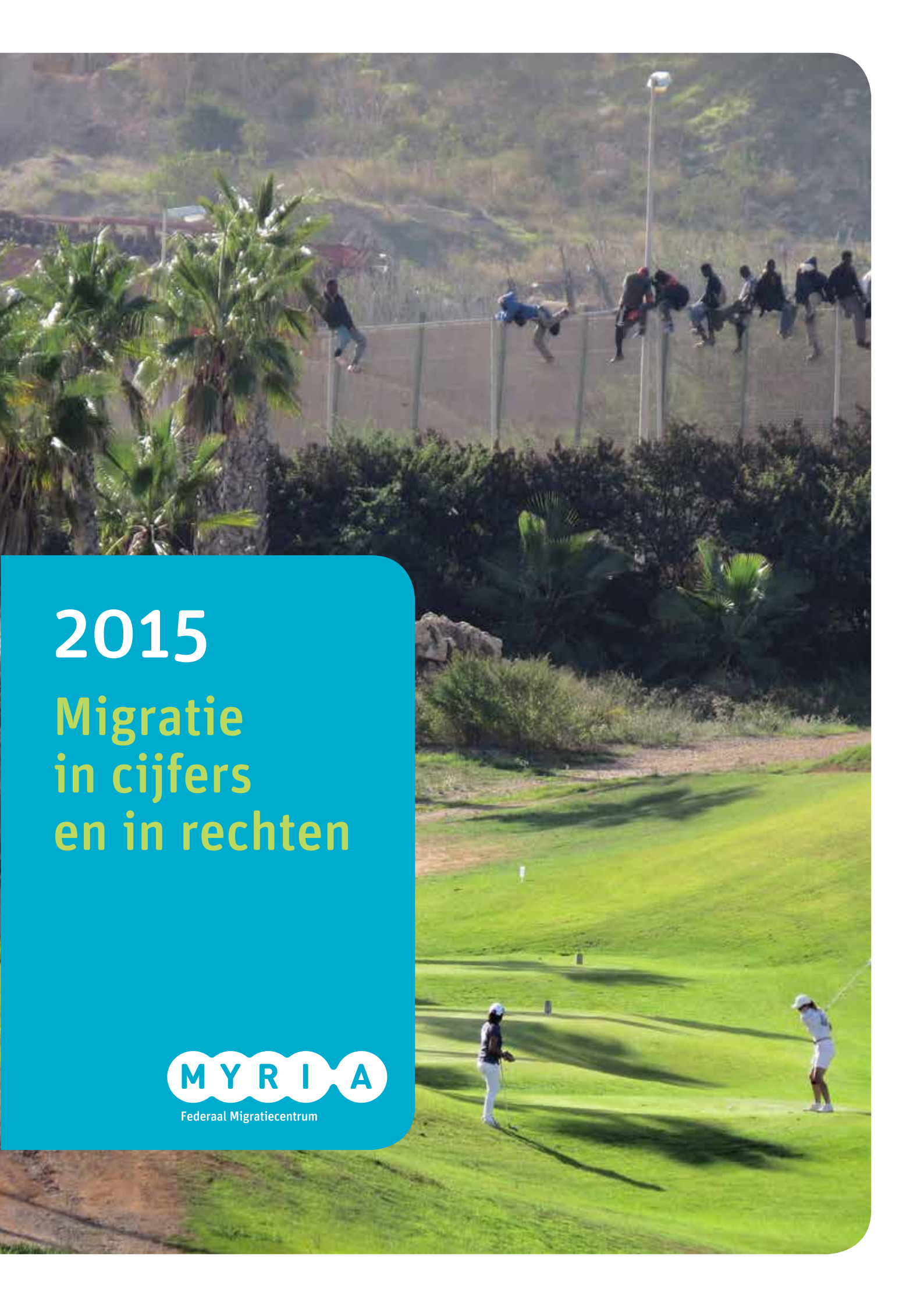


A photograph of a golf course. In the foreground, two golfers are on a green. In the background, a tall fence runs across the frame, with several people sitting on top of it. To the left of the fence are several palm trees. The background beyond the fence is a hilly, arid landscape.

2015

Migratie in cijfers en in rechten



Federaal Migratiecentrum

2015

Migratie
in cijfers
en in rechten

Inhoudstafel

Myria is geboren: laat het migratiedebat beginnen!	6
---	----------

Hoofdstuk 1

Myria, geboren op 15 maart 2014	9
--	----------

1. INLEIDING	10
2. ALGEMEEN OVERZICHT	11
2.1. Organigram	11
2.2. Samenstelling van de raad van bestuur	11
2.3. Ondersteuning door de dienst Intern Beheer van het Interfederaal Gelijkekansencentrum	12
2.4. Balans en resultatenrekening	13
3. OPDRACHTEN EN ACTIVITEITEN IN 2014 EN 2015	14
3.1. Analyse van de migratiestromen	14
3.2. Bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen	15
3.3. Strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel	16
4. MYRIA EN NETWERKING	17
4.1. Nationale samenwerkingsverbanden	17
4.2. Internationale samenwerkingsverbanden	17

Hoofdstuk 2

Migratie in België: statistische gegevens	19
--	-----------

1. AANTALLEN EN STROMEN	20
1.1. Migratiestromen van en naar België	20
1.2. De vreemde populatie in België (stocks)	32
2.  FOCUS: ASIELZOEKERS EN VLUCHTELINGEN, DE LANGE EN MOEIZAME WEG NAAR WERK	38

Hoofdstuk 3

Toegang tot het grondgebied	43
------------------------------------	-----------

1. CIJFERS	44
1.1. Visumgegevens: een bron om migraties te begrijpen	44
1.2. Kenmerken van de visumontvangers	45
1.3. Verschillen in de weigeringen van visa naargelang van de reden van de aanvraag en de herkomst van de aanvragers	47

2.	RECENTE EVOLUTIES.....	51
2.1.	Illegale teruggrijvingen aan de buitengrenzen van de Europese Unie	53
2.2.	Europese Verordening legt de regels vast voor de bewaking van de maritieme buitengrenzen	53
2.3.	Reddingsacties op zee	54
2.4.	Mos Maiorum	55
2.5.	Opvolging Smart Borders Package	56
3.	 FOCUS: VISA VOOR KORT VERBLIJF VOOR FAMILIEBEZOEK	60

Hoofdstuk 4

Internationale bescherming en staatloosheid.....	63
---	-----------

1.	CIJFERS	64
1.1.	Lichte stijging van het aantal asielaanvragers in België	64
1.2.	Vernieuwing van de lijst van veilige landen van herkomst	68
1.3.	Erkenning van het statuut van vluchteling en toekenning van het statuut van subsidiaire bescherming	69
1.4.	Dublin III: wat zeggen de statistieken?	71
1.5.	Opvang.....	74
2.	RECENTE EVOLUTIES	75
2.1.	Asiel	75
2.2.	Opvang.....	80
2.3.	Staatloosheid	83
2.4.	Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV).....	86
2.5.	Medisch verblijf.....	88
3.	 FOCUS: HET BELANG VAN HET KIND IN DE DUBLIN III-PROCEDURE	90
3.1.	Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV).....	92
3.2.	Gezinnen met kinderen.....	93

Hoofdstuk 5

Recht op gezinsleven.....	97
----------------------------------	-----------

1.	CIJFERS	98
1.1.	Gegevensbronnen om gezinshereniging in kaart te brengen	98
1.2.	De visa voor gezinshereniging.....	98
1.3.	Gezinshereniging bekeken via de cijfers over de eerste verblijfstitels	102
2.	RECENTE ONTWIKKELINGEN	106
2.1.	Op Europees niveau	106
2.2.	Op Belgisch niveau.....	108
3.	 FOCUS: HET BELANG VAN HET KIND EN ZIJN RECHT OP GEZINSLEVEN	110
3.1.	Inleiding	110
3.2.	25 jaar Verdrag inzake de Rechten van het Kind en een nieuw toezichtsmechanisme	111
3.3.	De noodzaak om rekening te houden met het belang van het kind in de procedures voor gezinshereniging	111
3.4.	Conclusie	114

Hoofdstuk 6

Vrij verkeer en economische migratie.....115

1.	CIJFERS	116
1.1.	Verblijfstitels afgeleverd aan derdelanders voor bezoldigde activiteiten	116
1.2.	Loonarbeid.....	119
1.3.	Zelfstandige arbeid	122
1.4.	Andere statuten gelinkt aan professionele activiteiten.....	124
2.	RECENTE ONTWIKKELINGEN	126
2.1.	Vrij verkeer van EU-burgers.....	126
2.2.	Economische migratie van derdelanders	130
2.3.	De recuperatie van achterstallige lonen van werknemers in irregulier verblijf	132
3.	 FOCUS: HET VRIJE VERKEER ONDERSTEUNEN, GELIJKE BEHANDELING BEVORDEREN	134
	Inleiding.....	134
3.1.	Een kloof tussen het recht en de praktische toepassing ervan	134
3.2.	De aspecten van het vrije verkeer die worden beoogd	135
3.3.	Procedurele waarborgen.....	135
3.4.	Een gespecialiseerd onafhankelijk orgaan.....	135
3.5.	De dialoog, de toegang tot en de verspreiding van informatie organiseren	136
3.6.	De ervaring en expertise van Myria, het Federaal Migratiecentrum.....	136

Hoofdstuk 7

Migratie om studieredenen.....137

1.	CIJFERS	138
1.1.	De binnenkomsten van studenten blijven stabiel (<i>stromen</i>)	138
1.2.	Het aantal derdelanders dat hier verblijft om studieredenen blijft eveneens stabiel (<i>stocks</i>)	139
2.	RECENTE ONTWIKKELINGEN	139
2.1.	Op Europees niveau	139
2.2.	Op Belgisch niveau.....	140

Hoofdstuk 8

Regularisatie van verblijf 141

1.	CIJFERS	142
	Inleiding.....	142
1.1.	Gering aantal regularisatieaanvragen: ongeziene cijfers.....	142
1.2.	Machtigingen tot verblijf om humanitaire en medische redenen in vrije val.....	143
2.	RECENTE ONTWIKKELINGEN	146
2.1.	Procedure voor humanitaire regularisatie	146
2.2.	De verplichting om de beslissingen in verband met humanitaire regularisatie te motiveren.....	147
2.3.	De aanvragen ingediend door vreemdelingen die een inreisverbod hebben	147
2.4.	Duidelijke regularisatiecriteria verankeren in het Migratiewetboek.....	148
2.5.	Een discretionaire marge enkel om uitzonderlijke of onvoorziene situaties te regulariseren	150

Hoofdstuk 9

Terugkeer, detentie en verwijdering..... 151

1. CIJFERS	152
Inleiding.....	152
1.1. Blijvende daling van de vrijwillige terugkeer in 2014.....	154
1.2. De verwijderingen.....	155
2. RECENTE ONTWIKKELINGEN	159
2.1. Ontwikkelingen op Europees niveau	159
2.2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau	161
3.  FOCUS: HET BELANG VAN HET KIND IN HET TERUGKEERPROCES.....	172
Inleiding	172
3.1. Rekening houden met het belang van het kind: een nationale en internationale wettelijke verplichting..	172
3.2. Het belang van het kind in de terugkeer-, detentie- en verwijderingsprocedure: de huidige praktijk	173
3.3. Conclusie	177

Hoofdstuk 10

Procedurele waarborgen: het recht om je grondrechten te doen gelden..... 181

1. CIJFERS	182
1.1. Het aantal bij de RvV ingediende dossiers daalt, maar de achterstand neemt toe	182
1.2. Een achterstand waardoor de behandelingstermijnen langer worden	184
1.3. Beroep bij uiterst dringende noodzakelijkheid	185
2. RECENTE EVOLUTIES	185
2.1. Recht op juridische bijstand: grondige hervorming op til.....	186
2.2. Een effectief rechtsmiddel in het Belgisch asiel- en migratiecontentieux.....	187
3.  FOCUS: HET RECHT OM GEHOORD TE WORDEN	193
Inleiding.....	193
3.1. Het Europees juridisch kader	193
3.2. Het Belgisch juridisch kader.....	197

Hoofdstuk 11

Vershil in behandeling: sociale en economische rechten..... 201

1. RECENTE ONTWIKKELINGEN	202
1.1. Ontwikkelingen op Europees niveau	202
1.2. Ontwikkelingen op Belgisch niveau	204
2.  FOCUS: PROBLEMATIEK VAN DE INSCHRIJVINGEN EN DE AMBTSHALVE SCHRAPPING ..	212
2.1. Bevolkingsregisters.....	212
2.2. Inschrijving bij de gemeente	212
2.3. Woonstcontrole	212
2.4. Ambtshalve schrapping.....	214

2.5.	Herinschrijving.....	215
2.6.	Gevolgen van een ambtshalve schrapping.....	215
2.7.	Geschillen.....	216
2.8.	Aanbevelingen en bedenkingen door Myria.....	216

Hoofdstuk 12

Toegang tot de Belgische nationaliteit 219

1. CIJFERS 220

1.1.	Europese tendensen.....	220
1.2.	Belgische tendensen	220

2. RECENTE EVOLUTIES 228

2.1.	Het regeerakkoord van 10 oktober 2014	228
2.2.	Meer dan twee jaar ervaring met het hervormde Wetboek van de Belgische nationaliteit.....	229

Bijlagen

BIJLAGE 1: AANBEVELINGEN..... 230

BIJLAGE 2: HERINNERING AAN ESSENTIËLE VROEGERE AANBEVELINGEN..... 234

BIJLAGE 3: DE BELANGEN VAN HET KIND: DE CHECKLIST VAN MYRIA..... 235

MYRIA IS GEBOREN: LAAT HET MIGRATIEDEBAT BEGINNEN!

In oktober 2014 nam José Palazón een foto die de wereld zou rondgaan. In de Spaanse enclave Melilla, in Marokko, zie je hoe een jonge vrouw zich op een paradijselijk golfsterrein focust op haar *swing*. In de achtergrond zit een drom migranten op een huizenhoge omheining, oog in oog met de politie, gestrikt en met één been in Afrika en het andere in Europa. Zo'n schril contrast vormt de migratierealiteit die zich in Europa aandient tot op de omheiningen van haar zorgeloze tuinen. Een wrede realiteit die er maar zelden in slaagt om door de beeldschermen te breken en onze gewetens een schop te geven.

Want migratie wordt niet beter tegengehouden door omheiningen dan door zeeën met tragische resultaten. Volgens cijfers van het Hoog-Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties is 2014 het meest dodelijke jaar ooit in de geschiedenis van de Middellandse Zee: 3.500 omgekomen personen, de meeste op de vlucht voor conflicten en vervolging in Syrië, Eritrea en Irak¹. Ook 2015 is getekend door een reeks schipbreuken die de publieke opinie diep beroerden en de Europese Raad in april deden verzamelen voor een buitengewone vergadering. 2014 en 2015 blijven bijzonder sombere jaren op het gebied van volksverhuizingen: de conflicten in het Midden-Oosten, in Oekraïne of in Afrika dreven miljoenen mensen weg. Meer dan ooit is migratie op weg om een van de grootste thema's te worden van de nationale en internationale politiek: omdat mannen en vrouwen zullen blijven bewegen over de planeet, zoals ze altijd al gedaan hebben; zolang conflicten mensen verdrijven; zolang te grote verschillen in de levensstandaard Noord en Zuid zullen scheiden; zolang wie dan ook een reden heeft om beter te willen leven of om simpelweg te overleven. Als sedentaire Europeanen kunnen we onze ogen sluiten en doen alsof die realiteit niet bestaat. Denken dat het mogelijk is om ze louter met administratieve regels op te lossen, met 600 plaatsen in gesloten centra bijvoorbeeld of met een afschrikkingstaks. Ofwel kiezen we ervoor om de realiteit recht in de ogen te kijken en het migratievraagstuk ernstig te nemen, met al zijn facetten.

