlozen.

Een tweede auteur, K. Walker[50], poneert tevens dat het Vluchtelingenverdrag niet garandeert dat een vluchteling een verblijfsrecht of recht op asiel heeft. Hoewel veel staten bezorgd zijn dat het Vluchtelingenverdrag voor een grote, oncontroleerbare toestroom van vluchtelingen zou zorgen, is de enige verplichting die op lidstaten rust de *non-refoulement.*[51] Hierbij zijn staten op basis van het Vluchtelingenverdrag de verplichting aangegaan om de vluchtelingen niet terug te sturen naar het land waar de dreiging heerst. Dit wil strikt genomen niet zeggen dat staten verplicht zijn om een — al dan niet permanent — verblijfsrecht af te leveren aan personen die internationale bescherming verzoeken. Volgens het Vluchtelingenverdrag is het juridisch perfect mogelijk om erkende vluchtelingen over te brengen naar (veilige!) derde staten. Wanneer in de praktijk echter een dergelijke mogelijkheid ontbreekt, dan moet de staat die de vluchteling erkend heeft ook opvang voorzien. De

(48) U.N.G.A., Declaration on Measures to Eliminate Terrorism, Res. 49/60, 1994.

(49) EHRM, MSS v. België en Griekenland, nr. 30696/09.

(50) K. Walker, Defending the 1951 Convention Definition Of Refugee, *Immigr. L. J.*, 12, 2002-2003.

(51) Art. 3 Vluchtelingenverdrag.

grootte van de groep vluchtelingen is volgens de auteur recht evenredig met de interpretatie van de definitie 'vluchteling' door de partijstaten. Oorspronkelijk is de definitie zelfs zodanig opgesteld dat het een compromis zou opleveren van enerzijds mensenrechten en anderzijds de soevereiniteit van de staten voor wat betreft het migratierecht.

In tegenstelling tot wat vaak gedacht wordt, is volgens Hathaway het doel van het verdrag niet noodzakelijk om te voldoen aan de specifieke noden van individuele vluchtelingen, maar wel om de internationale migratiestromen in het belang van de staten te reguleren.[52] De ruime en algemene definitie van het verdrag hoeft dus niet noodzakelijk een probleem te zijn wanneer staten een restrictievere interpretatie van het begrip 'vluchteling' zouden willen hanteren. Verder was het begrip voor de opstelling van het Protocol zelfs nog temporeel en personeel beperkt tot Europese situaties.

Volgens Walker mogen de mensenrechtelijke aspecten hierbij echter niet uit het oog verloren worden. Voor personen die internationale bescherming zoeken en die uiteindelijk erkend worden, waarborgt het verdrag een aantal sociale en economische rechten die een stuk beperkter zouden kunnen geweest zijn, indien het doel van het verdrag er inderdaad enkel uit bestond om de immigratiestromen in het belang van de staten te regelen. Uit de voorbereidende werken van het Vluchtelingenverdrag blijkt verder dat de opstellers hier aandacht aan besteed hebben. Zo benadrukte de Franse delegatie bij de opstelling dat zowel de rechten van de staten als de rechten van de vluchtelingen beschermd moesten worden.[53]

Volgens dezelfde auteur is de huidige definitie in het Vluchtelingenverdrag nog voldoende bij de tijd.[54] Hoewel verschillende personen buiten het toepassingsgebied van de definitie vallen, zoals personen die subsidiaire bescherming genieten, moet het verdrag volgens deze auteur niet aangepast worden. Een eerste reden hiervoor is dat het verdedigbaar is dat staten beperkingen invoeren in hun immigratiebeleid. Hoewel hiervoor soms valse redenen of motieven worden gegeven, is het mogelijk dat een terechte vrees ontstaat dat staten hun eigen onderdanen zouden benadelen wanneer een te

(52) J. Hathaway, A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law, Harv. Int'l. L.J., 129, 1990.

(53) U.N. ESCOR, 11th Sess., 406th mtg., at 276, U.N. Doc. E/OR(XI) (1950).

(54) K. Walker, Defending the 1951 Convention Definition Of Refugee, *Immigr. L. J.*, 15, 2002-2003.

grote toevloed vluchtelingen in het land zou worden opgevangen. Wanneer deze staten echter personen zouden weigeren die internationale bescherming vragen op basis van het Vluchtelingenverdrag, moeten zij ervoor zorgen dat zij niet handelen in strijd met het *non-refoulement*-principe.

Als conclusie kan gesteld worden dat het Vluchtelingenverdrag een compromis heeft willen bereiken tussen fundamentele mensenrechtelijke vraagstukken en de leefbaarheid van de ondertekenende staten in een migratiecrisis. Hoewel de huidige definitie niet perfect is, kan ze volgens verschillende auteurs nog verder blijven bestaan en dit ook in deze huidige migratiecrisis. Het Vluchtelingenverdrag heeft niet tot doelstelling een recht op permanent verblijf toe te kennen aan kandidaat-vluchtelingen. Het kernidee was om een tijdelijke bescherming te verlenen door het *non-refoulement*-beginsel op te nemen als belangrijkste krachtpunt.[55]

2.2. TOEGANG TOT DE ARBEIDSMARKT IN BELGIE

2.2.1. Algemeen en zesde staatshervorming

Het regelgevende kader voor de tewerkstelling van vreemdelingen in het algemeen, wordt voorzien door de Wet van 30 april 1999 en het Koninklijk Besluit van 9 juni 1999. Intussen zijn de gewesten gedeeltelijk bevoegd voor de tewerkstelling van buitenlandse werknemers en meer specifiek voor het arbeidsmarktbeleid en de arbeidskaarten A en B.

Heden ressorteert de bevoegdheid voor het uitvaardigen van normen inzake arbeidskaarten A en B onder de gewesten. Bovendien kunnen ze een eigen toezicht uitoefenen op het gebruik van deze arbeidskaarten en ook op het gebruik van arbeidskaart C, hoewel ze niet bevoegd zijn om normen inzake deze arbeidskaarten vast te stellen.

De aangelegenheden die verband houden met de bijzondere verblijfssituatie van de werknemer alsook de regelgeving met betrekking tot de arbeidskaart C, blijven een federale bevoegdheid. Het uitoefenen van het toezicht op de correcte toepassing van de normen inzake arbeidskaarten A, B en C blijft

(55) C.J. Harvey, Reconstructing Refugee Law, *J.C.L.*, 32, 1998.

vooralsnog een federale bevoegdheid,[56] hoewel de gewesten bevoegd zijn om inbreuken vast te stellen.[57]

2.2.2. Arbeidskaart

Vanaf 8 juli 2016 worden erkende vluchtelingen vrijgesteld van arbeidskaarten.[58] Dit is een gevolg van de invoering van een verblijf van beperkte duur met verblijfkaart A.

Voorheen verkregen vluchtelingen steeds een verblijf voor onbepaalde duur wanneer de erkenning eenmaal toegekend werd. Door een recente wetswijziging[59] werd deze regeling ongedaan gemaakt en wordt een beperkt verblijfsrecht van vijf jaar voorzien. Tijdens deze periode ontvangen erkende vluchtelingen niet langer automatisch een B-kaart voor het verblijf, aangezien deze kaart gekoppeld is aan het onbeperkte verblijfsrecht. Sinds de wetswijziging krijgen vluchtelingen een verblijfskaart A.

Uit de parlementaire voorbereiding[60] blijkt dat het de bedoeling was van de wetgever om het recht op verblijf voor vluchtelingen gedurende de eerste vijf jaar expliciet afhankelijk te maken van de situatie van het land van herkomst. De wetgever bevestigt de juridische geldigheid van deze wetswijziging door ten eerste te verwijzen naar het Vluchtelingenverdrag, dat geen expliciete bepaling bevat met betrekking tot de duur van de vluchtelingenstatus. Ten tweede bevat de Erkenningsrichtlijn[61] enkel een minimumnorm met betrekking tot het verblijf van erkende vluchtelingen. Artikel 24[62] voorziet namelijk dat aan personen met een vluchtelingenstatus een verblijfstitel moet worden verstrekt

(56) Art. 22, 3° Bijzondere Wet Zesde Staatshervorming.

(57) Art. 22, 4° Bijzondere Wet Zesde Staatshervorming.

(58) Art. 2, lid 1, 5° KB 9 juni 1999.

(59) Art. 7 wet van 1 juni 2016 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 28 juni 2016.*

(60) *Parl.St, Kamer, 2015-16, 21 maart 2016, nr. 1730/001.*

(61) Richtl.Raad nr. 2011/95/EU, 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), *Pb. L. 20 december 2011, afl. 337, 3.*

(62) Art. 14 Erkenningsrichtlijn.

die ten minste drie jaar geldig is. Deze kan worden verlengd, tenzij dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde zich daartegen verzetten.