Myria: onafhankelijk, open, in dialoog

Op 15 maart 2014 zag een nieuwe publieke speler het licht: het Federaal Migratiecentrum, dat nu Myria heet. Samen met het Interfederaal Gelijkekansencentrum is het de opvolger van het oude Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding. Het vervult voortaan rechtstreeks en in alle onafhankelijkheid zijn drie wettelijke opdrachten: de overheden informeren over de migratiestromen, waken over het respect van de grondrechten van vreemdelingen en de strijd tegen mensenhandel en -smokkel stimuleren. Dit verslag draagt bij aan de eerste twee opdrachten – het jaarverslag over mensenhandel en mensensmokkel verschijnt in oktober.

De oprichting van een autonome openbare instelling die zich richt op zo'n gevoelige onderwerpen is het resultaat van een lange evolutie die tegelijk ook gestalte gaf aan een geleidelijke bewustwording. Sinds het sluiten van de grenzen voor arbeidsmigratie in 1974 zag de overheid immigratie eerst nog als een fenomeen dat moest worden ingedijkt en niet als een realiteit om mee om te gaan. Het gebrek aan een proactief beleid ter zake is manifest. De vreemdelingenwetten in de jaren tachtig waren niet gericht op het beheren van de migratiestromen. Materies rond vreemdelingen of internationale bescherming hingen lang af van de ministers van Justitie of Binnenlandse Zaken. Het is pas sinds maart 2008 dat de federale regering een regeringslid telt dat specifiek belast is met asiel en migratie. Migratie op zich krijgt dus beetje bij beetje meer politieke consistentie.

Hoewel migratie gevoelig ligt in de publieke opinie, hebben wetgever en regering toch aanvaard dat een onafhankelijke openbare instelling een ruime vrijheid van spreken heeft over het onderwerp.

Het Federaal Migratiecentrum ontwikkelde zijn expertise sinds 2003 eerst als departement van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding. Voortaan is het een volwaardige en écht onafhankelijke instelling. Dat is een aanvulling in het Belgische institutionele landschap op het gebied van grondrechten en maakt België een pionier voor onze expertise over migratie en mensenhandel en mensensmokkel. Myria is als onafhankelijke instelling geen administratie en geen ngo. Het voert zijn opdrachten uit in een geest van dialoog met alle politieke, institutionele, academische actoren en het middenveld: zijn standpunten zijn autonoom, zowel ten opzichte van de autoriteiten als van welke lobby dan ook. Het nastreven van zijn drie opdrachten is zijn enige drijfveer. Dat brengt het ertoe om nu eens samen te werken met de autoriteiten en hen diensten aan te bieden om zijn doelen te bereiken, om dan weer hun acties te bekritisieren, zeker als de grondrechten

¹ Zie hfdst. 3, Toegang tot het grondgebied: Recente ontwikkelingen.

van vreemdelingen bedreigd worden. Hoewel migratie gevoelig ligt in de publieke opinie, hebben wetgever en regering toch aanvaard dat een onafhankelijke openbare instelling een ruime vrijheid van spreken heeft over het onderwerp. Dat moet onderstreept worden. Die vrijheid van spreken krachtig en weldoordacht gebruiken is het beste eerbetoon aan die moeite en die uitdaging.

Migratie in cijfers: beter rekening houden met de beweegredenen

Elk jaar publiceren we dit verslag Migratie in cijfers en in rechten. Betrouwbare cijfers en het respect voor grondrechten: twee opdrachten die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Achter elk migratiecijfer schuilt een mens met rechten. Op dezelfde manier kan de hele realiteit ook niet gevat worden zonder de geïdealiseerde en verabsoluteerde beginselen van het recht af te wegen tegen de cijfers en de feiten. Er moet een juiste evenwicht worden gevonden: een beter respect van de grondrechten wordt pas mogelijk door een betere kennis van waarover je spreekt. Migratie is een buitengewoon complex onderwerp waar weinig consensus over bestaat, waar de belangen uiteenlopen en waar politieke, economische en maatschappelijke uitdagingen met elkaar verstrengeld zijn.

Wat de cijfers betreft, stellen we vast dat de immigratie in België blijft afnemen, een trend die in 2012 is ingezet. Het is altijd moeilijk om de beweegredenen van de wettelijke migratie heel precies te definiëren. Bekijk je het aan de hand van de eerste verblijfstitels, dan overheersen de redenen die gelinkt zijn aan het gezin nog altijd². Die vaststelling vertaalt zich ook in de beweegredenen om visa voor lang verblijf³ af te geven. Over het algemeen blijft de juiste link tussen migratie en werk de blinde vlek van het migratiebeleid. Zoals de studie Careers, mee geïnitieerd en gefinancierd door Myria, toont, is de economische inschakeling van asielzoekers en erkende vluchtelingen reëel, ook al is de weg naar werk bezaaid met obstakels⁴. Maar vooral, het migratiekanaal om te komen werken of studeren is nog altijd even weinig gebruikt. Alleen al het feit dat de economische activiteit goed is voor maar 8% van de eerste verblijfstitels in 2013 toont hoeveel weg hier nog kan afgelegd worden⁵ – en dat in de wetenschap dat ook migranten die via andere kanalen zijn gekomen, kunnen werken. De belemmeringen van het vrij verkeer, de voorbode van een eengemaakte arbeidsmarkt binnen de Europese Unie, zijn nog zo sterk dat de Commissie een nieuwe richtlijn (2014/54/EU) uitvaardigde om dit uit de

weg te ruimen⁶.

Migratie in rechten: de belangen van het kind voorrang geven

Op het gebied van *rechten* is de meest frappante empirische vaststelling dat de 21^{ste} eeuw de eeuw wordt van toenemende internationale familiesituaties: het feit dat een persoon een of meer grenzen moet oversteken om zijn familie te bezoeken komt vaker en vaker voor. Het evenwicht is moeilijk te vinden tussen het grondrecht van het respect van het gezinsleven (artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens) en het legitieme recht van de staat om de immigratie te controleren. Myria besliste om dit jaar *de belangen van het kind* op de voorgrond te plaatsen. Dat essentiële principe, beschermd door de Grondwet en door verschillende internationale teksten zoals het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind, lijkt ons bedreigd op verschillende domeinen: de toepassing van het Dublin III-reglement⁷ (verdeelmecanisme van asielzoekers tussen de lidstaten), de situatie van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen, de weigeringen of intrekkingen van verblijf of nog de opening die de regering opnieuw maakte om gezinnen met minderjarige kinderen over te plaatsen naar gesloten centra, zonder twijfel de meest zorgwekkende evolutie die werd aangekondigd op het gebied van grondrechten. Myria beveelt sterk aan dat de belangen van het kind de eerste overweging zijn in elk migratiebeleid en de uitvoering ervan en dat ze mee worden opgenomen in het nieuwe Migratiewetboek dat de federale regering zich tot ambitie stelde.

Myria is dat Migratiewetboek gunstig gezind. Met de jaren en de kortetermijnoplossingen is de wetgeving over vreemdelingen een *maelström* geworden waarvan de complexiteit niemand dient, noch de autoriteiten, noch de betrokken instellingen of de vreemdelingen zelf. Toch wil Myria onderstrepen dat zo'n wetboek er niet alleen op moet gericht zijn om de procedures te versnellen of doeltreffender te maken vanuit het standpunt van de uitvoerende macht. Het moet ook en vooral het niveau van waarborgen van de grondrechten verhogen. Als het ene ten koste gaat van het andere, is deze historische kans een misser. Elk migratieproject waarin een migrant zich heeft gestort, dat uitdraait op een weigering, is een verlies, getuige hoe sommigen hun leven ervoor op het spel zetten. Dit soort beslissing, hoewel ze zeker legitiem kan zijn vanwege de autoriteiten, is het zichzelf verplicht om alle procedurele garanties op het gebied van grondrechten te respecteren.

2 Zie hfdst. 2, Migratie in België, Statistische gegevens: figuur 8.

3 Zie hfdst. 3, Toegang tot het grondgebied: figuur 19.

4 Zie hfdst. 2, Migratie in België, Statistische gegevens - Focus: Asielzoekers en vluchtelingen, de lange en moeizame weg naar werk.

5 Zie hfdst. 6, Vrij verkeer en economische migratie – Cijfers: tabel 11.

6 Zie hfdst. 6, Vrij verkeer en economische migratie – Focus: Het vrij verkeer ondersteunen door de bevordering van gelijke behandeling.

7 Zie hfdst. 4, Internationale bescherming en staatloosheid – Focus: Het belang van kinderen in de Dublin III-procedure.

In feite lijkt de toegang tot rechten meer en meer onder druk te staan. In de eerste plaats van buitenaf: de externalisering van de controle van de buitengrenzen van de EU, het nationale visumbeleid, het kleine aandeel migranten die zich over de hele wereld bewegen om uiteindelijk in Europa of in België te belanden. Daarna van binnenuit: de hogere drempel om toegang te krijgen tot justitie en juridische hulp, beperkingen van de materiële voorwaarden van toegang tot het verblijf, beperking van de groep van mensen die opvang krijgen ...

Het migratiedebat durven aangaan

Globaal genomen mogen we nu de afspraak niet missen die deze tijd ons opdringt inzake migratie: politiek, instellingen, universiteiten, media, verenigingen, ngo's, burgers. Het is tijd dat we migratie niet langer beschouwen als een vervelend fenomeen waarvan we de gevolgen moeten beheeren, maar als een gegeven waarmee we aan de slag gaan. Tijd om een sereen debat te voeren over migratie. Tijd dat het migratiebeleid meer wordt dan een vreemdelingen- en asielbeleid. Hoe organiseren we migratie morgen? Bieden we wel een eerlijk aandeel aan de internationale bescherming die de slachtoffers van een veelbewogen internationale actualiteit moeten krijgen? Is het geen illusie om van Europa een fort te willen maken? Is het redelijk om meer dan een miljard euro uit te geven om vingerafdrukken te maken van iedereen die wil binnenkomen⁸? Moeten we niet nadenken over economische migratiekanalen die afgestemd zijn op de beweegredenen van de migranten en op de demografische uitdagingen van onze samenlevingen? Hoe bestrijden we mensenhandel en mensensmokkel zonder het recht op gezinsleven te beperken? Is het opsluiten van mensen die hier irregulier verblijven vandaag wel een *rechtvaardig* middel dat een *rechtvaardig* doel dient?

In het verleden verdedigde het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding het idee dat een migratiebeleid gebaseerd moet zijn op duidelijke intenties (*mission-based*), op het respecteren van rechten (*rights-based*), op aangepaste middelen (*tools-based*) en op betrouwbare cijfers (*evidence-based*). Die overtuiging onderschrijven ook wij. Het migratievraagstuk wijst ons *in fine* op het vraagstuk van onze verantwoordelijkheid als samenleving. Van de betaling van een retributie een voorwaarde maken voor een verblijfsaanvraag, het afleveren van een visum

laten afhangen van de betaling van repatriëringskosten, de plaatsen in de gesloten centra financieren met de opbrengst van de retributies: dat alles kan de indruk geven van een gesloten systeem, alsof de wereld van de migranten en de wereld van de autochtonen twee volstrekt verschillende realiteiten waren, alsof de hele wereld buiten ons zou stilstaan.

Maar teruggetrokken achter de bespottelijke omheiningen van Melilla, bestaat die wereld wel degelijk. Hoe meer we haar negeren, hoe meer ze ons op die realiteit zal drukken. Het is tijd om de doos van Pandora te openen, zonder populisme of een gebrek aan realisme, voor ze in ons gezicht ontploft. Myria steekt er al zijn energie in.

François De Smet,

Directeur van Myria

Het is tijd dat we migratie niet langer beschouwen als een vervelend fenomeen waarvan we de gevolgen moeten beheeren, maar als een gegeven waarmee we aan de slag gaan.

⁸ Zie hfdst. 3, Toegang tot het grondgebied: Opvolging Smart Borders Package.



Hoofdstuk 1

Myria, geboren op 15 maart 2014

2014 en 2015 zijn scharnierjaren voor het Federaal Migratiecentrum, voortaan gekend onder de naam Myria. Onder gezag van een raad van bestuur die benoemd is door het federale parlement, staat een team van 15 mensen dag in, dag uit in voor zijn drie wettelijke opdrachten (waken over de grondrechten van vreemdelingen, analyse van de migratiestromen, de strijd tegen mensenhandel) en dat in alle onafhankelijkheid. Zo neemt Myria een unieke plaats in in het institutionele landschap van België en daarbuiten.

1. INLEIDING

Dit verslag is de meest uitgebreide publicatie van het jaar van Myria, het Federaal Migratiecentrum. Het analyseert de meest markante feiten van de afgelopen maanden en doet dat vanuit de optiek van twee van zijn drie wettelijke opdrachten: de overheid inlichten over de aard en de omvang van migratiestromen en waken over de grondrechten van de vreemdelingen. De strijd tegen mensenhandel en -smokkel komt aan bod in een afzonderlijk verslag dat elk jaar verschijnt in oktober, naar aanleiding van de Europese Dag tegen Mensenhandel.

In dit jaarverslag vindt u:

- een analyse van de belangrijkste **cijfers** over migratie;
- de voorstelling en de analyse van de **recente ontwikkelingen** op het gebied van migratiebeleid en de bescherming van de grondrechten;
- de **aanbevelingen** aan de overheden op het gebied van grondrechten.

Voor we dieper ingaan op het cijferwerk, de analyses en de aanbevelingen waarmee Myria een groot deel van zijn wettelijke opdrachten vervult, krijgt u wat meer informatie over Myria zelf, zijn dagelijkse activiteiten en zijn ontwikkelingen. Het jaar 2014 werd getekend door een ingrijpende verandering: sinds 15 maart 2014⁹ bestaat het federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel als autonome federale instelling, en volgt zo het departement Migratie op van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

Wat veranderd is sinds 2014

Myria is een onafhankelijke federale openbare instelling gespecialiseerd in de analyse van migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van vreemdelingen en de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel. Zijn opdracht is om bij te dragen tot een beter begrip van die materies bij de overheid en de burger en tot een benadering ervan gebaseerd op het respect voor de mensenrechten en op kennis. Het voert die opdracht uit met het oog op gemeenschapsontwikkeling en in een geest

van dialoog, samenwerking en respect.

Myria beschikt over een jaarbudget van 1,5 miljoen euro¹⁰. Er werd een nieuwe raad van bestuur aangesteld, waarvan de tien leden ook de federale vertegenwoordigers zijn binnen de raad van bestuur van het Interfederaal Gelijkekansencentrum. Zo blijft er een sterke band bestaan tussen beide centra die twintig jaar geschiedenis met elkaar delen. Hun bevoegdheidsdomeinen – migratie en discriminatie – raken elkaar vaak, zowel bij de behandeling van individuele dossiers als bij de ontwikkeling van structurele projecten. Het dubbele mandaat van de leden van de raad van bestuur versterkt deze band zonder hun onafhankelijkheid in het gedrag te brengen.

In 2014 werd het Federaal Migratiecentrum – nu Myria – ook officieel aangeduid als de onafhankelijke component van het mechanisme van Nationaal Rapporteur mensenhandel, een functie die het deelt met de Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel die rapporteert namens de Belgische Staat. Het gaat veeleer om een bekrachtiging van een bestaande toestand dan om een echte nieuwigheid, aangezien het Federaal Migratiecentrum de facto al Nationale Rapporteur Mensenhandel was.

Tot slot heeft Myria zijn werking voor de ontvangst en behandeling van individuele vragen geherstructureerd en worden de wekelijkse individuele afspraken voortaan gecombineerd met momenten van telefonische permanentie.

Wat niet veranderd is sinds 2014

Myria, het Federaal Migratiecentrum, behoudt zijn opdrachten, zijn team en zijn lokalen. Rekening houdende met de institutionele hervorming, werd het strategisch

⁹ Wet 15 februari 1993 tot oprichting van een federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel, gewijzigd op 17 augustus 2013, en van kracht op 15 maart 2014.

¹⁰ Dat bedrag is bepaald in het koninklijk besluit dat het organiek statuut van Myria vaststelt en zou de onafhankelijkheid moeten garanderen van het Federaal Migratiecentrum, in het bijzonder ten aanzien van de overheden. Myria moet echter afrekenen met een lineaire vermindering van 20% op de helft van zijn dotatie, een beslissing ingegeven in de algemene context van besparingen die worden gevraagd van de federale instellingen. Die maatregel gaat echter voorbij aan de functie van Myria door het gelijk te stellen aan een openbare federale dienst onder het gezag van de regering – wat niet zijn roeping is – en door het Federaal Migratiecentrum bovendien bijzonder slecht te behandelen omdat de vermindering van 20% globaal wordt toegepast, terwijl andere federale instellingen slechts een vermindering van 4% op hun personeelskosten en van 20% op hun werkingskosten ondergaan. Ondanks onze vragen bij de begrotingsaanpassing van maart 2015 was het tot nu toe niet mogelijk om die situatie te laten rechtzetten. Myria maakt zich ernstige zorgen over dergelijke vermindering van zijn middelen die wordt opgelegd in volle doorstart en die zou kunnen gezien worden, als de situatie niet rechtgezet wordt, als het in vraag stellen van zijn actief vermogen en zijn onafhankelijkheid.

plan 2011-2013 verlengd. Het is in overeenstemming met dit plan dat de activiteiten in 2014 en 2015 worden uitgevoerd die verder in dit document worden voorgesteld. Het nieuwe strategisch plan bestrijkt dus 2016, 2017 en 2018.

Daarnaast blijft Myria volledig onafhankelijk in de uitvoering van zijn opdrachten, die het uitvoert in een geest van dialoog en samenwerking met de verenigingen, de instellingen, de instanties en de diensten die vergelijkbare opdrachten uitvoeren of die rechtstreeks betrokken zijn bij de uitvoering van deze opdracht, in overeenstemming met zijn oprichtingswet.

Tot slot blijven de uitdagingen in verband met de strijd tegen de mensenhandel, de analyse van de migratiestromen en de verdediging van de grondrechten van de vreemdelingen de kern van de nationale en internationale uitdagingen van Myria. Die vragen blijven op de voorgrond staan, zowel op Europees als op nationaal niveau: meer dan ooit doet migratie de wereld draaien.

2. ALGEMEEN OVERZICHT

2.1. | Organigram

Myria, het Federaal Migratiecentrum, wordt in de eerste plaats beheerd door zijn raad van bestuur. Die stippelt het algemene beleid uit, sluit de rekeningen af, bepaalt het communicatiebeleid en beslist om al of niet een rechtszaak aan te spannen.

De raad van bestuur is belast met de goedkeuring, op voorstel van de directeur, van:

- een strategisch driejarenplan;
- een jaarlijks operationeel plan;
- een personeelsplan en een organigram;
- het personeels-, aanwervings- en selectiebeleid;
- de loon- en arbeidsvoorwaarden.

De directeur staat in voor de dagelijkse werking en budgettering, voor de uitvoering van de beslissingen van de raad van bestuur en voor de voorbereiding van de aanbevelingen. Hij brengt daarover verslag uit aan

de raad van bestuur en dankzij een specifieke procedure kan hij, in dringende gevallen, elke beslissing nemen die nodig blijkt in het kader van de opdrachten en de werking van Myria.

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

2.2. | Samenstelling van de raad van bestuur

Tot in maart 2014 werd het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding bestuurd door een pluralistische raad van bestuur, die bestond uit 21 leden en een regeringscommissaris benoemd door de federale regering. Zeven van die leden waren voorgedragen door de gemeenschappen en de gewesten.

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

De leden van de raad van bestuur van het Federaal Migratiecentrum op 1 juli 2015¹¹

Nederlandstalige effectieve leden	Nederlandstalige plaatsvervangers
Mevr. Shaireen Aftab Dhr. Yves Aerts* Mevr. Els Schelfhout Dhr. Herman Van Goethem Dhr. Jogchum Vrielink	Mevr. Naima Charkaoui Mevr. Jacqueline Goegebeur Dhr. Bernard Hubeau
Franstalige effectieve leden	Franstalige plaatsvervangers
Dhr. Louis-Léon Christiaens* Mevr. Sotieta Ngo Mevr. Christine Nina Niyonsavye Mevr. Bernadette Renauld Dhr. Thierry Delaval	Mevr. Maïté De Rue Mevr. Christine Kulakowski Mevr. Claire Godding Dhr. Patrick Wautelet

* Plaatsvervangend lid dat effectief lid is geworden ten gevolge van een ontslag. De nieuwe plaatsvervangers moeten nog door de Kamer van Volksvertegenwoordigers worden aangewezen.

2.3. | Ondersteuning door de dienst Intern Beheer van het Interfederaal Gelijkekansencentrum

De dienst Intern Beheer (personeelsdienst, logistiek en ICT) van het Interfederaal Gelijkekansencentrum stelt haar expertise ter beschikking om de werking van het Federaal Migratiecentrum te ondersteunen, waarbij de geleverde diensten worden gefactureerd.

¹¹ www.dekamer.be/doc/PCRI/pdf/53/ip199.pdf, p. 70 & 128.

2.4. | Balans en resultatenrekening

Hieronder vindt u een overzicht van de belangrijkste cijfers uit de balans per 31 december 2014 en uit de resultatenrekening over 2014. De rekeningen 2014 werden op 18 maart 2015 door de raad van bestuur goedgekeurd en werden door de commissaris-revisor gecontroleerd.

De cijfers zijn uitgedrukt in € 1.000.

Balans op 31 december 2014 (x € 1.000)			
Activa	2.443	Passiva	2.443
Vaste activa	0	Startkapitaal	835
		Gecumuleerd resultaat	47
		Voorzieningen	0
Vlottende activa	2.443	Schulden	1.561
Handelsvorderingen	115	Leveranciers	1.486
Financiële activa	138		
Geldbeleggingen	450	Sociale schulden	44
Liquide middelen	1.740	Overige schulden	31
Resultatenrekening 15 maart 2014 – 31 december 2014 (x € 1.000)			
Opbrengsten	1.186	Kosten	1.139
Toelagen	1.128	Projectkosten	19
Projectopbrengsten	7	Werkingskosten	434
Overige opbrengsten	51	Personeelskosten	686
Financiële opbrengsten	0		
		Resultaat 2014	46

3. OPDRACHTEN EN ACTIVITEITEN IN 2014 EN 2015

Hier volgt een overzicht van de acties die Myria heeft gevoerd rond zijn drie opdrachten.

3.1. | Analyse van de migratiestromen

Om de overheden en de burgers te informeren over de aard en de omvang van de migratiestromen publiceert Myria meerdere publicaties en jaarverslagen, sommige in samenwerking met universitaire onderzoekscentra. Daarnaast organiseert het regelmatig studiedagen en colloquia of neemt eraan deel over thema's rond migratie. Het is ook lid van internationale netwerken rond migratiethema's.

Myria heeft een structurele partnerschapsovereenkomst gesloten met het **Centre de recherche en démographie et société (DEMO)** van de Université Catholique de Louvain (UCL). In het kader van dat partnerschap wordt jaarlijks het *Statistisch en demografisch verslag over de aanwezigheid van vreemdelingen in België*¹² gepubliceerd. DEMO stelt ook de expertise van een demograaf ter beschikking van de medewerkers van Myria. Die gegevens vindt u ook terug in het verslag dat u in handen hebt.

Myria en DEMO hebben de handen ook in elkaar geslagen om de demografische balans op te maken van 50 jaar Marokkaanse immigratie in België. De studie *België - Marokko: 50 jaar migratie*¹³, door Quentin Schoonvaere (UCL), geeft een beeld van de demografische realiteit van de Marokkaanse populatie die naar België emigreerde aan de hand van informatie over het aantal personen, de migratiestromen, de vruchtbaarheid en de mortaliteit, en de gezinssamenstelling. De studie is de laatste in een

reeks van drie demografische studies over de voornaamste niet-Europese populaties in België (Congolesse migratie 2010¹⁴, Turkse migratie 2013¹⁵).

Careers is een grootschalige studie die werd gelanceerd door de POD Wetenschapsbeleid (BELSPO) en Myria en die werd uitgevoerd door de Université libre de Bruxelles en de KULeuven. In 2014 werd ze voltooid. De studie volgde alle personen die tussen 2001 en 2010 een asielaanvraag hebben ingediend in België. Daartoe moesten meerdere administratieve bestanden met elkaar worden gecombineerd, wat tot de grootste database heeft geleid die in België ooit over dit onderwerp werd aangelegd. Die database bevat gegevens over meer dan 100.000 personen en heeft het mogelijk gemaakt om hun sociaal-economisch traject te volgen dankzij de informatie van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid. De perioden van tewerkstelling, werkloosheid en sociale uitkeringen van die personen werden geanalyseerd gedurende een periode van meerdere jaren na de indiening van hun asielaanvraag om te bepalen welke elementen doorslaggevend zijn voor een grotere kans om werk te vinden. Verderop in dit verslag vindt u een samenvatting van deze studie.

Tot slot riep Myria een begeleidingscomité samen van het longitudinaal opvolgingsonderzoek over hervestigde personen (uit Irak en Libië). Daar stelden Ilse Derluyn en Frank Caestecker van de Universiteit Gent het tussentijds verslag voor. De leden van dit comité zijn vertegenwoordigers van het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR), het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen (CGVS), FEDASIL, Caritas International, Convivial, CAW De Terp en Vluchtelingenwerk Vlaanderen.

12 De uitgave van 2013 van *Migraties en migrantenpopulaties in België: Statistisch en demografisch verslag* is alleen online beschikbaar op www.myria.be. De edities van de voorgaande jaren zijn beschikbaar op papier op aanvraag.

13 Q. SCHOONVAERE, *België-Marokko, 50 jaar migratie. Demografische studie over de populatie van Marokkaanse herkomst in België*, Centre de recherche en démographie et sociétés - Université catholique de Louvain & Federaal Migratiecentrum, juni 2014, beschikbaar op: www.myria.be.

14 Q. SCHOONVAERE, *Belgique-DR Congo: 50 jaar migratie. Studie over de Congolesse migratie en de impact ervan op de Congolesse aanwezigheid in België: analyse van de voornaamste demografische gegevens*, Louvain-la-Neuve / Brussel, UCL/Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, juni 2010, beschikbaar op: www.myria.be.

15 Q. SCHOONVAERE, *België-Turkije: 50 jaar migratie. Demografische studie over de populatie van Turkse herkomst in België*, Centre de recherche en démographie et sociétés - Université catholique de Louvain & Federaal Migratiecentrum, mei 2013, beschikbaar op: www.myria.be.

3.2. | Bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen

Myria verzekert in de eerste plaats de opvolging en de behandeling van individuele vragen rond de grondrechten van vreemdelingen. In dat verband doet het onderzoek rond en opvolging van de administratieve detentieplaatsen. Myria ontwikkelt ook verschillende instrumenten en studies om zijn opdracht te vervullen als bewaker van de rechten. Ten slotte formuleert het ook adviezen en aanbevelingen aan alle overheden. De neerslag van dat alles maakt het gros uit van de analyses in dit verslag.

In 2014 deden 1.162 personen een beroep op Myria voor vragen over de grondrechten van vreemdelingen. Het houdt eraan om toegankelijk te blijven voor dit soort rechtstreekse vragen omdat het daarmee niet alleen zijn rol van directe hulp vervult, maar ook inzicht krijgt in de problemen die vreemdelingen ervaren die gerelateerd zijn met hun grondrechten. De meldingen geven een vrij nauwkeurig beeld van de moeilijkheden waarmee mensen in de praktijk worden geconfronteerd en stellen Myria in staat om zijn functie te vervullen om de overheden adviezen en aanbevelingen te geven.

In 2014 had het grootste aantal individuele vragen (20%) betrekking op het recht op gezinsleven (huwelijk, samenwoning, gezinshereniging). Daarna kwamen de vragen rond regularisatie (18%), detentie en verwijdering (17%) en internationale bescherming (12%). In 234 gevallen (20%) was Myria van mening dat de complexiteit of de aard van de situatie een structurele opvolging en de opening van een dossier vereisten.

Naast die individuele dossiers, werkt Myria ook aan structurele dossiers. Zo heeft het in 2014 zijn werk voortgezet rond de eerbiediging van de grondrechten van vreemdelingen die worden vastgehouden of teruggedreven aan de Belgische maritieme grenzen. Het heeft ook zijn begeleiding van het overleg tussen de twee gesloten centra in de Brusselse rand (centra Caricole en 127 bis) en de balies voortgezet. Doel is om de communicatie te vergemakkelijken, de procedures voor de aanstelling van advocaten te verbeteren en de opvolging van de kwaliteit van hun tussenkomsten te verzekeren. Myria volgt ook de ontwikkeling van de juridische permanenties op die in de gesloten centra van Vottem en Brugge werden ingevoerd en ook de situatie in het gesloten centrum van Merksplas.

In het kader van zijn opdracht om de achterstallige lonen van werknemers in irregulier verblijf te recupereren, heeft

Myria zijn begeleidings- en opvolgingstaak van individuele verzoeken voortgezet. Het heeft ook zijn structurele denkoefening voortgezet over de meest optimale manier om die individuele verzoeken te behandelen, over de invoering van een systeem voor de herverdeling van de dossiers tussen de betrokken actoren naargelang van de bijzonderheden van hun activiteiten en over het geheel van vragen dat naar voren komt bij de praktische uitoefening van die bevoegdheid. Daartoe heeft het meerdere actoren ontmoet die bij dit probleem betrokken zijn (inspectiediensten, vakbondsorganisaties, ngo's ...).

In 2014 heeft Myria, het Federaal Migratiecentrum, de volgende publicaties verspreid en op zijn website geplaatst:

- *Huwelijk en wettelijke samenwoning*¹⁶: een eenvoudig en compleet hulpmiddel zowel voor koppels als voor iedereen die hen adviseert;
- *Belg worden*¹⁷: deze brochure geeft basisinformatie over het verkrijgen van de Belgische nationaliteit na de ingrijpende hervorming van het Wetboek van de Belgische Nationaliteit in 2013. Ze werd verspreid naar alle gemeenten.
- *Een nieuw kader voor het Belgisch terugkeerbeleid*¹⁸: dit rapport analyseert de ingrijpende veranderingen van het Belgisch landschap inzake detentie en verwijdering van vreemdelingen onder invloed van de omzetting van de terugkeerrichtlijn. Zeventien aanbevelingen besluiten dit document, dat niet alleen een werkinstrument beoogt te zijn maar ook een reflectie-instrument, zowel voor de professionals van het vreemdelingenrecht als voor de overheid.