De Raad van State[63] heeft er in het wetgevende advies op gewezen dat de beperking in tijd van het verblijfsrecht niet mag leiden tot een beperking van de rechten waarop deze personen op grond van hun vluchtelingenstatus aanspraak kunnen maken. De wetgever garandeert de overeenstemming van het wetsontwerp met het recht op toegang tot werk[64], toegang tot sociale voorzieningen[65] en gezondheidszorg, die gegarandeerd worden door de Erkenningsrichtlijn.

Na afloop van een periode van vijf jaar na de indiening van de asielaanvraag, wordt de erkende vluchteling tot een verblijf van onbeperkte duur toegelaten, tenzij de vluchtelingenstatus ondertussen werd ingetrokken of opgeheven.[66] Na deze periode van vijf jaar, verkrijgt de erkende vluchteling een B-kaart.

2.2.3. Arbeidsbemiddeling

a. Vlaanderen

In juli 2016 kondigden het Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers (Fedasil) en de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) aan dat zij een samenwerkingsakkoord hadden bereikt met betrekking tot de integratie van kandidaat-vluchtelingen en erkende vluchtelingen door middel van tewerkstelling. Hiervoor heeft Fedasil[67] een instructie uitgevaardigd die dit akkoord operationaliseert. Dit akkoord focust specifiek op kandidaat-vluchtelingen en personen die een verblijfstitel bekomen hebben, zoals erkende vluchtelingen of personen die subsidiaire bescherming genieten. De instructie heeft als doel om alle bewoners in Nederlandstalige opvangcentra te informeren over de toegang tot de arbeidsmarkt en om de opvangstructuren de nodige middelen en informatie te bezorgen in verband met de begeleiding van de VDAB.

(63) RvS, 13 januari 2016, 758/4 advies nr. 58.

(64) Art. 26 Erkenningsrichtlijn.

(65) Art. 29 Erkenningsrichtlijn.

(66) Art. 49, §1, tweede lid Vreemdelingenwet.

(67) Fedasil, *Instructie betreffende de tewerkstelling van asielzoekers-samenwerking tussen VDAB en Fedasil, februari 2016, zie ook http://www.kruispuntmi.be/sites/default/files/bestanden/instructie_samenwerking_vdab_20170206.pdf.*

Uit het bovenvermelde akkoord blijkt dat zowel Fedasil als de VDAB de focus leggen op werk als sleutel tot de integratie van erkende vluchtelingen in onze maatschappij. Specifiek voor deze doelgroep zal de VDAB[68] focussen op versnelde activering richting de arbeidsmarkt door o.m. opleidingen te voorzien en werkgevers te informeren over wetgeving en mogelijkheden tot tewerkstelling van erkende vluchtelingen.

Uit het voorgaande blijkt dat er heel wat initiatieven bestaan om erkende vluchtelingen op weg te helpen naar werk en op die manier ook naar integratie. De wetswijziging van 2016 die de duur van het verblijfsrecht van erkende vluchtelingen wijzigt van onbepaald naar automatisch tijdelijk, lijkt tegenstrijdig met de gedachte om erkende vluchtelingen zo snel mogelijk te integreren in de Belgische arbeidsmarkt.

b. Wallonië

Enige tijd later, op dinsdag 29 augustus 2017, ondertekenden Fedasil en het Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi (Forem) eveneens een dergelijk samenwerkingsakkoord[69] dat het voor asielzoekers makkelijker moet maken om toegang te krijgen tot opleidingen en werk in Wallonië. Deze samenwerking is een vervolg op de bovenvermelde samenwerking tussen Fedasil en de VDAB en komt inhoudelijk overeen.

c. Brussel

Voor wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft heeft Fedasil de intentie uitgedrukt om nauwer samen te werken met Actiris, de Brusselse arbeidsbemiddelingsdienst, maar vooralsnog zijn nog geen specifieke akkoorden afgesloten.

d. Duitstalige Gemeenschap

Op dit ogenblik zijn gegevens bekend over een mogelijke samenwerking met Fedasil en het *Arbeitsamt der Deutsprachigen Gemeinschaft Belgiens.*

(68) Zie http://www.integratie-inburgering.be/sites/default/files/atoms/files/Integratie%20via%20werk_VDAB.pdf

(69) https://www.fedasil.be/nl/nieuws/opvang-asielzoekers/samenwerking-tussen-fedasil-en-forem.

2.2.4. Beroepskaart voor de zelfstandige activiteit van vreemdelingen

Net zoals erkende vluchtelingen vrijgesteld worden van arbeidskaarten, kunnen erkende vluchtelingen ook zonder beroepskaart aan de slag met een zelfstandige activiteit.[70]

2.2.5. Vrijwillige activiteiten

Erkende vluchtelingen zijn normaal gezien steeds in het bezit van een verblijfstitel of verblijfsdocument. Wanneer eenmaal het tijdelijke verblijfsrecht van 5 jaar wordt toegekend, verkrijgen zij een elektronische A-kaart. In het geval waarin het verblijfsrecht van onbepaalde duur wordt, verkrijgen zij een elektronische B-kaart. Om deze reden is de vrijstelling van de vereiste om over een arbeidskaart te beschikken van toepassing, waardoor erkende vluchtelingen zonder administratieve formaliteiten aan de slag kunnen als vrijwilliger.[71]

2.3. SOCIALE ZEKERHEID

2.3.1. Niet-discriminatiebeginsel

De erkenning als vluchteling werkt declaratief, dit wil zeggen dat vluchtelingen vanaf dat moment een beroep kunnen doen op de rechten en plichten die in het Vluchtelingenverdrag vervat liggen.[72] Dit heeft als gevolg dat het niet-discriminatiebeginsel vanaf dat ogenblik begint te werken. Erkende vluchtelingen worden op het vlak van sociale zekerheid en arbeidswetgeving in principe volledig gelijkgesteld met nationale onderdanen. Inhoudelijk vermeldt het artikel expliciet een aantal bepalingen met betrekking tot arbeidswetgeving. Het gaat o.m. over de bepalingen inzake minimumloon, arbeidsduur, vakantie, minimumleeftijd, opleidingen en ook alle aanspraken die voortvloeien uit collectieve arbeidsovereenkomsten. Daarnaast omvat het niet-discriminatiebeginsel alle beschikbare Belgische takken van de sociale zekerheid en sociale bijstand. Vervolgens mogen erkende vluchtelingen evenmin uitgesloten worden van het toepassingsgebied van eventuele internationale of bilaterale overeenkomsten met betrekking tot de handhaving van verkregen rechten op het gebied van sociale zekerheid.[73]

(70) Art. 1, 4° KB van 3 februari 2003 tot vrijstelling van bepaalde categorieën van vreemdelingen van de verplichting houder te zijn van een beroepskaart voor de uitoefening van een zelfstandige beroepsactiviteit, *BS 4 maart 2003, 10517.*

(71) Art. 9, §2 Vrijwilligerswet.

(72) Art. 48 Vreemdelingenwet.

(73) Art. 24, 3° Vluchtelingenverdrag.

De enige voorwaarde die hierbij geldt, is dat de erkende vluchteling 'regelmatig' op het grondgebied van de lidstaat moet verblijven. Volgens Goodwin-Gill houdt het regelmatige karakter van het verblijf in dat er een zekere graad van vestiging en duurtijd aan het verblijf is gekoppeld.[74] Het Hof van Cassatie heeft daarentegen een eigen, internrechtelijk begrip aan het concept verbonden dat uitgaat van de bedoelingen van de verdragsluitende staten, met name dat het verblijf regelmatig is wanneer de erkende vluchtelingen er verblijven overeenkomstig de nationale wet, zonder dat dit verblijf is onderworpen aan voorwaarden inzake duur.[75] Dankzij dit arrest zal de recente wetswijziging die het verblijf van erkende vluchtelingen in eerste instantie tijdelijk maakt, geen invloed hebben op de toepasbaarheid van het niet-discriminatiebeginsel.

2.3.2. Plaats van tewerkstelling

De onderwerping aan de Belgische sociale zekerheid gebeurt op basis van het werklandbeginsel, waarbij de plaats van tewerkstelling als uitgangspunt wordt gebruikt.[76] Alle erkende vluchtelingen die in België in dienst zijn van een in België gevestigde werkgever of verbonden zijn aan een in België gevestigde exploitatiezetel, vallen dus onder het toepassingsgebied van de Belgische sociale zekerheid *sensu lato.*

Voor wat betreft erkende vluchtelingen die een zelfstandige activiteit uitoefenen, geldt eenzelfde regel: de wetgeving van de staat waar de beroepsactiviteiten worden verricht, ongeacht de nationaliteit, is van toepassing. Eenieder die in België een beroepsbezigheid uitoefent uit hoofde waarvan hij niet door een arbeidsovereenkomst of door een statuut verbonden is, wordt door de Belgische sociale zekerheid beschouwd als een zelfstandige.[77]

(74) Goodwin-Gill, G.S., The Continuing Relevance Of International Refugee Law In A Globalized World, *Hum. Rts. L. Rev.*, 19, 2015.