In 2014 heeft Myria belangrijke aanbevelingen gedaan inzake de toegang tot effectieve rechtsmiddelen om de wettigheid van de administratieve detentie te betwisten. Die aanbevelingen hebben het voorwerp uitgemaakt van een bijdrage die aan de werkgroep over willekeurige detentie van de Verenigde Naties werd overhandigd en van een presentatie naar aanleiding van de raadpleging van de betrokken partijen in september 2014 in Genève. Over dit thema heeft Myria ook een schriftelijke bijdrage overhandigd aan het Comité voor Mensenrechten. Die bijdragen kunnen worden geraadpleegd op de website van de Verenigde Naties¹⁹.

16 FEDERAAL MIGRATIECENTRUM, *Huwelijk en wettelijke samenwoning in België*, april 2014, beschikbaar op: www.myria.be.

17 FEDERAAL MIGRATIECENTRUM, *Belg worden* (update 14/03/2013), beschikbaar op: www.myria.be.

18 FEDERAAL MIGRATIECENTRUM, *Een nieuw kader voor het Belgische terugkeerbeleid*, juni 2014, beschikbaar op www.myria.be.

19 Zie www.myria.be en www.ohchr.org/EN/Issues/Detention/Pages/DraftBasicPrinciples.aspx.

3.3. | Strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel

Sinds 1995 is het een van de wettelijke opdrachten van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding om de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel te bevorderen. Het koninklijk besluit dat die nader bepaalt werd in 2014 gewijzigd, waarbij het Federaal Migratiecentrum werd aangesteld als onafhankelijk Nationaal Rapporteur voor België inzake mensenhandel. Myria waakt ook over de samenwerking tussen de drie gespecialiseerde opvangcentra voor de slachtoffers van mensenhandel: Payoke (Antwerpen), Pag-Asa (Brussel) en Surÿa (Luik). Het verzekert bovendien het secretariaat van de Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel.

Myria publiceert elk jaar, rond 18 oktober (Europese Dag tegen Mensenhandel), een onafhankelijk en publiek verslag dat beoogt om de ontwikkelingen en de resultaten van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel te evalueren. Door middel van dit kritische verslag wil het een werkelijke impuls geven aan de strijd die op dit domein door de inspectiediensten, de magistraten en de politie wordt gevoerd. Het jaarverslag bevat ook aanbevelingen aan de overheid om een beleid uit te werken en toe te passen waarmee dit fenomeen kan worden bestreden.

Zo heeft Myria in 2014 *Bruggen slaan* gepubliceerd, zijn zeventiende jaarverslag waarin de resultaten van de strijd tegen de mensenhandel worden geëvalueerd. Dat jaarverslag is voor het eerst gebaseerd op een *template* of model van de Europese coördinator van de strijd tegen de mensenhandel. In zijn hoedanigheid van onafhankelijk Nationaal Rapporteur heeft Myria actief deelgenomen aan de vergaderingen van het Europees netwerk van Nationale Rapporteurs (in mei en oktober 2014).

Tot slot is Myria bevoegd om in rechte op te treden en om zich burgerlijke partij te stellen in dossiers die verband houden met mensenhandel en mensensmokkel. In 2014 besliste het Federaal Migratiecentrum zes keer om zich burgerlijke partij te stellen in dossiers van mensenhandel en mensensmokkel. In vier dossiers daarvan gaat het om mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting. In één dossier daarvan, gaat de seksuele uitbuiting gepaard met het gedwongen plegen van misdrijven. Een burgerlijke partijstelling betreft mensenhandel met het oog op economische uitbuiting. Het zesde dossier betreft een

zaak van mensensmokkel.

Myria heeft zijn activiteiten binnen de Interdepartementale Coördinatiecel ter bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel en het 'bureau' ervan voortgezet en staat in voor het secretariaat. Door de federale verkiezingen vond in 2014 geen enkele vergadering van de cel plaats, maar is het bureau wel elke maand bijeengekomen.

In zijn hoedanigheid van expertisecentrum voor mensenhandel en mensensmokkel, heeft Myria zijn samenwerking voortgezet met diverse partners. Zo nam het deel aan een aantal overlegplatforms (Gent) of discussiepanels (Dialoog EU-Azië georganiseerd door het European Policy Centre over kinderhandel). In 2014 heeft het ook het bezoek gekregen van verscheidene internationale delegaties uit Marokko, Wit-Rusland en het Midden-Oosten.

Voorts heeft Myria een opleiding verzorgd voor gerechtelijke stagiairs (26 februari 2014) en opleidingen voor de actoren van het samenwerkingsprotocol in de bouwsector (19 maart 2014) en in de vleessector (10 september 2014).

Tussen september 2012 en april 2014 heeft het Federaal Migratiecentrum als partner ook actief deelgenomen aan een Europees project (ISEC) ter preventie van mensenhandel in de bouwsector, waarvan de resultaten op 4 april 2014 werden voorgesteld. Myria zal in dit kader voortaan samenwerken met de instanties van de Belgische bouwsector die gespecialiseerd zijn in de preventie op verschillende niveaus.

Verder wordt Myria ook regelmatig uitgenodigd om te spreken als expert in diverse internationale werkgroepen, technische vergaderingen, colloquia en opleidingen. Voorbeelden hiervan zijn het expertenpanel over de identificatie en de bescherming van de slachtoffers in het kader van de conferentie die door de OVSE en de Raad van Europa samen werd georganiseerd: *Not for Sale – Joining Forces Against Trafficking in Human Beings* (Wenen) en de deelname van Myria als spreker in een workshop voor de rechters en procureurs die door de Raad van Europa en de OVSE samen werd georganiseerd over de bevordering van de toepassing van het niet-bestrafingsbeginsel voor de slachtoffers van mensenhandel (Straatsburg).

Myria heeft actief bijgedragen aan de studie van de Fundamental Rights Agency (FRA) over ernstige vormen van uitbuiting door arbeid naar aanleiding van een vergadering van experts waarop de voorlopige resultaten van de studie werden besproken (Wenen).

4. MYRIA EN NETWERKING

4.1. | Nationale samenwerkingsverbanden

In 2000 werd 18 december door de Verenigde Naties uitgeroepen tot **Internationale Dag van de Migrant**. Sinds 2006 ondersteunt het Federaal Migratiecentrum elk jaar een initiatief dat tot doel heeft om de Belgische bevolking te informeren over en te sensibiliseren voor het fenomeen van migratie. In 2014 heeft Myria met het IHECS, een Brusselse communicatiehogeschool, de campagne *Migratie doet de wereld draaien* uitgewerkt. Het materiaal van deze campagne is beschikbaar op www.dagvandemigrant.be.

Voorts heeft Myria in 2014 en 2015 deelgenomen aan:

- de maandelijkse contactvergaderingen van het Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV);
- de vergaderingen van de Groep van de bezoekers van de gesloten centra gecoördineerd door CIRÉ/Jesuite Refugee Service/Vluchtelingenwerk Vlaanderen, met het statuut van waarnemend lid;
- het Platform Kinderen op de vlucht, met het statuut van waarnemend lid;
- het Platform Recht voor iedereen;
- de Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind, met raadgevende stem;
- de Adviesraad voor buitenlandse arbeidskrachten.

Myria heeft in 2014 deelgenomen aan het overlegplatform dat werd opgericht tussen de Belgische instellingen die gedeeltelijk of volledig een mandaat van instelling belast met het respect voor de Mensenrechten uitoefenen (het Interfederaal Gelijkekansencentrum, het College van federale Ombudsmannen, de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het Comité P, het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen, de Ombudsman van Wallonië en van de Federatie Wallonië-Brussel, de Ombudsman van de Duitstalige Gemeenschap, de Kinderrechtencommissaris en de *Délégué général aux droits de l'enfant*, de Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind, het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, de Hoge Raad voor de Justitie en het Comité I). Het platform wil de krijtlijnen vastleggen van een doeltreffende samenwerking tussen deze instellingen om aan elke burger een zo ruim en zo coherent mogelijke

bescherming van zijn rechten te bieden.

De samenwerking met het Interfederaal Gelijkekansencentrum neemt een bijzondere plaats in onder de partnerschappen van Myria. Niet alleen door de natuurlijke samenhang waarop beide centra problematieken zoals integratie of nationaliteit benaderen (vanuit migratie- en discriminatiestandpunt), maar ook door hun werkhema's die elkaar kruisen: immigratie/veroudering, recht op asiel/seksuele geaardheid ...

De noodzaak van deze samenwerking werd ook benadrukt door het comité CERD (Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie) in de conclusies die het op 21 februari 2014 heeft geformuleerd naar aanleiding van de bestudering van het Belgische rapport.

4.2. | Internationale samenwerkingsverbanden

Europees Migratienetwerk (EMN)²⁰

EMN verschaft actuele, objectieve, betrouwbare en vergelijkbare informatie over migratie en asiel, teneinde de beleidsvorming in België en in de Europese Unie te ondersteunen. Myria is lid van het bestuurscomité van het Nationale Contactpunt van EMN, samen met de Dienst Vreemdelingenzaken, die daarnaast ook belast is met de coördinatie, en het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen en Fedasil. Het neemt actief deel aan de dagelijkse werking van dit Contactpunt.

Informeel netwerk van Nationale Rapporteurs/gelijkwaardige mechanismen op het gebied van mensenhandel

Myria speelt een actieve rol in dit forum van Nationale Rapporteurs dat regelmatig wordt georganiseerd door de Europese Commissie en het Voorzitterschap van de Unie.

²⁰ Zie www.emn.europa.eu en www.emnbelgium.be.

Europees Netwerk van Nationale Mensenrechteninstellingen (ENNHRI)²¹

ENNHRI ziet erop toe dat de mensenrechten voldoende worden geëerbiedigd in het besluitvormingsproces en de regelgeving van Europa. In juni 2007 heeft het netwerk de werkgroep Asiel en Migratie opgericht waarvan het Federaal Migratiecentrum verscheidene jaren voorzitter is geweest in samenwerking met het Deutsches Institut für Menschenrechte en waaraan het nu actief meewerkt. Sinds begin 2013 beschikt het ENNHRI over statuten en over een permanent secretariaat dat door het Interfederaal Gelijkekansencentrum wordt gehuisvest.

Agentschap voor Grondrechten van de Europese Unie (Fundamental Rights Agency - FRA)²²

Het FRA voert de volgende drie opdrachten uit: gegevens verzamelen en analyseren, advies verstrekken aan de Europese instellingen en de lidstaten, en samenwerken met de tussenpersonen en het grote publiek sensibiliseren. Het Federaal Migratiecentrum neemt actief deel aan meerdere projecten of onderzoeken die door het FRA worden uitgevoerd.

²¹ Zie www.nhri.net en www.ennhri.org.

²² Zie www.fra.europa.net.

The background of the page is a photograph of a weathered, yellowish wall. On the left, there are wooden shutters for a window. On the right, a balcony with a dark metal railing is visible. The wall shows signs of age and wear, with some peeling paint and shadows. The title is overlaid on the left side of the image.

Hoofdstuk 2

Migratie in België: statistische gegevens

De tendens zet zich door: de immigratie blijft dalen. De daling is het sterkst bij Europeanen van buiten de EU en Afrikanen. De immigratie in België is dus voor het grootste deel voor rekening van EU-burgers. Het aantal eerste verblijfstitels om humanitaire en gezinsredenen daalt sterk voor burgers uit derde landen. De drie belangrijkste nationaliteiten van vreemdelingen die in België verblijven, zijn nog altijd de Italianen, de Fransen en de Nederlanders.

De focus op het einde van dit hoofdstuk gaat dieper in op de resultaten van een studie over de sociaal-professionele integratie van asielzoekers en erkende vluchtelingen. Myria trekt zijn conclusies en doet aanbevelingen om hun inschakeling op de arbeidsmarkt te verbeteren.

1. AANTALLEN EN STROMEN

De cijfers over legale migratie²³ in België kunnen op twee manieren in kaart worden gebracht:

- op basis van de **stromen** van personen die het grond-gebied binnenkomen of verlaten. Die stromen kunnen afzonderlijk worden berekend zowel voor de vreemdelingen als voor de Belgen die België binnenkomen of verlaten.

Ze worden doorgaans berekend voor een periode van één jaar, bijvoorbeeld voor het hele jaar 2014, en tellen in dit geval alle bewegingen bij elkaar op die tijdens dat jaar hebben plaatsgevonden.

Die gegevens worden onafgebroken geregistreerd, waardoor ze het voordeel hebben dat ze een zeer volledig beeld geven van het migratiefenomeen en het mogelijk maken om algemene tendensen over min of meer lange tijdsperioden te observeren.

Migratiestromen

De **migratiestromen** hebben betrekking op het aantal personen dat in de loop van een jaar het land binnenkomt (immigraties) en het aantal personen dat vertrekt (emigraties).

- op basis van de zogenaamde vreemdelingenstocks die zich op een welbepaalde datum in België bevinden.

Dankzij dit type gegevens kan worden achterhaald welke de voornaamste nationaliteiten zijn van de vreemdelingen die zich op het Belgisch grondgebied bevinden en kunnen deze worden geïdentificeerd. Daarnaast is het aan de hand van die gegevens ook mogelijk om zich een beeld te vormen van de evoluties die zich tussen twee data hebben voorgedaan.

Vreemdelingenstocks

De term **vreemdelingenstocks** heeft betrekking op het aantal personen van vreemde nationaliteit dat op een welbepaalde datum in een land gevestigd is. Het gaat met andere woorden om een soort 'foto' van de vreemde populatie op een bepaald ogenblik.

In eerste instantie gaat dit hoofdstuk dieper in op de kwestie van de migrantenstromen. Daarna zullen de vreemdelingenstocks in België worden voorgesteld.

1.1. | Migratiestromen van en naar België

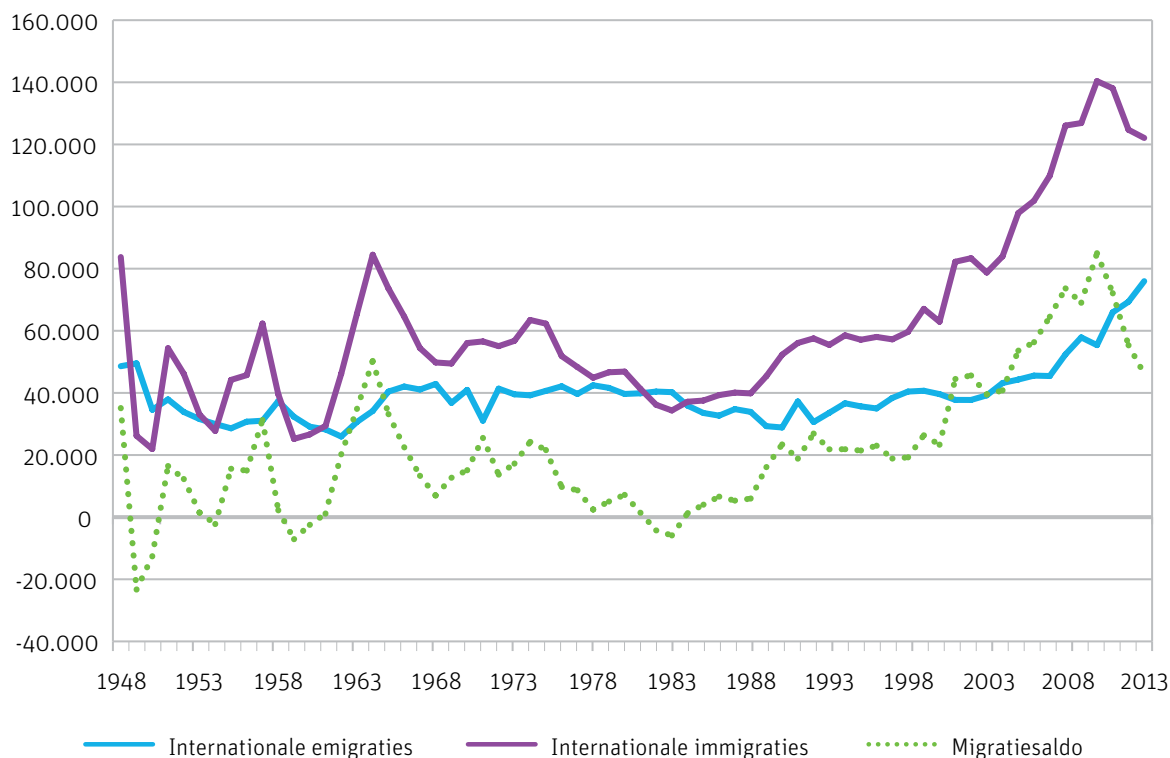
1.1.1. | De daling van de immigratie van vreemdelingen na drie decennia van toename wordt bevestigd

In 2013 werd een **vermindering van het aantal immigraties** vastgesteld. Die daling is minder sterk dan in 2012, het jaar dat werd gekenmerkt door de eerste vermindering van het aantal immigraties van vreemdelingen sinds de jaren 1980. De trendbreuk is dus recent, want tot in 2011 bleven de immigraties onophoudelijk toenemen. Zo werden er in dat jaar nog 138.071 immigraties van vreemdelingen geteld, tegenover slechts 124.717 in 2012 en 122.079 in 2013.