(75) Cass. 16 april 1984, *T.V.R.*, 83-85, 1985.

(76) Art. 3 Wet van 27 juni 1969 tot herziening van de Besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid voor werknemers, *BS 2 juli 1981.*

(77) Art. 3 KB nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen, *BS 29 juli 1967.*

2.3.3. Geneeskundige verzorging en arbeidsongeschiktheid

a. Recht op geneeskundige verzorging

Het niet-discriminatiebeginsel van het Vluchtelingenverdrag vindt ook uitwerking in de Belgische regeling voor het recht op geneeskundige verstrekkingen. De wet maakt geen onderscheid tussen Belgen en erkende vluchtelingen of andere vreemdelingen. Deze voorziening kan ook beschouwd worden als een omzetting naar Belgisch recht van artikel 30 van de Erkenningsrichtlijn.[78]

Net zoals steeds, zijn de rechthebbenden de werknemers of zelfstandigen die door de RSZ-wet[79] verplicht aansluiting moeten hebben met een verzekering voor geneeskundige verzorging. De wet voorziet eveneens expliciet een aansluiting voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen om te vermijden dat zij tussen de mazen van het net zouden vallen.[80] Voor kinderen die als personen ten laste van de gerechtigde worden beschouwd, geldt eveneens een recht op geneeskundige verstrekkingen.[81]

Het recht op geneeskundige verstrekkingen wordt echter gekoppeld aan het verblijfsrecht van de vreemdeling. Zo worden personen die minder dan drie maanden in België mogen verblijven, uitgesloten van de regeling.[82] Deze uitzondering wordt dan weer getemperd door een uitvoeringsbesluit[83] dat kandidaat-vluchtelingen, van wie de asielaanvraag ontvankelijk werd verklaard door de Dienst Vreemdelingenzaken, vrijstelt van de verblijfsvoorwaarden.

b. Arbeidsongeschiktheid

Net zoals bij de regeling van de geneeskundige verstrekkingen, voorziet de ziekteverzekeringswet geen onderscheid tussen Belgen en vreemdelingen voor wat betreft de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Er kunnen echter een

(78) Art. 30, 1 Erkenningsrichtlijn.

(79) Art. 32 Gecoördineerde wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen (Ziekteverzekeringswet), *BS 27 augustus 1994, 21524.*

(80) Art. 32, 22° Ziekteverzekeringswet.

(81) Art. 32, 23° Ziekteverzekeringswet, j° 123, 3° KB 3 juli 1996.

(82) Art. 32, 15° Ziekteverzekeringswet, j° 128*quinquies, §1 KB 3 juli 1996.*

(83) Art. 128*quinquies, §1 KB van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, BS 31 juli 1996, 20285.*

aantal problemen rijzen die specifiek zijn voor erkende vluchtelingen, voor wat betreft de wachttijd en het bedrag van de uitkeringen.

Ten eerste kan de wachttijd[84] van 12 maanden waarin 180 arbeids- of gelijkgestelde dagen moeten verricht worden, voor een hindernis zorgen. Ziekte in het begin van de activiteiten als werknemer of zelfstandige, kan ervoor zorgen dat de erkende vluchteling geen recht heeft op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Erkende vluchtelingen kunnen hun activiteiten die ze in het land van herkomst hebben verricht, niet als arbeidsdagen inbrengen.

Ten tweede wordt de hoogte van het bedrag, zoals vaker het geval is bij de berekening van socialezekerheidsprestaties, berekend op basis van het aantal gezinsleden[85] dat zich op hetzelfde adres gevestigd heeft. Voor erkende vluchtelingen van wie de gezinsleden thuisgebleven zijn, kan de arbeidsongeschiktheidsuitkering verminderen tot 40% van het referentieloon.

2.3.4. Arbeidsongevallen en beroepsziekten

De arbeidsongevallenregeling en de beroepsziekteregeling hanteren niet de nationaliteit als uitgangspunt, maar wel de onderwerping als werknemer aan de RSZ-wet.[86] Voor erkende vluchtelingen betekent dit dat zij, net als Belgen, onderworpen zijn aan de bepalingen van beide wetten.

2.3.5. Werkloosheidverzekering

In theorie kunnen erkende vluchtelingen zich net zoals Belgen en andere buitenlanders laten inschrijven als werkzoekende. Voor beide categorieën dienen de toelaatbaarheidsvereisten[87] en de toekenbaarheidsvereisten[88] vervuld te zijn. De erkende vluchtelingen kennen een specifieke migratieachtergrond, waardoor hier een aantal problemen kunnen optreden.

(84) Art. 128, §1 Ziekteverzekeringswet.

(85) Art. 93 Ziekteverzekeringswet.

(86) Art. 1 Arbeidsongevallenwet van 10 april 1971, *BS 24 april 1971, 5201; j° art. 2, §1, 1° wetten van 3 juni 1970 betreffende de preventie van beroepsziekten en de vergoeding van de schade die uit die ziekten voortvloeit, gecoördineerd op 3 juni 1970, BS 27 augustus 1970, 8712.*

(87) Art. 30 e.v. KB houdende de werkloosheidsreglementering.

(88) Art. 44 e.v. KB houdende de werkloosheidsreglementering.

Een eerste hindernis bij het verkrijgen van het recht op werkloosheidsuitkeringen betreft het doorlopen van de wachttijd.[89] Verder kunnen buitenlandse prestaties enkel in rekening worden gebracht indien zij binnen de grenzen van bilaterale en internationale verdragen uitgevoerd zijn.[90] Voorlopig kunnen enkel onderdanen van Algerije, Bosnië-Herzegovina, Montenegro, Kosovo, Macedonië, San Marino en Turkije[91] [92] in het buitenland vervulde arbeid in rekening brengen als arbeidstijd in de zin van de werkloosheidsreglementering. Het is ook mogelijk voor erkende vluchtelingen om activiteiten die zij in staten hebben verricht waarmee België verdragspartij is, in rekening te brengen als arbeidstijd.

Ten tweede vereist de werkloosheidsreglementering sinds 9 november 2016[93] dat de erkende vluchteling daarenboven nog activiteiten als werknemer heeft verricht krachtens de Belgische regeling gedurende minstens drie maanden.[94] Deze bijkomende voorwaarde kaderde in een besparingsoperatie.

2.3.6. Rust- en overlevingspensioenen

Voor erkende vluchtelingen gelden dezelfde voorwaarden als voor Belgen om een pensioenuitkering te bekomen. De werknemer die in België te werk gesteld werd ter uitvoering van enige arbeidsovereenkomst[95] of de zelfstandige[96] die zijn activiteiten in België heeft uitgeoefend, heeft recht op

(89) Art. 30 KB houdende de werkloosheidsreglementering.

(90) Art. 37, §2 KB houdende de werkloosheidsreglementering.

(91) http://www.rva.be/nl/documentatie/infoblad/t31.

(92) Y. Jorens, Sociale Zekerheid, *Adm. Wegwijz. Voor Vreemd. Vluchtel. Migr., 71, 2005.*

(93) KB van 11 september 2016 tot wijziging van de artikelen 36, 37, 38, 42, 42bis, 48, 118, 130, 153 van het KB van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering en tot invoeging van een artikel 139/1 in hetzelfde besluit, tot invoeging van een artikel 3/1 in het KB van 2 juni 2012 tot uitvoering van Hoofdstuk 6 van de wet van 12 april 2011 houdende aanpassing van de wet van 1 februari 2011 houdende verlenging van de crisismaatregelen en uitvoering van het interprofessioneel akkoord, en tot uitvoering van het compromis van de Regering met betrekking tot het ontwerp van interprofessioneel akkoord en tot invoeging van een artikel 5/1in het KB van 9 januari 2014 betreffende de ontslagcompensatievergoeding, met het oog op besparingen en anti-misbruikbepalingen, *BS 20 september 2016, 63550.*

(94) Art. 37, §2 KB houdende de werkloosheidsreglementering.

(95) Art. 1 KB nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, *BS 27 oktober 1967, 11246.*

(96) Art. 1 KB nr. 72 van 10 november 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen, *BS 10 november 1967, 11840; art. 1 KB nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen, BS 29 juli 1967, 8071.*

pensioenuitkeringen. Deze redenering wordt bevestigd door het algemene niet-discriminatiebeginsel[97] van Belgen ten opzichte van vluchtelingen betreffende de sociale wetgeving.