Die veranderingen doen zich voor na een periode van een uitgesproken stijging van het aantal immigraties (+ 94% tussen 2000 en 2011). Bij uitbreiding weerspiegelen de tendensen van de laatste decennia, in het bijzonder die welke sinds 1980 werden vastgesteld, duidelijk een toename van de omvang van de *migratiebewegingen* (immigraties + emigraties) van vreemdelingen (Tabel 1). Alleen al tussen 2009 en 2013 steeg het aantal migratiebewegingen met 7%, van 184.750 in 2009 naar 198.052 in 2013.

²³ Voor meer informatie over de bronnen en de methodologie van de cijfers uit dit verslag: zie Jaarverslag Migratie 2013 pp 14-18 en www.myria.be. In dit jaarverslag worden enkel de cijfers van de legale of reguliere migratie gegeven. Voor meer informatie over de irreguliere migratie, zie hfdst. 7 van het *Statistisch en demografisch verslag 2013, Migraties en migrantenpopulaties in België*, dat beschikbaar is op www.myria.be.

Figuur 1. Evolutie van het aantal immigraties en emigraties van vreemdelingen, 1948-2013 (Bronnen: RR-ADSEI)



De **immigratie** werd in de naoorlogse periode en in de jaren 1960 door de Belgische overheid aangemoedigd in het kader van bilaterale tewerkstellingsakkoorden. Sinds de jaren 1970, en in het bijzonder sinds 1974, werd daarentegen een restrictiever beleid gevoerd om de arbeidsimmigratie te beperken. Die initiatieven hebben wel degelijk tot een vertraging van de immigraties wegens werkgerelateerde motieven geleid. Niettemin zijn vreemdelingen globaal genomen het land blijven binnenkomen en is hun aantal sinds de jaren 1980 zelfs gestegen. Aangezien die laatste tendens in de tijd is gespreid, kan zij niet als conjunctureel worden bestempeld.

Sinds het midden van de jaren 1980 zijn er globaal genomen minder emigraties van vreemdelingen dan immigraties geweest, wat sedert diezelfde periode dus tot een positief en stijgend migratiesaldo heeft geleid. Ook al is België vandaag de dag vooral een immigratieland (+ 46.106 in 2013), toch hebben ook de emigraties een belangrijke stijging gekend. Dit weerspiegelt een globale toename van de mobiliteit. De huidige tendensen gaan echter in een andere richting: hoewel het migratiesaldo nog altijd uitgesproken positief is, kent het toch een zeer duidelijke daling, met nagenoeg de helft sinds 2010 (-45,76%). Die daling is toe te schrijven aan het gecombineerde effect van de vermindering van het aantal immigraties en de toename van het aantal emigraties van vreemdelingen.

Tabel 1. Evolutie van het aantal immigraties en emigraties van vreemdelingen, van hun migratiesaldo en van het totale aantal vastgestelde bewegingen (immigraties + emigraties) 2009-2013

(Bronnen: RR-ADSEI)

	Internationale emigraties	Internationale immigraties	Migratiesaldo	Totaal aantal bewegingen
2009	57.873	126.877	69.004	184.750
2010	55.378	140.375	84.997	195.753
2011	65.951	138.071	72.120	204.022
2012	69.346	124.717	55.371	194.063
2013	75.973	122.079	46.106	198.052

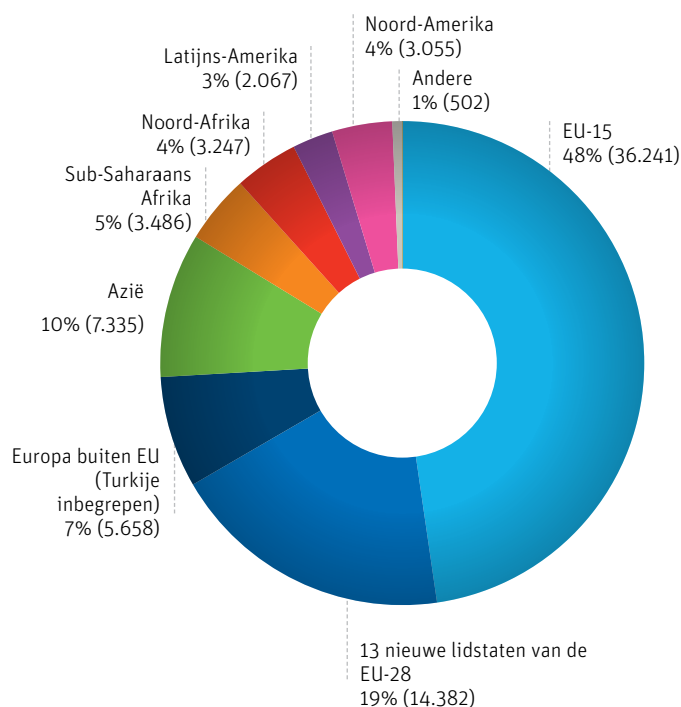
Migratiesaldo

Het **migratiesaldo** staat voor het aantal personen dat tijdens een welbepaalde periode een gegeven grondgebied is binnengekomen (immigranten) verminderd met het aantal personen dat datzelfde grondgebied heeft verlaten (emigranten). Indien het negatief is, betekent dit dat het aantal immigranten lager ligt dan het aantal emigranten. Indien het daarentegen positief is, dan zijn er meer immigranten dan emigranten op een gegeven grondgebied.

1.1.2. | De herkomst van de emigranten: 67% EU-burgers

De vastgestelde emigraties vanuit België hebben voornamelijk betrekking op EU-burgers, die twee derden uitmaken van de stromen van personen die België verlaten. Onder die emigranten zijn de onderdanen van de buurlanden van België zeer sterk vertegenwoordigd: 14% van die emigranten komen uit Frankrijk, 10% uit Nederland en 4% uit Duitsland. Ook de onderdanen van de nieuwe lidstaten zijn sterk vertegenwoordigd, met 19% van de emigranten die België verlaten (7% komen uit Roemenië, 6% uit Polen en 3% uit Bulgarije).

Figuur 2. Verdeling van de emigraties van vreemdelingen volgens de grote regio's in 2013 (N=75.973) (Bronnen: RR-ADSEI)



Kader 1

Definitie van de groepen van nationaliteiten

In dit jaarverslag worden verschillende groepen van nationaliteiten vermeld.

Onder de “**EU-burgers**” worden soms twee groepen onderscheiden:

Enerzijds zijn er de **landen van de EU met vijftien** (of landen van de EU-15), namelijk: België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Wanneer in dit jaarverslag deze groep van de EU-15 wordt voorgesteld, is dit in werkelijkheid zonder België.

Anderzijds is er de groep van de **dertien nieuwe lidstaten** van de EU-28, namelijk: Bulgarije, Cyprus, Estland, Hongarije, Kroatië, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Roemenië, Slowakije, Slovenië en Tsjechië. Aangezien Kroatië pas in 2013 tot de Europese Unie is toegetreden, hebben de statistieken van de voorgaande jaren (tot en met 2012) betrekking op de EU met “twaalf nieuwe lidstaten” (EU-27).

Onder de onderdanen van derde landen of ‘derdelanders’ worden staatsburgers van alle andere landen van de wereld verstaan die geen deel uitmaken van de EU-28²⁴. In die groep wordt soms een onderscheid gemaakt door het begrip **Europese landen buiten de EU** te gebruiken. Het betreft hier alle Europese landen die geen deel uitmaken van de EU-28²⁵, met inbegrip van Turkije, namelijk: Albanië, Andorra, Bosnië-Herzegovina, IJsland, Kosovo, Kroatië, Liechtenstein, Macedonië, Moldavië, Monaco, Montenegro, Noorwegen, Oekraïne, Rusland, San Marino, Servië, Turkije, Wit-Rusland en Zwitserland. Door Turkije in deze categorie op te nemen, blijven we in overeenstemming met de classificaties die door de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie en Eurostat worden gebruikt.

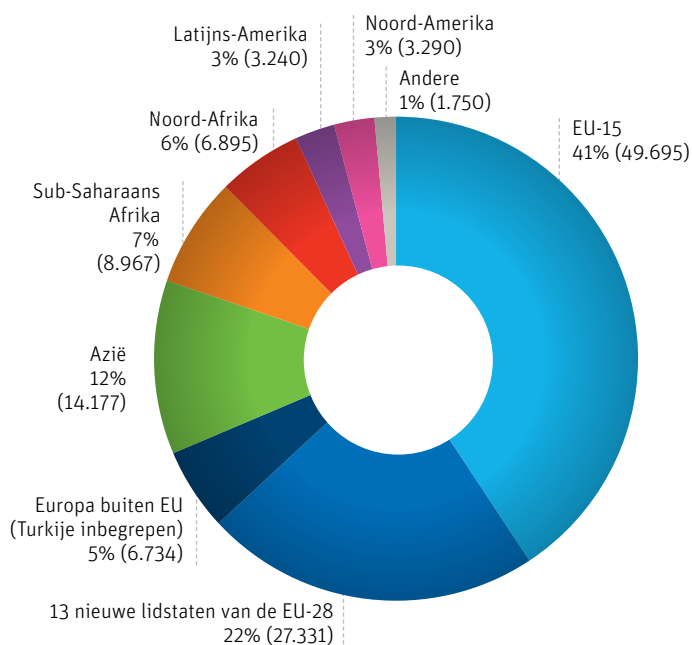
1.1.3. | De herkomst van de immigranten: 63% EU-burgers

De onderdanen van de EU-28 voeren de rangschikking met grote voorsprong op de andere regio's aan en vertegenwoordigen 63% van de immigraties in 2013. De Europese onderdanen van landen buiten de EU vertegenwoordigen 5% van de immigraties. Onder die landen is Turkije het voornaamste land van herkomst.

Na Europa, is Afrika het tweede belangrijkste continent waarvan immigranten afkomstig zijn (13%). Ongeveer de helft van die immigraties komt uit Sub-Saharaans Afrika en de andere helft uit Noord-Afrika. In Noord-Afrika is Marokko het voornaamste herkomstland en voor Sub-Saharaans Afrika is dit de Democratische Republiek Congo (verder DR Congo genoemd), gevolgd door Kameroen en Guinee. In het algemeen is de immigratie uit het Afrikaanse continent sinds 2010 aan het afnemen.

Daarna komt het Aziatische continent. Ook voor de meeste Aziatische landen was het aantal immigraties tussen 2011 en 2012 gedaald, maar sindsdien zijn er tekenen van een lichte herneming. Tot de belangrijkste immigraties behoren die uit Afghanistan en Syrië. Het gaat hier voornamelijk om immigraties door registerwijzigingen²⁶ (en dus om inschrijvingen van asielzoekers die werden erkend of op basis van een ander feit werden gemachtigd tot verblijf) veeleer dan om personen die het grondgebied binnenkomen. Hoewel er een toename wordt vastgesteld van de immigraties uit EU-lidstaten, nemen de immigraties van vreemdelingen in 2013 uiteindelijk af door de sterke daling van de immigraties uit derde landen.

Figuur 3. Verdeling van de immigraties van vreemdelingen volgens de grote regio's in 2013 (N=122.079) (Bronnen: RR-ADSEI)



24 Vóór 2013 maakte Kroatië deel uit van die groep. De onderdanen van derde landen waren dus afkomstig uit alle landen die niet tot de EU-27 behoorden.

25 Van de EU-27 voor de gegevens van de jaren vóór 2013.

26 Voor mee info over de registerwijzigingen, zie hfdst. 1 van het *Statistisch en demografisch verslag 2013, Migraties en migrantenpopulaties in België*, beschikbaar op: www.myria.be.

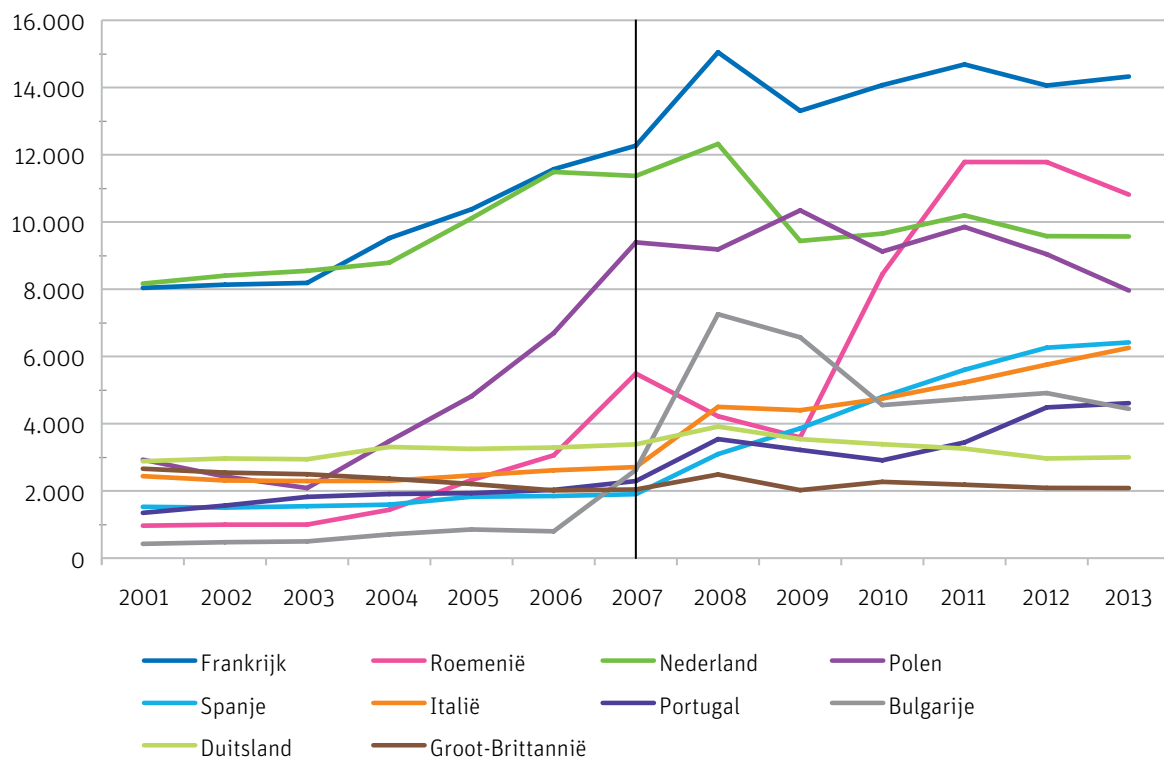
Kader 2

De evolutie van de Europese immigraties

Sinds de toetreding van nieuwe lidstaten tot de EU in 2004, 2007 en 2013, wordt een nooit geziene toename van de immigratiestromen uit die landen vastgesteld. Het aandeel onderdanen uit de nieuwe lidstaten is tussen 2003 en 2013 meer dan verdriedubbeld, van 7% naar 22%.

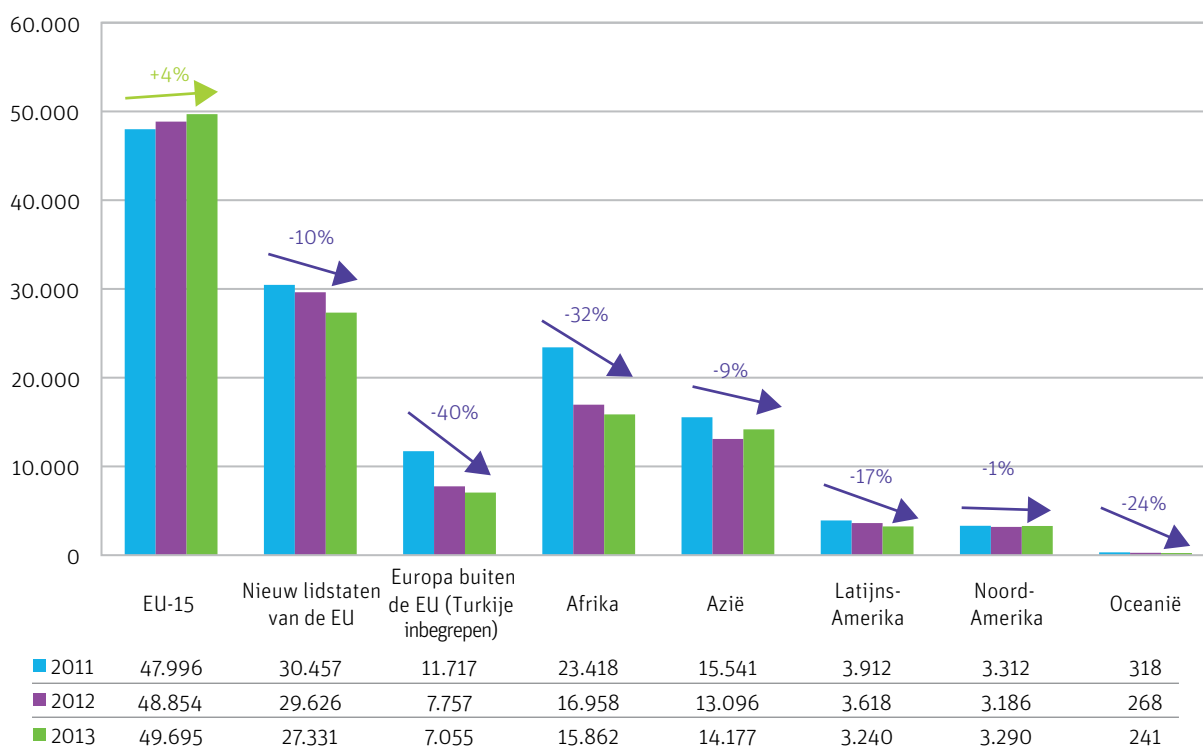
Zoals blijkt uit Figuur 4, is op de eerste plaats de Roemeense immigratie opmerkelijk, die vanaf 2011 het tweede land van herkomst van de immigratiestromen zijn geworden. Toch blijft Frankrijk de eerste plaats bekleden en zijn groei voortzetten, terwijl Nederland naar de derde plaats is gezakt en sinds 2009 een stabiele toename kent. Op de vierde plaats hebben de immigraties van Polen een indrukwekkende toename laten optekenen tussen 2003 en 2007, die zich sindsdien hebben gestabiliseerd. Daarna komen de stromen afkomstig uit Spanje, Italië en Portugal, die sinds 2008 een stijging vertonen. Op de achtste plaats komen de immigraties uit Bulgarije, die sterk gestegen zijn tussen 2006 en 2008, daarna tot in 2010 zijn afgenomen en sindsdien stabiel zijn gebleven. Tot slot blijven de immigraties uit Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, die op de negende en tiende plaats komen, relatief stabiel.

Figuur 4. Evolutie van de immigraties (stromen) van de tien voornaamste nationaliteiten van de EU-28, 2001-2013 (Bronnen: RR-ADSEI)



Waarom nemen de totale immigraties echter af (zie Figuur 1 en Tabel 1), terwijl net werd vastgesteld dat sommige stromen afkomstig uit EU-landen stijgen (zie Figuur 4)? Om die algemene daling van de immigratiestromen sinds 2011 beter te begrijpen, zullen we ons toeleggen op de beschouwde periode, namelijk 2011-2013 en proberen na te gaan wat de verschillen zijn naargelang de landen van herkomst.

Figuur 5. Evolutie van de immigraties (stromen) per nationaliteitengroepen voor de periode 2011-2013 (Bronnen: RR-ADSEI) Opmerking: De pijlen geven de daling/stijging aan tussen de cijfers die in 2011 en in 2013 werden vastgesteld. Vanaf 2013 is Kroatië in de gegevens van de EU-28 opgenomen, terwijl de gegevens voor 2011 en 2012 betrekking hebben op de EU-27²⁷.



27 Als Kroatië in 2013 uit de groep van nieuwe lidstaten wordt weggelaten om de vergelijking te vergemakkelijken, dan wordt tussen 2011 en 2013 een vermindering van -11% vastgesteld voor de nieuwe lidstaten en van -37% voor de Europese landen buiten de EU. De hier voorgestelde gegevens gebruiken de definitie van immigratie die sinds 2008 door de ADSEI wordt gebruikt. De immigraties worden gedefinieerd als de som van de gemelde binnenkomsten, de herinschrijvingen en de registerwijzigingen. Hoewel de vergelijking 2011-2013 zich enkel en alleen baseert op de gemelde binnenkomsten, verschillen de cijfers niet sterk, behalve voor Europa buiten de EU, dat een kleinere daling vertoont (-24% in plaats van -40%) en voor Afrika, waarvoor de daling groter is (-36% in plaats van -32%). Voor meer informatie over deze wijziging in de methode voor de immigraties per nationaliteit, zie *Jaarverslag Migratie 2012* hfdst. I.B en *Jaarverslag Migratie 2013* hfdst. I.B.

Tussen 2011 en 2013 vertonen alleen de landen van de EU-15 een lichte stijging van 4%, terwijl voor alle andere landen een daling wordt vastgesteld. Hoewel de immigraties uit de nieuwe lidstaten van de EU-28 belangrijk blijven, daalde ze met 10% tussen 2011 en 2013. De daling bij Europese onderdanen van buiten de EU (Turkije inbegrepen) is nog groter (-40%), alsook van Afrikaanse onderdanen (-32%). De immigraties uit Azië verminderen ook, maar de daling is minder groot (-17%). Over dezelfde periode verminderen de immigraties uit Latijns-Amerika met 17%, terwijl die uit Noord-Amerika stabiel blijven (-1%). Ook de immigraties uit Oceanië nemen af (-24%), maar die hebben slechts betrekking op een zeer gering aantal personen.

De belangrijkste dalingen van de immigratie hebben betrekking op Europeanen van buiten de EU (Turkije inbegrepen) en Afrikanen.

De daling van de immigratie loopt dus niet gelijk voor alle herkomstlanden. Voor een diepgaandere analyse kan ook de samenstelling van de immigratie worden onderzocht naargelang van het motief van afgifte van de eerste verblijfstitel (zie verder).

1.1.4. | Wettelijke migratiemotieven voor onderdanen uit derde landen

Om de samenstelling van de migrantenstromen die het land binnenkomen beter te begrijpen, is het interessant na te gaan om welke redenen die vreemdelingen in België zijn aangekomen. De Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) stelt statistieken over de eerste verblijfstitels ter beschikking via de website van Eurostat, maar wel alleen voor derdelanders²⁸. Bij het lezen van de analyses op de volgende pagina's, moeten we er ons dus van bewust zijn dat die gegevens alleen betrekking hebben op onderdanen van derde landen. Nochtans is diezelfde informatie ook geregistreerd in het Rijksregister (RR) voor de burgers van de EU-lidstaten, maar die wordt op dit ogenblik niet openbaar gemaakt (met uitzondering van de migraties om familiale redenen, zie hoofdstuk 5). Myria hoopt die cijfers zo snel mogelijk te kunnen analyseren.

We benadrukken dat de studie van de migratiemotieven een moeilijke en complexe aangelegenheid is. De derdelanders die het grondgebied binnenkomen, moeten een aankomstverklaring afleggen bij hun gemeente van verblijf en krijgen dan een verblijfstitel op basis van het type visum of machtiging tot verblijf waarover ze beschikken. Individuen kunnen er om talrijke en zeer

uiteenlopende redenen worden toe gebracht om te migreren. Soms passen die motieven maar moeilijk in een van de mogelijke administratieve categorieën die worden gehanteerd. Het is hier dus zaak om de wettelijke migratiemotieven te bestuderen en niet de persoonlijke motieven, met alle nuances die daarvoor vereist zijn.

Zoals aangeduid in Figuur 6, is het aantal eerste verblijfstitels dat aan onderdanen van derde landen werd afgegeven tussen 2010 en 2013 gestadig afgenomen. Het is gedaald van 57.855 in 2010 naar 55.449 in 2011, en vervolgens naar 47.278 in 2012, om uiteindelijk nog 42.463 te bedragen in 2013, ofwel een daling van 26% op vier jaar tijd. Deze figuur leert ons dat de vermindering van het aantal eerste verblijfstitels afgegeven aan derdelanders voornamelijk te wijten is aan de sterke daling van twee types van eerste verblijfstitels: die welke worden afgegeven om (1) humanitaire redenen en, in mindere mate, om (2) familiale redenen.

Het aantal eerste verblijfstitels dat is afgegeven aan derdelanders om humanitaire redenen en voor familiale redenen is sterk gedaald.

1. De eerste verblijfstitels afgegeven om **humanitaire redenen** vertonen een duizelingwekkende daling. In 2010 werden 10.994 van die eerste titels afgegeven aan onderdanen van derde landen, tegenover nog slechts 1.601 in 2013, ofwel een daling van 85%. Wat het aandeel in het totaal betreft, kan er ook een vermindering worden vastgesteld, maar die is wel minder uitgesproken: ze vertegenwoordigden 19% van de eerste titels die werden toegekend in 2010 tegenover 4% van de eerste titels die werden afgegeven in 2013²⁹.
2. Ook het aantal eerste verblijfstitels dat werd afgegeven om **familiale redenen** is gedaald, van 30.546 in 2010 naar 22.266 in 2013 (-27%). Toch blijft dit verreweg de voornaamste reden om eerste verblijfstitels af te geven, ongeacht het bestudeerde jaar³⁰.

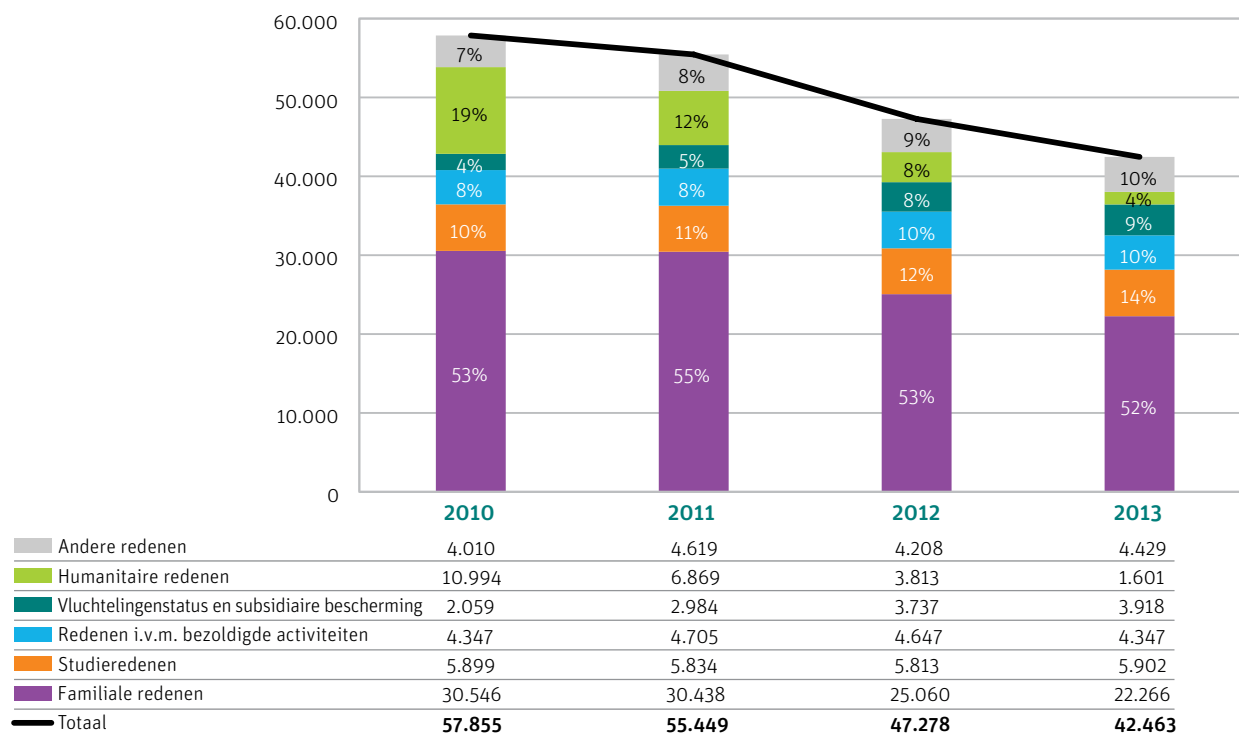
In termen van aantallen, blijven de eerste verblijfstitels die werden afgegeven om studieredenen en die om redenen in verband met bezoldigde activiteiten stabiel. Ten opzichte van het totale aantal afgegeven eerste titels, is hun relatieve aandeel slechts lichtjes gestegen. Het aantal eerste titels dat verband houdt met het vluchtelingenstatuut en met de subsidiaire bescherming is daarentegen nagenoeg verdubbeld, van 2.059 in 2010 naar 3.918 in 2013. Ze vertegenwoordigden slechts 4% van het totale aantal afgegeven titels in 2010 en meer dan 9% van de titels die in 2013 aan onderdanen van derde landen werden uitgereikt. Ook de andere redenen vertonen een lichte stijging.

28 En dit sinds de inwerkingtreding van het KB van januari 2008.

29 Voor meer informatie over de humanitaire redenen, zie hfdst.8.

30 Voor meer informatie over de familiale redenen, zie hfdst. 5.

Figuur 6. Evolutie van de eerste verblijfstitels afgegeven aan derdelanders, volgens het motief, periode 2010-2013³¹ (Bron: Eurostat)



De vermindering van het aantal eerste verblijfstitels voor derdelanders, is dus voornamelijk te wijten aan de sterke daling van de eerste titels die in de afgelopen vier jaar om familiale en humanitaire redenen werden afgegeven. Zoals eerder aangegeven, zijn de herkomstlanden waar die verminderingen het sterkst waren, de Europese landen buiten de EU (met inbegrip van Turkije) en de Afrikaanse landen.