Bij de berekening van de pensioenen ontstaan geen noemenswaardige problemen, wanneer de erkende vluchteling reeds (deels) een carrière in het land van herkomst achter de rug heeft. De Belgische pensioenregeling gaat ervan uit dat in deze gevallen de persoon in beide landen een gedeeltelijk pensioen kan bekomen.[98] [99]

2.3.7. Gezinsbijslagen

Het criterium om recht te hebben op een vorm van gezinsbijslag, hangt niet af van de nationaliteit, maar wel (voornamelijk) van de plaats van tewerkstelling.[100] In 2014[101] werden echter ook nieuwe verblijfsvoorwaarden gekoppeld aan het recht op kinderbijslag. Erkende vluchtelingen die tewerkgesteld en gevestigd zijn in België, hebben in principe recht op kinderbijslag. De gezinsbijslag kan evenwel gecombineerd worden met arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, werkloosheidsuitkeringen of pensioenen.

Zelfstandige erkende vluchtelingen kunnen eveneens recht hebben op bijslagen indien ze bijdragen betalen overeenkomstig de bepalingen i.v.m. de sociale zekerheid van zelfstandigen.[102]

Vanaf 1 januari 2019 zal de Vlaamse overheid de regie en uitbetaling van de kinderbijslag overnemen van het Federaal agentschap voor de kinderbijslag (FAMIFED). De huidige regeling zal grote wijzigingen ondergaan, waardoor voor het bestek van dit artikel niet zal ingegaan worden op de details van deze bestaande regeling.

(97) Art. 24 Vluchtelingenverdrag.

(98) Art. 10bis, §1, 2° KB nr. 50 betreffende het rust- en overlevingspensioen.

(99) Y. Jorens, *De rechtspositie van niet-EU-onderdanen in het Europees socialezekerheidsrecht, Brugge, die Keure, 70-73, 1997.*

(100) Art. 1/1, 1° Algemene Kinderbijslagwet van 19 december 1939, *BS 22 december 1939.*

(101) Wet van 4 april 2014 tot wijziging van de samengeordende wetten van 19 december 1939 betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, *BS 5 mei 2014, 36144.*

(102) Art. 1/1, 2° Algemene Kinderbijslagwet van 19 december 1939, *BS 22 december 1939, 8702, j° art. 20, §1 KB nr. 38 houdende het sociaal statuut van zelfstandigen.*

2.3.8. Socialeminimumvoorzieningen

Naast de sociale verzekeringen die via het normale bijdragesysteem werken, kent België een groot aantal voorzieningen die bepaalde risico's dekken, waarvan de uitkeringen niet afhankelijk zijn van de bijdragen. Deze uitkeringen worden gefinancierd door gemeenschapsmiddelen, waardoor deze niet automatisch openstaan voor elke vreemdeling die al dan niet op het Belgische grondgebied verblijft.[103]

Volgens een onderzoek van S. Carpentier[104] blijkt dat vluchtelingen die éénmaal in het systeem van de sociale bijstand verzeild raken, moeilijk terug een plaats op de reguliere arbeidsmarkt vinden. Ze zijn dan ook oververtegenwoordigd in de cijfers van de leeflonen van de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW), vergeleken met andere categorieën vreemdelingen. Verder concludeert Carpentier dat wanneer vluchtelingen één keer genoten hebben van de prestaties van de sociale bijstand, zij ook sneller opnieuw (moeten) terugvallen op dit vangnet. Hieronder volgt een bespreking van de belangrijkste onderdelen van de socialeminimumvoorzieningen die al dan niet beschikbaar zijn voor erkende vluchtelingen.

a. Maatschappelijke integratie — leefloon

Het recht op maatschappelijke integratie, waaronder het leefloon, wordt geregeld door de wet van 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie.[105] Tot de gerechtigden van het recht op maatschappelijke integratie horen niet enkel Belgen, de wet voorziet ook een expliciete bepaling voor erkende vluchtelingen[106] en personen die de subsidiaire beschermingsstatus[107] genieten. Bovendien moeten de erkende vluchtelingen meerderjarig[108] zijn,

(103) S. Bouckaert, Sociale Minimumvoorzieningen, *AMV, 62, 47, 2012.*

(104) S. Carpentier, *Lost in Transition? Essays on the Socio-Economic Trajectories of Social Assistance Beneficiairies in Belgium*, Antwerpen, *onuitg. proefschrift*, 12, 2016.

(105) Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, *BS 37 juli 2002, 33610.*

(106) Art. 3, 3°, vijfde streepje wet maatschappelijke integratie.

(107) Art. 3, 3°, zesde streepje wet maatschappelijke integratie, n.a.v. een recente wetswijziging in juli 2016.

(108) Art. 3, 2° wet maatschappelijke integratie.

niet over toereikende bestaansmiddelen[109] beschikken, werkbereid[110] zijn en voldoen aan de verblijfsvoorwaarden[111] die de wet vooropstelt.

De invulling van de voorwaarde 'werkelijke verblijfplaats in België', wordt geregeld door het KB betreffende het algemeen reglement maatschappelijke integratie.[112] Iedereen die gewoonlijk en bestendig (legaal!) op het grondgebied verblijft, zelfs als hij niet over een woonst beschikt of niet is ingeschreven in de bevolkingsregisters, wordt geacht zijn werkelijke verblijfplaats in België te hebben. De eis om een regelmatig verblijf te hebben in België werd aangevochten, maar werd bevestigd door de arbeidsrechtbank[113] van Brussel. De verblijfsvoorwaarden zijn volgens de rechtbank in overeenstemming met Richtlijn 2004/38/EG (vrij verkeer en verblijf in de EU) en met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Het arbeidshof van Brussel[114] is van oordeel dat het KB van 11 juli 2002 geen extra voorwaarden oplegt om te voldoen aan het recht op maatschappelijke integratie. Volgens het hof is het logisch dat personen die niet regelmatig in België verblijven, uitgesloten worden van het recht op leefloon, omdat hun verblijfssituatie hoogst precair is.

Erkende vluchtelingen die erkend worden door het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties, maar niet beschikken over een geldig verblijfsrecht in de zin van art. 49 Vreemdelingenwet, kunnen geen aanspraak maken op het recht op maatschappelijke integratie.[115]

b. Maatschappelijke integratie — tewerkstelling

Het OCMW kan zelf optreden als werkgever of op zoek gaan naar een andere geschikte werkgever bij deze vorm van maatschappelijke integratie. De bedoeling is om hulpbehoevende personen sneller zelf aan een eigen

(109) Art. 3, 4° wet maatschappelijke integratie.

(110) Art. 3, 5° wet maatschappelijke integratie.

(111) Art. 3, 1° wet maatschappelijke integratie.

(112) KB van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie, *BS 37 juli 2002, 33622.*

(113) Arbrb. Brussel, 13 januari 2006, A.R. nr. 16.378/08, *onuitg.; j°* S. Bouckaert, Sociale Minimumvoorzieningen, *AMV*, 62, 56, 2012.

(114) Arbh. Brussel, 13 september 2006, A.R. nr. 46.496, *onuitg.; j°* S. Bouckaert, Sociale Minimumvoorzieningen, *AMV*, 62, 56, 2012

(115) Arbrb. Brussel, 18 oktober 2006, A.R. nr. 2.182/06, onuitg.*; j°* S. Bouckaert, Sociale Minimumvoorzieningen, *AMV*, 62, 66, 2012.

inkomen te helpen, in plaats van een leefloon toe te kennen. Dit recht op tewerkstelling blijft behouden, zolang de betrokkene niet gerechtigd is op een sociale uitkering waarvan het bedrag minstens gelijk is aan het bedrag van het leefloon waarop hij volgens zijn categorie aanspraak zou kunnen maken.[116]

Voor personen die jonger zijn dan 25 jaar betreft deze vorm van maatschappelijke integratie overigens de enige mogelijkheid. Deze vorm van maatschappelijke integratie kan bestaan in de vorm van een arbeidsovereenkomst of een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie dat binnen een bepaalde periode zal leiden tot een arbeidsovereenkomst.[117]

c. Gewaarborgde gezinsbijslag

De gewaarborgde gezinsbijslag vormt een vangnet voor de erkende vluchtelingen die niet gerechtigd zijn op de gezinsbijslag onder het stelsel van de werknemers of de zelfstandigen. Iedere natuurlijke persoon die in België verblijft, kan voor de kinderen die uitsluitend of hoofdzakelijk te zijnen laste zijn, een aanvraag indienen om de toekenning van gewaarborgde gezinsbijslag te bekomen.[118]

De termijn van vijf jaar werkelijk en ononderbroken verblijf die normaal gezien geldt voor vreemdelingen opdat zij het recht op gewaarborgde gezinsbijslag zouden kunnen uitoefenen, geldt niet voor erkende vluchtelingen. Het recht op gewaarborgde gezinsbijslag ontstaat op de datum waarop de betrokkene de hoedanigheid van erkende vluchteling wordt toegewezen, maar niet in de periode die dateert ervoor, nl. tijdens de asielprocedure.[119] Kandidaat-vluchtelingen worden op die manier uitgesloten van het recht op gewaarborgde gezinsbijslag. Voor het overige moeten de erkende vluchtelingen die rechthebbende willen worden voldoen aan de voorwaarden, zoals die evenzeer gelden voor Belgen.