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

De daling van het aantal eerste titels dat werd afgegeven om familiale redenen doet zich niet in gelijke mate voor bij de verschillende nationaliteiten. Terwijl we een gemiddelde vermindering van -27% vaststellen, nam het aantal eerste titels dat om die reden werd uitgereikt voor sommige nationaliteiten echter toe (bijvoorbeeld voor de Indiërs (+27%), de Guineeërs (+43%)). Bij de Marokkanen en de Turken echter, die de twee voornaamste nationaliteiten blijven waaraan dit type van eerste verblijfstitels werd afgegeven, was de vermindering van het aantal titels afgegeven om familiale redenen dan weer bijzonder groot (-49% voor beide landen).

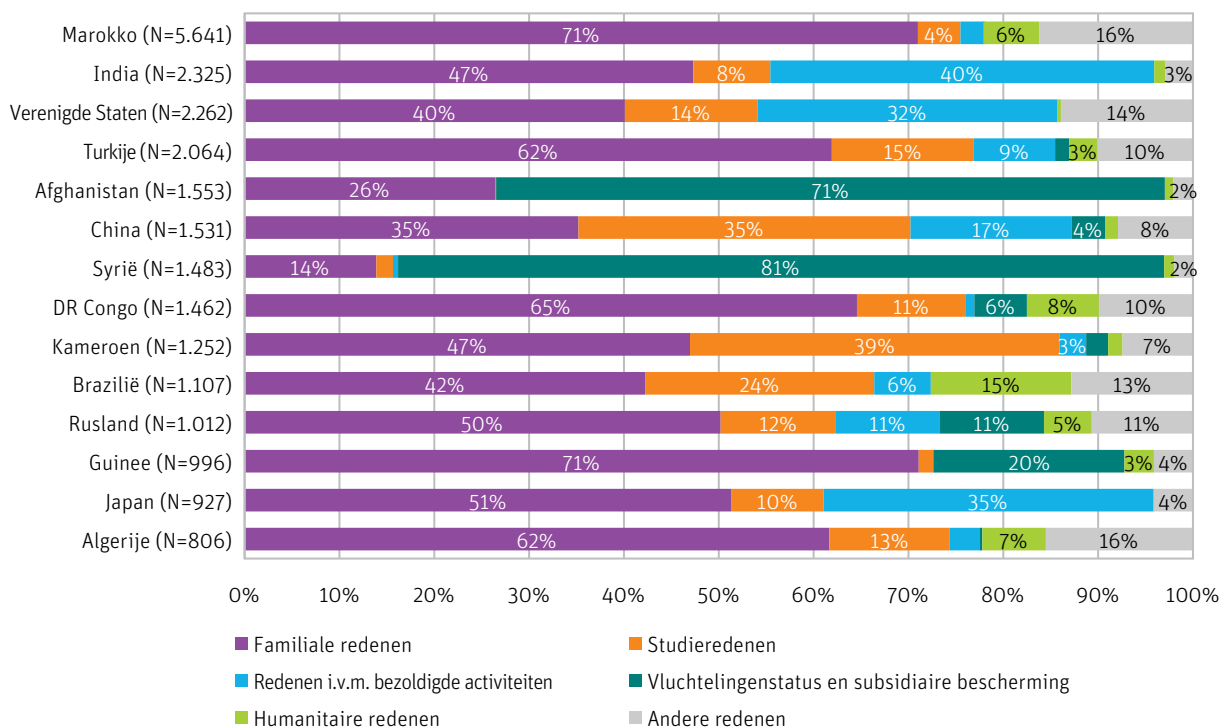
De vermindering van het aantal eerste verblijfstitels om humanitaire redenen heeft daarentegen betrekking op absoluut alle nationaliteiten. Voor geen enkele nationaliteit is het aantal eerste titels dat werd afgegeven om humanitaire redenen in de periode 2010-2013 toegenomen. De gemiddelde daling van 85% is vrij representatief voor alle landen³².

Indien de daling niet gelijk loopt voor alle herkomstlanden, dan is dit te toe te schrijven aan het feit dat ze verschillende profielen hebben in termen van de percentages die de diverse redenen voor de afgifte van eerste titels vertegenwoordigen. Zoals immers blijkt uit Figuur 7, houdt de verdeling van de migratiemotieven verband

met de geografische herkomst van de migranten. Er kunnen diverse profielen worden onderscheiden:

- In het algemeen heeft de **familiemigratie** betrekking op alle nationaliteiten die in de lijst voorkomen, maar de omvang ervan verschilt naargelang van de afkomst. Zo onderscheiden Guinee, Marokko, de DR Congo, Turkije en Algerije zich zeer duidelijk van de andere herkomstlanden, omdat een grote meerderheid van de verblijfstitels om die reden wordt uitgereikt aan de onderdanen van deze landen (tussen 62% en 71%).
- De situatie van de Syriërs en de Afghanen onderscheidt zich van de rest wegens het grote percentage eerste verblijfstitels dat werd uitgereikt op grond van de **status van vluchteling of van subsidiaire bescherming** (met respectievelijk 81% en 71%).
- De redenen in verband met een **bezoldigde activiteit** hebben dan weer vooral betrekking op India, waarvoor dit motief 40% van alle in 2013 toegekende titels betreft, alsook op de Verenigde Staten en op Japan (met respectievelijk 32% en 35%).
- De immigratie om **studieredenen** vertegenwoordigt een aanzienlijk aandeel van de migraties uit Kameroen (39%), China (35%) en Brazilië (24%).
- De **humanitaire redenen**, tot slot, zijn vooral van toepassing op Brazilianen (15%) en in mindere mate op Congolezen, Algerijnen en Marokkanen (met respectievelijk 8%, 7% en 6%).

Figuur 7. Verdeling van de afgiftemotieven van de eerste verblijfstitels voor de onderdanen van de belangrijkste derde landen³³, 2013 (Bronnen: DVZ - Eurostat)

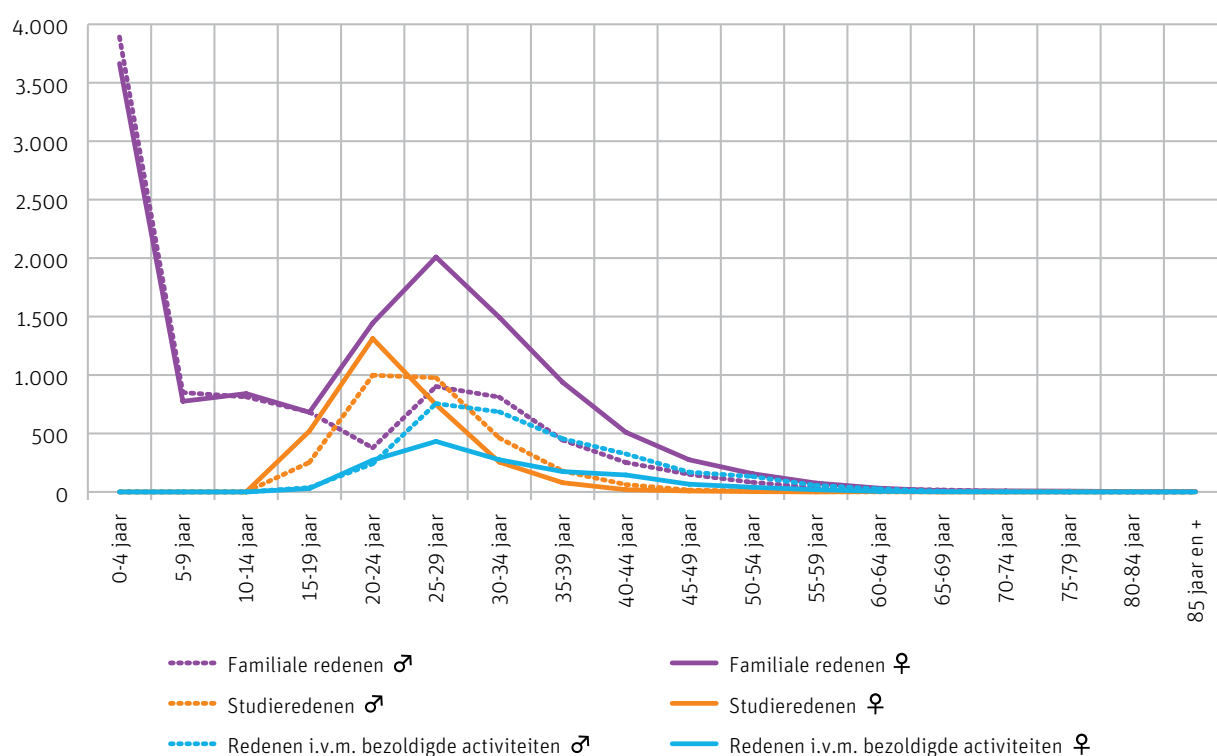


32 In de top-20 van de nationaliteiten in 2013, schommelt de daling tussen -66% voor Brazilië en -94% voor Ecuador.

33 Die nationaliteiten vertegenwoordigen 58% van alle eerste verblijfstitels die in 2013 in België werden afgegeven aan onderdanen van derde landen.

De verschillende migratietypes onderscheiden zich op basis van de nationaliteit, maar ze kunnen ook variëren naargelang van andere kenmerken van de migranten. Figuur 8 geeft een overzicht van het aantal in 2013 afgegeven verblijfstitels op basis van de drie belangrijkste wettelijke motieven (familiale redenen, studieredenen en economische redenen), volgens de leeftijd en het geslacht van de migranten.

Figuur 8. Aantal verblijfsvergunningen voor derdelanders volgens de drie voornaamste redenen per leeftijdsklasse en per geslacht, voor alle nationaliteiten samen, 2013 (N=42.463) (Bronnen: DVZ - Eurostat)



De **immigraties om familiale redenen** komen het vaakst voor en zijn ook het meest een zaak van vrouwen. Verblijfstitels die om die reden worden afgegeven, worden vooral toegekend aan jonge kinderen (onder de 4 jaar) en aan volwassenen van voornamelijk tussen de 20 en 44 jaar. Aan personen boven de 45 jaar worden wel nog een aantal titels uitgereikt, maar deze oudere leeftijdscategorieën vertegenwoordigen een vrij gering percentage van het totaal. De gezinshereniging heeft dus voornamelijk betrekking op kinderen en echtgenoten/partners (die voor het overgrote deel vrouwen zijn). De immigraties om studieredenen betreffen globaal gezien evenveel mannen als vrouwen, met een belangrijke piek voor de leeftijdscategorie tussen 20 en 24 jaar, de leeftijd

voor universitaire studies. Dit type verblijfstitels wordt nog afgeleverd aan personen boven de 30 jaar, maar duidelijk veel minder vaak. De verblijfstitels die worden afgegeven om economische redenen komen op de laatste plaats en hebben vaker betrekking op mannen dan op vrouwen. Die worden vooral toegekend aan personen in de leeftijdscategorie tussen 25 en 40 jaar.

Dankzij de mogelijkheden die worden geboden door de Eurostat-databank, is het tot slot ook mogelijk om de percentages van de diverse wettelijke migratiemotieven van de onderdanen van derdelanders te vergelijken tussen België en andere landen (zie Figuur 9).

Kader 3

Een omstreken internationale vergelijkbaarheid

.....

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

Ondanks de beperkingen van dit soort internationale vergelijkingen (zie Kader 3), kan worden vastgesteld dat het voornaamste gemeenschappelijk punt tussen België en zijn buurlanden het belang is van de afgifte van verblijfsvergunningen om **familiale redenen**. In 2013 gold dit motief immers voor 52% van de afgegeven titels in België en schommelde het tussen 39,2% en 51,6% in zijn buurlanden. Dit percentage ligt lager in de andere Europese landen, en in het bijzonder in de nieuwe lidstaten, waar familiale motieven in 2012 gemiddeld slechts 10% van het totale aantal afgeleverde eerste verblijfstitels uitmaakten.

De dertien nieuwe lidstaten kenmerken zich veeleer door de afgifte van verblijfstitels om **redenen in verband met economische activiteiten** (45,5%). De economische motieven zijn ook goed vertegenwoordigd in Luxemburg en in de landen van Zuid-Europa³⁴. In België ligt het

aandeel lager dan in de meeste andere landen, met slechts 10% van de eerste verblijfstitels in 2013.

Ook door de **immigratie om studieredenen** wordt België van de andere Europese landen, en in het bijzonder van zijn buurlanden, onderscheiden. In 2013 werden op die basis 13,9% van de eerste verblijfstitels afgegeven, terwijl dit percentage in Nederland, Duitsland en Frankrijk tussen 19,9% en 29,6% schommelde.

Tot slot schommelen ook de percentages eerste verblijfstitels die worden afgegeven om humanitaire redenen en aan begunstigden van de status van vluchteling en van subsidiaire bescherming van land tot land. In België werden minder dan 4% van de eerste verblijfstitels die in 2013 aan derdelanders werden afgegeven wegens humanitaire redenen uitgereikt en 9% aan erkende vluchtelingen en begunstigden van subsidiaire bescherming. Die percentages schommelden naargelang van het land tussen 0% en 9% (humanitaire redenen) en tussen 1% en 10% (status van vluchteling en subsidiaire bescherming). Ondanks de instructies die door Eurostat aan de lidstaten worden gegeven, en gezien de recente methodologische wijzigingen, houden de verschillen die met de andere Europese landen worden vastgesteld misschien ook verband met het feit dat de verschillende lidstaten niet al die eerste verblijfstitels op dezelfde manier registreren (zie Kader 3).

1.1.5. | De migraties van Belgen

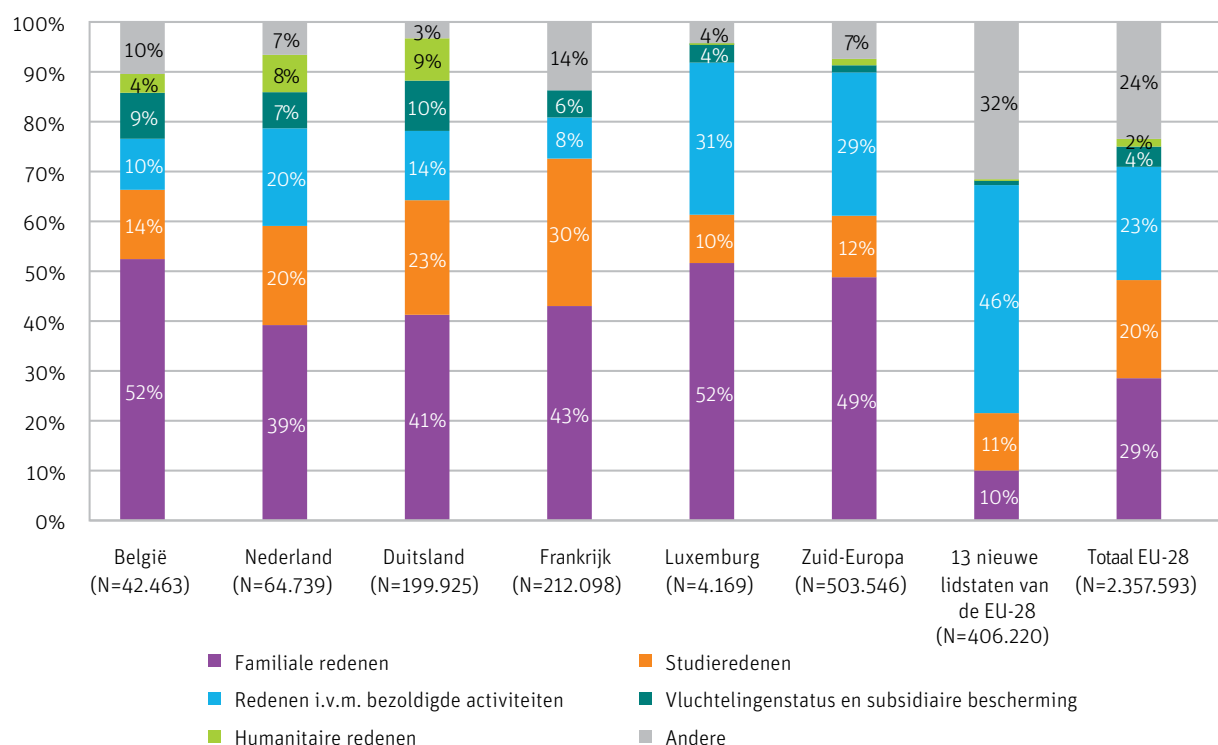
Soms wordt wel eens vergeten dat migratie ook betrekking heeft op de Belgen, hetzij omdat ze naar België immigreren (en zich in hun nieuwe gemeente van verblijf inschrijven), hetzij omdat ze uit België emigreren (en besluiten om het grondgebied te verlaten en zich elders te vestigen). In 2013 werden meer dan 60.000 bewegingen van Belgen, emigranten of immigranten, geregistreerd binnen de Belgische bevolking.