De gewaarborgde gezinsbijslag wordt slechts toegekend wanneer de erkende vluchteling over onvoldoende bestaansmiddelen beschikt. Hierbij worden alle bestaansmiddelen vanaf de in de wet bepaalde grens, ook deze van de

(116) Art. 8 wet maatschappelijke integratie.

(117) Art. 6, §§1-3 wet maatschappelijke integratie.

(118) Art. 1 wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag, *BS 7 augustus 1971, 9302.*

(119) Arbh. Brussel 12 april 2002, *J.T.T., 845, 16, noot O. De Leye, 2003.*

echtgenoot of persoon met wie de aanvrager een huishouden vormt, in aanmerking genomen.

Het rechtgevende kind moet evenzeer aan alle voorwaarden voldoen. Ten eerste moet het kind 'ten laste' van de aanvrager zijn, maar er is geen bloed- of aanverwantschap vereist.[120] Het al dan niet ten laste zijn van de aanvrager, houdt een feitenkwestie in. Zo beschouwde de arbeidsrechtbank van Brussel de voorwaarde voldaan in het geval van een gezin asielzoekers waarbij de aanvrager meer dan de helft bijdroeg in het onderhoud van het kind.[121] Deze redenering volgt uit een wettelijk vermoeden, dat geldt tot het tegendeel aangetoond wordt, wanneer het kind ingeschreven is in het bevolkingsregister, op hetzelfde adres als dat van de ouders.

Voor het rechtgevende kind geldt evenzeer een verblijfsvereiste. In principe moet het kind vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag werkelijk en ononderbroken in België verbleven hebben. Voor gezinnen die op de vlucht zijn en erkend worden, zou dit een praktische inperking van het recht op gewaarborgde gezinsbijslag betekenen. Hierdoor lijkt strijdigheid met art. 24 van het Vluchtelingenverdrag, nl. het niet-discriminatiebeginsel, niet ver af. De wetgever heeft daarom een vrijstelling van deze voorwaarde voorzien voor onder meer vluchtelingen en personen die de subsidiaire beschermingsstatus genieten.[122]

d. Inkomensgarantie ouderen (IGO)

De inkomensgarantie voor ouderen is een vangnet voor personen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt, maar die door omstandigheden geen aanspraak kunnen maken op de pensioenregeling van de klassieke sociale zekerheid. Deze minimumvoorziening wordt geregeld door de wet van 22 maart 2001.[123]

Erkende vluchtelingen behoren tot de groep van vreemdelingen die door de wet van 22 maart 2001 als gerechtigden beschouwd worden van het recht

(120) Art. 2, 1°, a) wet gewaarborgde gezinsbijslag.

(121) Arbrb. Brussel 3 augustus 2007, AR nr. 11.728/09, *onuitg.*

(122) Art. 1, vijfde lid, 3° wet gewaarborgde gezinsbijslag.

(123) Wet van 22 maart tot instelling van een inkomensgarantie van ouderen, *BS 29 maart 2001, 10244.*

op inkomensgarantie voor ouderen.[124] Als voorwaarde geldt echter dat de gerechtigde zijn hoofdverblijfplaats in België heeft.

Tot voor kort gold geen verplichte minimumduur van verblijf in België waaraan een aanvrager van de IGO moest voldoen. Aanvragen vanaf 1 september 2017 zullen echter beoordeeld worden aan de hand van de verblijfsduur van de aanvrager. Deze nieuwe voorwaarde geldt voor alle aanvragers, waardoor erkende vluchtelingen hier aldus ook aan moeten voldoen. De gerechtigde op de inkomensgarantie moet vanaf 1 september 2017 zijn hoofdverblijfplaats in België hebben en gedurende ten minste tien jaar, waarvan ten minste vijf jaar ononderbroken, een werkelijk verblijf in België gehad hebben. Voor aanvragen die dateren voor deze datum moest enkel het bestaan van een bestendig en daadwerkelijk verblijf aangetoond worden.[125]

Alle andere toekenningsvoorwaarden, nl. de leeftijdsvereiste en de vereiste van onvoldoende bestaansmiddelen, gelden evenzeer voor erkende vluchtelingen als voor Belgen.

e. Tegemoetkomingen aan personen met een handicap

De tegemoetkomingen aan personen met een handicap omvatten drie elementen die door de wet van 27 februari 1987[126] geregeld worden, nl. de inkomensvervangende tegemoetkoming, de integratietegemoetkoming en de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden.

Enkel specifieke categorieën vreemdelingen kunnen gebruik maken van de verschillende vormen van tegemoetkomingen, waaronder o.m. de onderdanen van EU-lidstaten, onderdanen van EER-lidstaten[127] en ook erkende vluchtelingen[128]. Deze gelijkschakeling van erkende vluchtelingen vloeit voort uit het niet-discriminatiebeginsel van het Vluchtelingenverdrag.[129] Na een lange discussie in (inter)nationale rechtspraak, werd het personele

(124) Art. 4 wet van 22 maart 2001.

(125) Art. 4 wet van 22 maart 2001.

(126) Wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap, *BS 1 april 1987, 4832.*

(127) EER: de Europese Economische Ruimte.

(128) Arbh. Brussel 11 mei 1992, *Rev.dr.etr., 192, 1992; T.Vreemd 1992, 269 j°* S. Bouckaert, Sociale Minimumvoorzieningen, *AMV*, 62, p. 120, 2012.

(129) Art. 24 Vluchtelingenverdrag.

toepassingsgebied van de wet van 27 februari 1987 uitgebreid tot alle personen die ingeschreven zijn als vreemdeling in het bevolkingsregister.[130]

Vanaf 1 juli 2018 moet de aanvrager gedurende tien jaar, waarvan ten minste vijf jaar ononderbroken, een werkelijk verblijf in België gehad hebben.[131] Deze verblijfsvereiste is het gevolg van een recente wetswijziging van 26 maart 2018.

2.3.9. Maatschappelijke dienstverlening

Het recht op maatschappelijke dienstverlening is niet afhankelijk van het bezit van de Belgische nationaliteit. De OCMW-wet[132] voorziet dit recht "aan eenieder". Voor kandidaat-vluchtelingen is een uitzondering voorzien, nl. de regeling van de materiële opvang. Het recht op maatschappelijke dienstverlening omvat financiële steun (in de vorm van o.m. leefgeld, huurtoelage, terugbetaling van energiekosten, …) en sociale hulp (budgetbegeleiding).

2.3.10. Welzijnszorg

In tegenstelling tot de bovenvermelde sectoren van de sociale zekerheid, die ofwel deels ofwel volledig onder federale bevoegdheid ressorteren, behoort het welzijnsrecht tot de exclusieve bevoegdheid van de gemeenschappen. De relevante sectoren van de welzijnszorg voor erkende vluchtelingen zijn het minderhedenbeleid, de bijzondere jeugdzorg, de bijstand aan personen met een handicap en de zorgverzekering.[133]

2.4. DE ZIN EN ONZIN VAN EEN APART SOCIAAL STATUUT

2.4.1. Voorstel Bart De Wever

Tijdens het hoogtepunt van de migratiecrisis in 2015 stelde NVA-voorzitter B. De Wever voor om een apart sociaal statuut voor vluchtelingen in te voeren. De erkende vluchtelingen zouden dan niet meteen over alle sociale rechten

(130) KB van 9 februari 2009 houdende wijziging van KB van 17 juli 2006 tot uitvoering van artikel 4, §2 van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap, *BS 6 maart 2009.*

(131) Art. 4 wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap, *BS 1 april 1987, 4832, zoals gewijzigd door de wet van 26 maart 2018 betreffende de versterking van de economische groei en de sociale cohesie, BS 30 maart 2018.*

(132) Art. 1 Organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *BS 5 augustus 1976, 9876.*

(133) S. Bouckaert, Welzijnszorg, *AMV, 57, p. 49, 2010.*

kunnen beschikken. De Wever klaagt de toestand aan waarbij vluchtelingen recht krijgen op verschillende prestaties van de sociale zekerheid (*sensu lato*), met inbegrip van de sociale bijstand) van zodra zij een erkenning hebben bekomen.[134] Na een storm van kritiek werd het voorstel van tafel geveegd, waardoor nog geen concrete ideeën of wetsontwerpen besproken kunnen worden.[135] Hieronder volgt een bespreking van de juridische (on)mogelijkheden om een dergelijk (hypothetisch) verschillend statuut in te voeren.

2.4.2. Verenigbaarheid met artikel 24 Vluchtelingenverdrag

Het Vluchtelingenverdrag schrijft voor dat de regelmatig op het grondgebied van de lidstaten verblijvende vluchtelingen op dezelfde manier behandeld moeten worden voor wat betreft de arbeidswetgeving en de sociale zekerheid.[136] Op die manier hebben erkende vluchtelingen dezelfde rechten en plichten als de nationale onderdanen. Het Vluchtelingenverdrag specifieert expliciet voor welke onderdelen van de sociale wetgeving het niet-discriminatiebeginsel van toepassing is.

Een apart sociaal statuut met verschillende rechten en plichten voor erkende vluchtelingen lijkt moeilijk verenigbaar met het niet-discriminatiebeginsel van art. 24 Vluchtelingenverdrag. Deze bepaling voorziet geen mogelijkheid om (wettelijke) uitzonderingen in te voeren, zoals de grondwet dat wel doet.

2.4.3. Verenigbaarheid met grondwettelijk gelijkheidsbeginsel

De Belgische grondwet verbiedt in principe niet dat Belgen en vreemdelingen op een andere manier behandeld worden. Iedere vreemdeling die zich op het grondgebied van België bevindt, geniet de bescherming verleend aan personen en goederen, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen.[137]

Volgens Y. Jorens houdt deze bepaling in dat de gelijke behandeling van vreemdelingen en Belgen vooropstaat, maar dat de wetgever mogelijke uitzonderingen kan voorzien om een verschil in behandeling mogelijk te maken. Deze bepaling in de grondwet betekent volgens de auteur niet dat

(134) http://www.knack.be/nieuws/belgie/de-wever-wil-apart-sociaal-statuut-voor-vluchtelingen-video/article-normal-597605.html, geraadpleegd op 24 april 2017.

(135) http://www.demorgen.be/binnenland/bakken-kritiek-op-voorstel-de-wever-voor-apart-sociaal-statuut-vluchtelingen-b5a6bf0e/, geraadpleegd op 24 april 2017.

(136) Art. 24 Vluchtelingenverdrag.

(137) Art. 191 Gw.

elk wettelijk onderscheid gelegitimeerd kan worden, maar evenmin dat elk wettelijk onderscheid tussen Belgen en vreemdelingen strijdig zou zijn met de grondwet.[138]

Bij het opstellen van een nieuw 'apart' sociaal statuut voor vluchtelingen, zal dus rekening gehouden moeten worden met artikel 191 van de grondwet. Hierdoor zal elke specifieke wettelijke uitzondering moeten voldoen aan de legaliteits- en proportionaliteitsbeginselen. Elk onderscheid moet een grondige motivering bevatten, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de maatregel.

3. TERUGKEER EN EXPORT VAN SOCIALEZEKERHEIDSRECHTEN

3.1. ALGEMEEN

Dit deel behandelt de (on)mogelijkheid om socialezekerheidsrechten te exporteren in geval van de terugkeer van vluchtelingen naar het land van herkomst. Hierbij wordt aandacht besteed aan de verschillende mogelijkheden en modaliteiten van de vrijwillige terugkeer van vluchtelingen naar het land van herkomst, met de hierbij horende bijstand.

3.2. VRIJWILLIGE TERUGKEER

3.2.1. Concept

Het concept vrijwillige terugkeer omvat de gevallen waarin een persoon naar zijn land van herkomst of een derde land terugkeert, waar hij toegelaten is om te verblijven op het grondgebied. Dit is een autonome beslissing van die persoon waarbij deze een beroep kan doen op een programma voor bijstand bij terugkeer, uitgewerkt door de overheid van het gastland.[139]

3.2.2. Cijfers

Het aantal kandidaat-vluchtelingen en andere migranten die vrijwillig terugkeren naar het land van herkomst, blijft stijgen. In 2016 keerden 4.267

(138) Y. Jorens, *De rechtspositie van niet-EU-onderdanen in het Europese socialezekerheidsrecht, Brugge, die Keure, 21, 1997.*

(139) Zie de website van het Agentschap integratie & inburgering, op: http://www.kruispuntmi.be/thema/vreemdelingenrecht-internationaal-privaatrecht/verblijfsrecht-uitwijzing-reizen/terugkeer/vrijwillige-terugkeer.

personen terug naar hun land van herkomst via het "vrijwilligeterugkeer-programma". In 2015 bedroeg dit aantal 4.053 personen. Ongeveer de helft van deze personen kreeg hierbij materiële steun om zich opnieuw in hun land van herkomst te vestigen. De grootste aantallen van vrijwillig terugkerende personen, zijn terug te vinden bij Irakezen en Afghanen. Het gaat hierbij om asielzoekers.[140]

De overheid subsidieert[141] hierbij organisaties zoals Caritas International en de Internationale Organisatie voor Migratie om deze terugkeer mogelijk te maken.

3.2.3. Bijstand bij vrijwillige terugkeer

Fedasil is bevoegd voor de coördinatie van de vrijwillige terugkeerprogramma's. Samen met de hulp van de gesubsidieerde organisaties zoals Caritas International, heeft Fedasil een eigen beleid ontwikkeld in 2012, zonder aanwezig wettelijk kader. Zo zijn er nieuwe criteria geïntroduceerd om te bepalen welke categorieën van ogenaamde 'terugkeerders' een beroep kunnen doen op re-integratiesteun. Bijstand bij vrijwillige terugkeer bestaat op dit moment uit drie luiken: de bijstand bij terugkeer, de terugkeerpremie en de re-integratiesteun.[142]

a Bijstand bij terugkeer en terugkeerpremie

Een migrant die naar zijn land wil terugkeren en geen financiële middelen heeft om de terugreis te betalen, kan hiervoor steun vragen bij Fedasil. Fedasil zal dan samen met de Internationale Organisatie voor Migratie de kostprijs en de praktische organisatie van de terugreis op zich nemen. Hiervoor moet de migrant beschikken over een geldig internationaal paspoort.

(140) http://fedasil.be/nl/nieuws/retour-volontaire/vrijwillige-terugkeer-stijgende-lijn.

(141) Zie KB van 17 mei 2016 tot wijziging van het KB van 26 februari 2015 tot toekenning van subsidies door het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers in het kader van de coördinatie van de "Vrijwillige begeleide terugkeer", *BS 9 juni 2016, 35026.*

(142) Zie Myria, Een nieuw kader voor het Belgisch terugkeerbeleid, Brussel, 2014.

De terugkeerder krijgt een premie van 250 EUR per volwassene en 125 EUR per kind.[143] Deze premie kan enkel verkregen worden, wanneer de migrant niet beschikt over een wettelijke verblijfsstatus.[144]

b. Re-integratiesteun

Wanneer de voorwaarden voldaan zijn, kan de terugkeerder bijkomende re-integratiesteun ontvangen voor een concreet terugkeerproject in het herkomstland. Het betreft een budget dat ingezet wordt voor individuele projecten in het herkomstland, zoals bijvoorbeeld het opstarten van een eigen zaak of het volgen van een opleiding. Kandidaat-vluchtelingen, waaronder ook niet-begeleide minderjarige vreemdelingen en andere kwetsbare personen, komen in aanmerking voor deze re-integratiemaatregelen.[145] De basissteun voor volwassenen bedraagt 700 EUR, aangevuld met 350 EUR per kind. De aanvulling per dossier kan oplopen tot 1.500 EUR voor een concreet project.

c. Steun op basis van sociale situatie

Een vierde, complementaire vorm van steun is aangepast aan de sociale situatie en de gezinssamenstelling van de terugkeerder. De terugkeerbegeleider moet expliciet deze vorm van steun voorstellen op basis van de persoonlijke situatie van de betrokkene. Concreet kunnen families met kinderen tot 500 EUR per dossier extra verkrijgen. Hetzelfde geldt voor personen uit kwetsbare categorieën, zoals bijvoorbeeld zwangere vrouwen, oudere personen, zieke personen, enz. Wanneer er bovendien sprake is van een uitzonderlijke situatie kan, mits motivering, maximum 1.000 EUR facultatief toegekend worden per dossier.[146]

3.3. EXPORT SOCIALE ZEKERHEID

In het geval van terugkerende vluchtelingen kunnen positieve en negatieve wetsconflicten ontstaan, nl. een persoon kan op grond van de criteria van de nationale wetgeving ofwel onder twee of meer socialezekerheidsregelingen vallen, ofwel onder geen enkele. Dit is te verklaren doordat ten eerste de

(143) https://www.fedasil-hosting.be/sites/5042.fedimbo.belgium.be/files/explorer/Terugkeer-_en_reintegratieprogramma_tabel_2015.pdf.

(144) Zie brochure Fedasil op: http://fedasil.be/sites/5042.fedimbo.belgium.be/files/brochure_vt_nl_druk_3_0.pdf, geraadpleegd op 28 april 2018.

(145) Ibid., 424.

(146) Ibid., 423.

toepasselijkheid van de socialezekerheidswetgeving van zowel België, als in veel gevallen het land van herkomst, afhangt van het uitoefenen van een beroepsactiviteit op het grondgebied.[147] Principieel is de Belgische sociale zekerheid niet meer van toepassing op erkende vluchtelingen die niet (meer) in België werkzaam zijn of wel in België werkzaam zijn maar in dienst zijn van een werkgever die noch in België gevestigd is, noch in België een exploitatiezetel heeft. EU-burgers, EER-burgers en Zwitserse onderdanen kunnen tevens genieten van een beter uitgewerkte regeling, maar de bespreking daarvan zou te ver reiken voor het onderwerp van dit artikel. Hieronder volgt een overzicht van de concrete regeling voor de (uitsluiting van) export van socialezekerheidsrechten voor terugkerende erkende vluchtelingen, per sector van de sociale zekerheid.

3.3.1. Werkloosheidsuitkeringen

Een van de toekenningsvoorwaarden van de werkloosheidsverzekering is de verplichting om zijn gewone woonplaats te hebben in België en hier ook effectief te verblijven.[148] Deze voorwaarde op zich zorgt ervoor dat erkende vluchtelingen die (al dan niet vrijwillig) terugkeren naar het land van herkomst, hun werkloosheidsuitkeringen niet meer kunnen innen. Erkende vluchtelingen kunnen in de meeste gevallen geen beroep doen op internationale verdragen of Europese wetteksten die deze principiële niet-export zouden kunnen milderen.

3.3.2. Geneeskundige verzorging en arbeidsongeschiktheid

De ziekteverzekeringswet beperkt[149] principieel het toepassingsgebied tot het Belgische grondgebied. In normale omstandigheden is het dus niet mogelijk dat teruggekeerde erkende vluchtelingen arbeidsongeschiktheidsuitkeringen of terugbetalingen kunnen verkrijgen voor geneeskundige verstrekkingen. De ziekteverzekeringswet verleent echter de mogelijkheid aan de uitvoerende macht om uitzonderingen te voorzien.[150] Het reeds vermelde Koninklijk Besluit van 3 juli 1996[151] geeft een aantal — tijdelijke — situaties aan waarin arbeidsongeschiktheidsuitkeringen kunnen worden verleend of terugbetalingen kunnen worden verkregen voor prestaties die in het buitenland werden verricht. Het gaat o.m. over geneeskundige verstrekkingen tijdens vakantie of

(147) W. van Eeckhoutte, *Handboek Sociaal Recht II, 598-599, 2016.*

(148) Art. 66 KB houdende de werkloosheidsreglementering.

(149) Art. 136, §1 Ziekteverzekeringswet.

(150) Art. 136, §1, tweede lid Ziekteverzekeringswet.

(151) Art. 294 KB 3 juli 1996.

verrichtingen tijdens periodes van detachering. Deze tijdelijke situaties zijn niet relevant voor erkende vluchtelingen die permanent terugkeren naar het land van herkomst, waardoor het principe van niet-terugbetaling onverminderd blijft gelden.

3.3.3. Arbeidsongevallen en beroepsziekten

De arbeidsongevallen- en beroepsziekteregeling heeft alleen betrekking op situaties die in België plaatsvinden of plaatsgevonden hebben. Beide wetten verwijzen voor hun toepassingsgebied naar de RSZ-wet, die een eigen criterium hanteert, nl. de plaats van tewerkstelling. In het geval van grensoverschrijdende vraagstukken, heeft België enkele internationale verdragen afgesloten, maar deze zijn niet relevant voor erkende vluchtelingen vermits geen enkel herkomstland van de meest voorkomende nationaliteiten op het lijstje van deze verdragen staat. In het geval waarin een erkende vluchteling in beide landen de gevolgen draagt van een arbeidsongeval of blootgesteld wordt aan de risico's van een beroepsziekte, dan zal de arbeidsongevallenverzekeraar of het Fonds voor Beroepsziekten slechts tot uitkering overgaan voor de periode waarin de Belgische wettelijke regeling van toepassing was.[152]

3.3.4. Rust- en overlevingspensioenen

Het principe van niet-exporteerbaarheid van socialezekerheidsrechten wordt gemilderd in de pensioensector. In principe kunnen Belgen in elk geval hun Belgische pensioen in eender welk land opnemen.[153] Zoals reeds uiteengezet, geldt voor erkende vluchtelingen een niet-discriminatiebeginsel[154] voor wat betreft de sociale zekerheid, waardoor dezelfde mogelijkheden (en dus ook voorwaarden) voor zowel vluchtelingen als Belgen met betrekking tot de export van pensioenen mogelijk zijn.[155] In de praktijk volstaat een bewijs van leven om de uitbetaling van de pensioenen in het herkomstland mogelijk te maken.

(152) Y. Jorens, *De rechtspositie van niet-EU-onderdanen in het Europees socialezekerheidsrecht, Brugge, die Keure, p. 106, 1997.*

(153) Art. 18bis KB nr. 50 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, *BS 16 januari 1968, 441.*

(154) Art. 24 Vluchtelingenverdrag.

(155) Zie ook voor andere vreemdelingen: http://www.onprvp.fgov.be/NL/futur/foreigner/paymentpension/paginas/default.aspx.

3.3.5. Gezinsbijslag

Sinds de koppeling van verblijfsvoorwaarden aan het recht om gezinsbijslag te verkrijgen, is het niet meer mogelijk voor rechthebbende, erkende vluchtelingen om de gezinsbijslag in het buitenland te innen.

In principe kunnen kinderen van werknemers of zelfstandigen die worden opgevoed of lessen volgen buiten België, geen recht doen verkrijgen op kinderbijslag.[156] In sommige gevallen is het wel mogelijk dat de rechtgevende kinderen zich in het buitenland bevinden, terwijl de ouder in België de kinderbijslag ontvangt. Het gaat hierbij om tijdelijke situaties zoals vakanties, studies in EU-landen of verblijf in een andere EU-lidstaat om medische redenen, waardoor deze uitzonderingen in principe niet relevant zijn voor kinderen van erkende vluchtelingen die terugkeren naar of achtergebleven zijn in het land van herkomst. Erkende vluchtelingen kunnen een aanvraag doen bij de bevoegde minister (of eerder de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid) om het recht op gezinsbijslag te blijven ontvangen, wanneer de rechtgevende zich in het buitenland bevindt. De FOD Sociale Zekerheid zal al dan niet een vrijstelling verlenen in het geval van 'behartigenswaardige gevallen.'

4. BESLUIT

Uit het cijfermateriaal hierboven blijkt dat vluchtelingen het vaak moeilijk hebben om zich te integreren in onze maatschappij. De eerste jaren sinds de aankomst van de vluchtelingen, vinden ze geen of nauwelijks vast werk, waardoor ze een beroep moeten doen op de systemen van de sociale bijstand. De arbeidsbemiddelingsdiensten, zoals bijvoorbeeld de VDAB, hanteren weliswaar de slogan *'integration through work'*, maar er is nog een lange weg te gaan. Recente wetswijzigingen die het verblijfsrecht van erkende vluchtelingen automatisch beperken met verlengingsmogelijkheid, in tegenstelling tot het vroegere onbeperkte verblijfsrecht, zullen naar alle waarschijnlijkheid de integratie van vluchtelingen niet bevorderen.

Bij het hoogtepunt van de huidige asielcrisis in 2015 rezen stemmen om de bescherming op grond van het Vluchtelingenverdrag te wijzigen of op te heffen. Uit dit onderzoek blijkt dat het Vluchtelingenverdrag echter is opgesteld met het idee om op een hele reeks van situaties van toepassing te kunnen zijn.

(156) Art. 52 AKBW.

De definitie van het concept 'vluchteling' is bewust vaag gehouden om te vermijden dat door een al te specifieke definitie mensen door de mazen van het net zouden glippen. De meeste verwarring heerst echter over de inhoud van het Vluchtelingenverdrag. Sommige voorstellen om het verdrag op te heffen of te wijzigen zijn gebaseerd op het foutieve idee dat het verdrag een onbeperkt verblijfsrecht gunt aan alle personen op de vlucht. Het verdrag legt een loutere verplichting op aan de lidstaten om vluchtelingen niet terug te sturen naar het land van herkomst, het zgn. non-refoulement-beginsel.

Een tweede groep voorstellen die in volle migratiecrisis gelanceerd werd, had betrekking op de sociale rechten en plichten van (kandidaat-)vluchtelingen. De grote aantallen vluchtelingen zouden voor een grote druk zorgen op de financiering van de sociale zekerheid, maar exacte berekeningen zijn echter niet beschikbaar. Dankzij het Vluchtelingenverdrag kunnen (erkende!) vluchtelingen op dezelfde wijze en onder dezelfde voorwaarden genieten van de sociale bescherming als nationale onderdanen. Dit betekent concreet natuurlijk ook dat zij de benodigde bijdragen moeten betalen vooraleer zij aanspraak kunnen maken op de uitbetaling van enige prestaties. In de praktijk blijkt het halen van de voorwaarden van deze prestaties vaak een struikelblok voor erkende vluchtelingen die net in het opvangland zijn aangekomen, aangezien zij nog geen bijdragen hebben betaald of nog onvoldoende arbeidsdagen hebben. Voor wat betreft asielzoekers die in afwachting zijn van een definitieve beslissing m.b.t. hun status, gelden strenge beperkingen voor wat betreft de toegang tot de reguliere sociale bijstand. Een volledig apart sociaal statuut voorzien voor (kandidaat-)vluchtelingen blijkt in de praktijk moeilijk haalbaar door de mechanismen van het niet-discriminatiebeginsel van het Vluchtelingenverdrag en het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel.

BIJDRAGEN IN BOEKEN

Carpentier, S., *Lost in Transition? Essays on the Socio-Economic Trajectories of Social Assistance Beneficiairies in Belgium,* Antwerpen, *onuitg. proefschrift*, 105 p., 2016.

Gabriëls, B., Verstrepen, K. en Verrest, M., *Verblijfswetgeving 2014, Wet en Duiding,* Brussel, Larcier, 449 p., 2014.

Goodwin-Gill, G.S., *The Refugee in International Law,* Oxford, Clarendon Press, 584 p., 1996.

Jorens, Y., *De rechtspositie van niet-EU-onderdanen in het Europese socialezekerheidsrecht,* Brugge, die Keure, 824 p., 1997.

van Eeckhoutte, W., *Handboek Sociaal Recht II*, onuitg., 2016.

BIJDRAGEN IN TIJDSCHRIFTEN

Baeyens, P., Bouckaert, S., De Moor, N., Gabriels, B. en Nuyts, D., Het verblijf voor meer dan drie maanden voor niet-EU-burgers, *AWVVM*, 73, 53, 2015.

Bouckaert, S., Welzijnszorg, *AWVVM*, 57, 49, 2010.

Bouckaert, S., Maatschappelijke dienstverlening, *AWVVM*, 185, 2012.

Bouckaert, S., Sociale Minimumvoorzieningen, *AWVVM*, 62, 112, 2012.

Croisiau, H., Kandidaat-vluchtelingen en hun rechten op werkloosheids-uitkeringen: gekortwiekt door het Hof van Cassatie of net (nog) niet?, *Soc. Kron*., 07, 2004.

Dawoud, S., Gezinshereniging in België: kan men het bos nog door de bomen zien?, *T.Vreemd.*, 35, 2014.

Desmet, E., Vijftig jaar Verdrag van Genève betreffende de status van Vluchtelingen: een kritische balans, *Jura Falconis*, 52, 2002.

Fitzpatrick, J., Revitalizing the 1951 Refugee Convention, *Harvard Human Rights Journal*, 25, 1996.

Geets, J., Pauwels, F., Wets, J., Lamberts, M. en Timmerman, C., Nieuwe migranten op de arbeidsmarkt, *Over.Werk*, 57, 2007.

Hathaway, J.C., A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law, *Harv. Int'l. L.J.*, 10, 1990.

Hathaway, J.C. en Neve, R.A., Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection, *Harvard Human Rights Journal*, 11, 1997.

Jackson, I.C., The 1951 Convention relating to the Status of Refugees: A Universal Basis for Protection, *Int. J. Refug. L.*, 3, 10, 1991.

Jorens, Y., Sociale Zekerheid, *AWVVM*, 71, 2005.

Rezaei, S., Goli, M. en Dana, C., An empirical study of the underground economy in the Kingdom of Belgium, *Int. J. Business and Globalisation*, 11, 13, 2013.

Torfs, D., Rechtspraak: Maatschappelijke dienstverlening aan vreemdelingen, *Soc.Kron.*, 2, 2015.

Verhaegen, K., Juridische onzekerheid over de voorwaarden tot gezinshereniging voor subsidiair beschermden, *T.Vreemd.*, 5, 2012.

NOOT ONDER RECHTSPRAAK

Arbh. Brussel 11 mei 1992, Rev.dr.etr., 192, 1992; *T.Vreemd*, 1992; j° S. Bouckaert, Sociale Minimumvoorzieningen, *AMV*, 62, p. 120, 2012.

Arbh. Brussel 12 april 2002, *J.T.T.*, 845, 16, noot O. De Leye, 2003.

Arbh. Brussel 28 juni 2011, *T.Vreemd.*, 1, 30, 2012.

Cass. 16 april 1984, T.V.R., 83-85, 1985.

Cass. 15 juni 2009, J.T.T., 324, 2009.

Vanheule, D., De status van kandidaat-vluchtelingen: is de declaratieve erkenning van de hoedanigheid van vluchteling in België constitutief?, *T.Vreemd.* 1996, 10, noot onder Cass. 13 mei 1996 (Rosa A./Rijksdienst voor Kinderbijslag) en Cass. 13 mei 1996 (Vasa G./O.C.M.W. Evere).

ANDERE

Belga, Om Schengenzone opnieuw tot leven te wekken, moeten buitengrenzen dicht, Knack, 22 september 2015, geraadpleegd op http://www.knack.be/nieuws/belgie/de-wever-om-schengenzone-opnieuw-tot-leven-te-wekken-moeten-buitengrenzen-dicht/article-normal-607201.html.

CGVS, *Asielstatistieken 2016*, Brussel, CGVS, januari 2017.

Gruppen, P., Waarom de kritiek op het Vluchtelingenverdrag geen hout snijdt, *Trouw*, 2017, https://www.trouw.nl/home/waarom-de-kritiek-op-het-Vluchtelingenverdrag-geen-hout-snijdt~ace2cf54.

Lens, D., Marx, I. en Vujic, S., *Integrating (former) asylum seekers into the Belgian labour market. What can we learn from the recent past,* Centre for Social Policy, Antwerp, 27, 2017.

Myria, *Migratie in cijfers en rechten*, Brussel, Myria, 2016.

Myria, *Een nieuw kader voor het Belgisch terugkeerbeleid,* Brussel, Myria, 2014.

OECD, *Indicators of immigrant integration 2015 — Settling in,* OECD Publishing, Parijs, 2015.

OECD, *Recent labour market developments and the short-term outlook*, OECD Employment Outlook 2016, OECDiLibrary, Parijs, 2016.

OECD, *How are refugees faring in the labour market in Europe? A first evaluation based on the 2014 EU Labour Force Survey ad hoc module*, OECD Publishing, Parijs, 2016.

VDAB, Persbericht, Actieplan Vluchtelingen, 11 januari 2016, https://www.vdab.be/nieuws/pers/2016/vdab-zet-actieplan-op-om-vluchtelingen-naar-werk-te-begeleiden.

INHOUD

DE SOCIAALRECHTELIJKE POSITIE VAN DE ERKENDE VLUCHTELING IN BELGIE

1. INLEIDING 625
1.1. DOEL VAN HET ARTIKEL . . . 625
1.2. VLUCHTELINGEN OP DE ARBEIDSMARKT: CIJFERMATIGE VOORSTELLING . . . 626

2. SOCIAALRECHTELIJKE STATUS ERKENDE VLUCHTELING IN BELGIE 629
2.1. DE INTERNATIONALE BESCHERMING VAN DE SOCIO-ECONOMISCHE RECHTEN VAN VLUCHTELINGEN . . . 629
2.2. TOEGANG TOT DE ARBEIDSMARKT IN BELGIE . . . 640
2.3. SOCIALE ZEKERHEID . . . 644
2.4. DE ZIN EN ONZIN VAN EEN APART SOCIAAL STATUUT . . . 655

3. TERUGKEER EN EXPORT VAN SOCIALEZEKERHEIDSRECHTEN 657
3.1. ALGEMEEN . . . 657
3.2. VRIJWILLIGE TERUGKEER . . . 657
3.3. EXPORT SOCIALE ZEKERHEID . . . 659

4. BESLUIT 662

BIBLIOGRAFIE 664