In tegenstelling tot de vreemdelingen die in België gevestigd zijn, verlaten de Belgen vaker het land dan dat ze er (opnieuw) binnenkomen,³⁵ wat inhoudt dat voor hen

³⁴ Het gaat hier om Spanje, Italië, Malta, Portugal en Slovenië (classificatie van de Verenigde Naties).

³⁵ De migraties van Belgen bestaan niet alleen uit bewegingen van personen die als Belg geboren zijn en beslissen om zich in België te vestigen of het land te verlaten. Die cijfers dekken een bijzonder groot aantal profielen. Indien, bijvoorbeeld, personen die met een vreemde nationaliteit geboren zijn naar België migreren, tijdens hun verblijf in het land de Belgische nationaliteit verkrijgen en vervolgens het land verlaten, dan worden die personen tot de bewegingen (in dit geval de emigraties) van de Belgen gerekend, terwijl hun immigratie onder de bewegingen uitgevoerd door personen van vreemde nationaliteit was geregistreerd. De analyse van de migratiebewegingen van de Belgen groepeerdt dus niet alleen de immigraties of emigraties van Belgen bij de geboorte, maar ook de bewegingen van personen met soms bijzondere profielen.

Figuur 9. Verdeling van de eerste verblijfstitels afgegeven aan derdelanders, volgens het afgiftemotief, voor België en zijn buurlanden, 2013 (Bronnen: DVZ - Eurostat)



sinds 2009 systematisch negatieve migratiesaldi worden opgetekend (Tabel 2). In 2013 bedroeg het migratiesaldo van de Belgen -11.263. Er waren dus meer Belgen die uit België waren geëmigreerd (35.880 personen) dan Belgen die naar België waren geïmmigreerd (24.617 personen).

Voor de Belgen en de vreemdelingen samen genomen, vertoont het totale migratiesaldo een positief overschot van 34.843 personen (met 146.696 immigraties en 111.853 emigraties).

Tabel 2. Evolutie van het aantal immigraties en emigraties van Belgen, 2009-2013 (Bronnen: RR-ADSEI)

	Immigraties	Emigraties	Saldo	Totaal aantal bewegingen
2009	39.602	45.845	-6.243	85.447
2010	25.802	31.261	-5.459	57.063
2011	23.810	33.773	-9.963	57.583
2012	24.403	35.409	-11.006	59.812
2013	24.617	35.880	-11.263	60.497

1.2. | De vreemde populatie in België (stocks)

1.2.1. | Van migratiestromen naar vreemdelingenstocks

Aan de hand van de migratiestromen, die eerder werden besproken, kunnen de immigranten worden bestudeerd, met andere woorden de personen (Belgen of vreemdelingen) die elk jaar in België binnenkomen. Met behulp van andere gegevens, namelijk die over de vreemdelingenstocks, kunnen dan weer de personen van vreemde nationaliteit worden onderzocht die in België gevestigd zijn. Hoewel sommige immigranten nadien deel uitmaken van de vreemdelingenstocks, is er niettemin geen rechtstreeks verband tussen die twee populaties. Na een kortere of langere periode verlaat een deel van die immigranten immers de vreemdelingenstocks en gaat deel uitmaken van de Belgische bevolking. Die overgang wordt verklaard en mogelijk gemaakt door de verkrijging van de Belgische nationaliteit. Daarnaast zijn sommige vreemdelingen in België geboren en hebben dus nooit een migratie ondernomen.

Kader 4

Populaties

.....

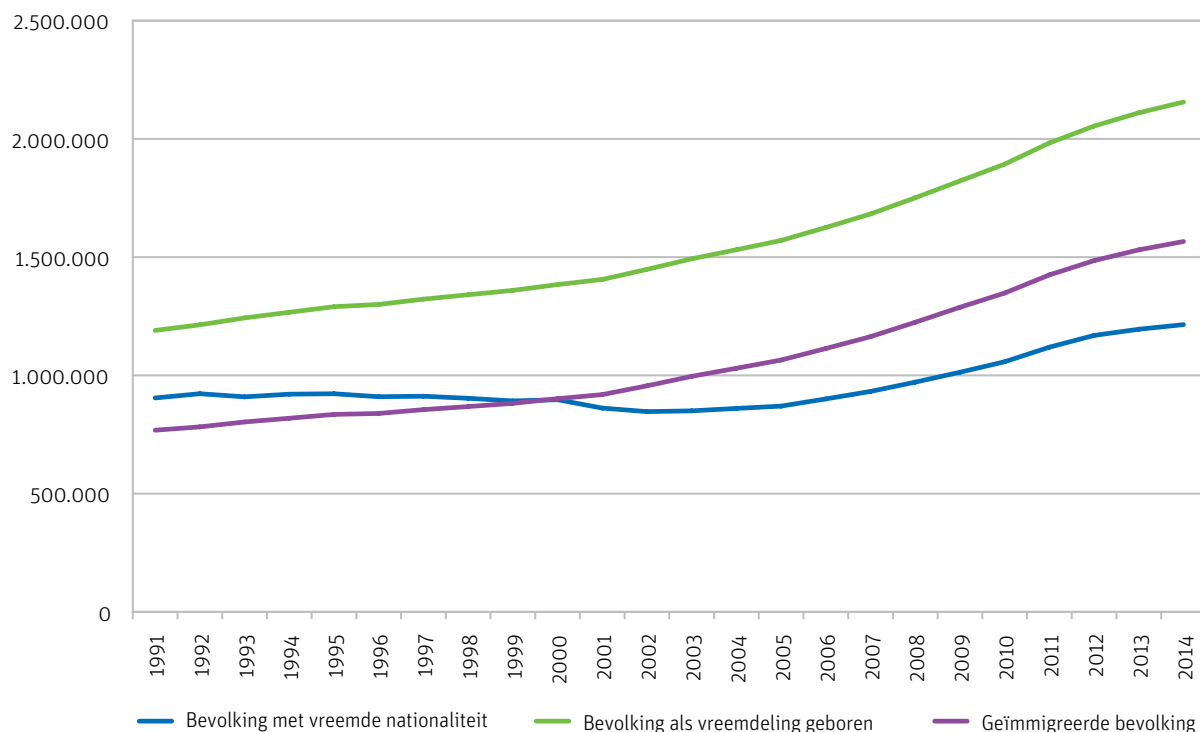
De geïmmigreerde populatie: alle personen die in het buitenland geboren zijn en officieel in België verblijven. Zij hebben dus een ander land verlaten om zich in België te komen vestigen.

De vreemde populatie (of populatie met een vreemde nationaliteit): alle personen die niet de Belgische nationaliteit hebben en officieel in België verblijven (ongeacht het feit of ze in België of in het buitenland geboren zijn). In de Belgische statistieken wordt een persoon die zowel de Belgische als een vreemde nationaliteit heeft (een dubbele nationaliteit dus) uitsluitend als Belg en niet als vreemdeling beschouwd.

De als vreemdeling geboren populatie: alle personen die niet als Belg geboren zijn en officieel in België verblijven. Ze kunnen in België of in het buitenland geboren zijn. Sommigen zijn Belg geworden, anderen niet.

Tussen 1 januari 1991 en 1 januari 2014 is de bevolking met een vreemde nationaliteit toegenomen met 34%. Die groei gebeurde vooral tussen 2007 en 2014. Zowel de geïmmigreerde bevolking als de bevolking als vreemdeling is geboren, is de laatste twee decennia verdubbeld. Dat grote verschil is enerzijds te verklaren door de nationaliteitswijzigingen en anderzijds door de geboortes onder de bevolking met vreemde nationaliteit. Het is belangrijk om er rekening mee te houden dat de *migratiestromen* de *vreemdelingenstocks* weliswaar voeden, maar dat er ook andere mechanismen spelen om de verbanden tussen de verschillende indicatoren te kunnen begrijpen.

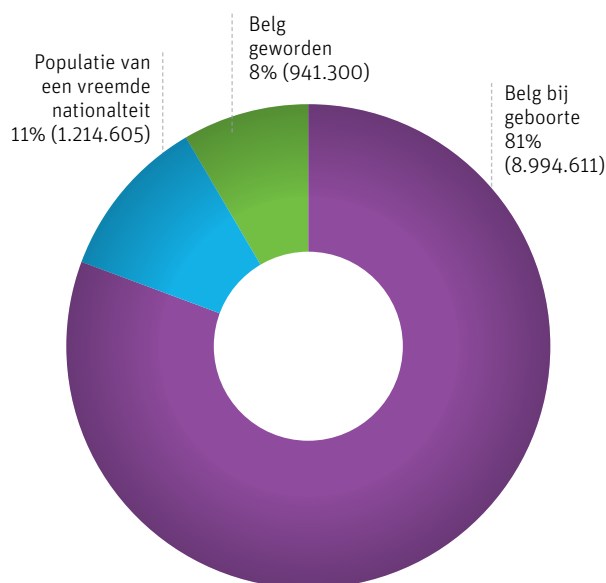
Figuur 10. Bevolking met een vreemde nationaliteit, bevolking die als vreemdeling is geboren en geïmmigreerde bevolking, 1991-2014 (Bronnen: RR-ADSEI voor de periode 1991-2010 en RR-UCL/DEMO voor de periode 2011-2014)



1.2.2. | Samenstelling van de in België gevestigde bevolking

Op januari 2014 waren van de 11.150.516 inwoners van België er 2.155.905 als *vreemdeling geboren* (19%) en waren slechts 1.214.605 *personen met een vreemde nationaliteit* (of ongeveer 11% van de totale bevolking die op die datum in België verbleef). Van de als vreemdeling geboren bevolking waren op diezelfde datum 941.300 personen Belg geworden (8% van de totale bevolking in België – zie Figuur 11).

Figuur 11. Verdeling van de Belgische en vreemde bevolking in België op 1 januari 2014 (Bronnen: RR-UCL/DEMO) (N=11.150.516)

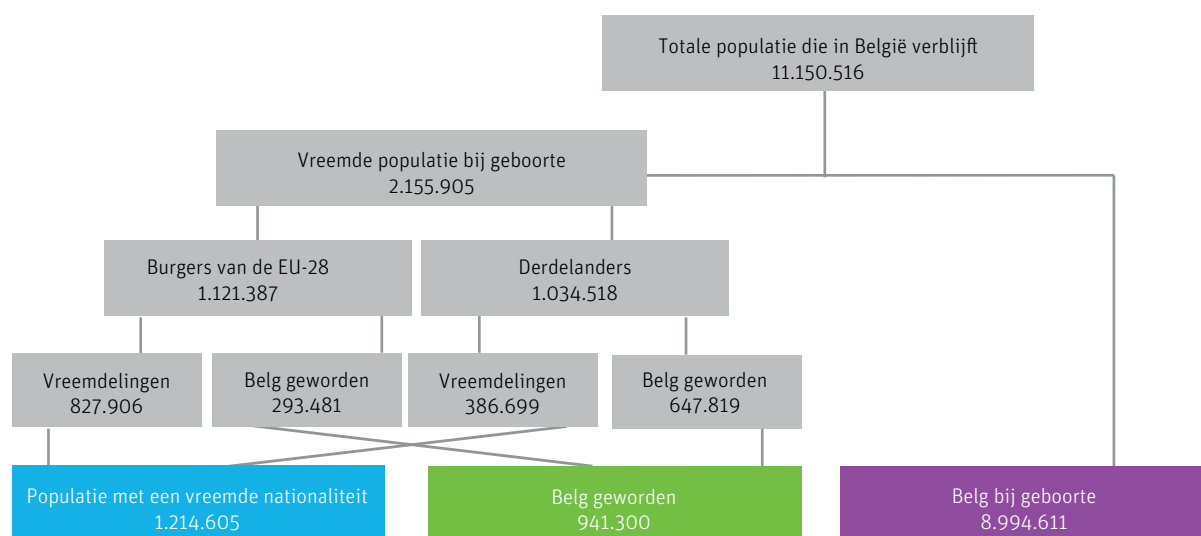


De verschillende componenten van de vreemde populatie kunnen nauwkeuriger worden geanalyseerd door een onderscheid te maken tussen het aandeel EU-burgers en het aandeel derdelanders (Figuur 12). Van de personen die als vreemdeling geboren zijn en die op 1 januari 2014 in België verbleven, was iets meer dan de helft burger van de EU-28 (52%) en 48% derdelander. De verkrijging van de Belgische nationaliteit betreft echter niet in dezelfde mate de EU-burgers als de derdelanders. De verschillen tussen beide groepen zijn dan ook groter wanneer we als criterium de huidige nationaliteit hanteren. Op 1 januari 2014 waren 68% van de personen met een vreemde nationaliteit afkomstig uit een land van de EU-28, terwijl, volgens de schattingen, voor de groep die Belg geworden is 69% uit een derde land afkomstig was³⁶.

1.2.3. | Een vreemde populatie die voornamelijk uit de EU afkomstig en jong is

De *populatie met een vreemde nationaliteit* in België is hoofdzakelijk Europees. Uit de gegevens die op 1 januari 2014 beschikbaar waren, blijkt meer bepaald dat 54% van de personen van vreemde nationaliteit afkomstig zijn uit de landen van de EU-15 en 68% uit de EU-28. Die aandelen zijn in de afgelopen twee decennia toegenomen, aangezien de onderdanen van de EU-27 in het begin van de jaren 1990 amper 60% van de vreemde populatie uitmaakten. Als we daarnaast ook rekening houden met de Europese landen buiten de EU-grenzen (met inbegrip van Turkije), dan bedraagt dit aandeel 75%. Uit Figuur 13 kunnen we het procentuele aandeel van de verschillende groepen van nationaliteiten aflezen voor de 1.214.605 personen van vreemde nationaliteit die in het Rijksregister zijn geregistreerd.

Figuur 12. Typologie van de als vreemdeling geboren bevolking, volgens de nationaliteit bij de geboorte en de laatste geregistreerde nationaliteit op 1 januari 2014 (Bron: RR-UCL/DEMO)

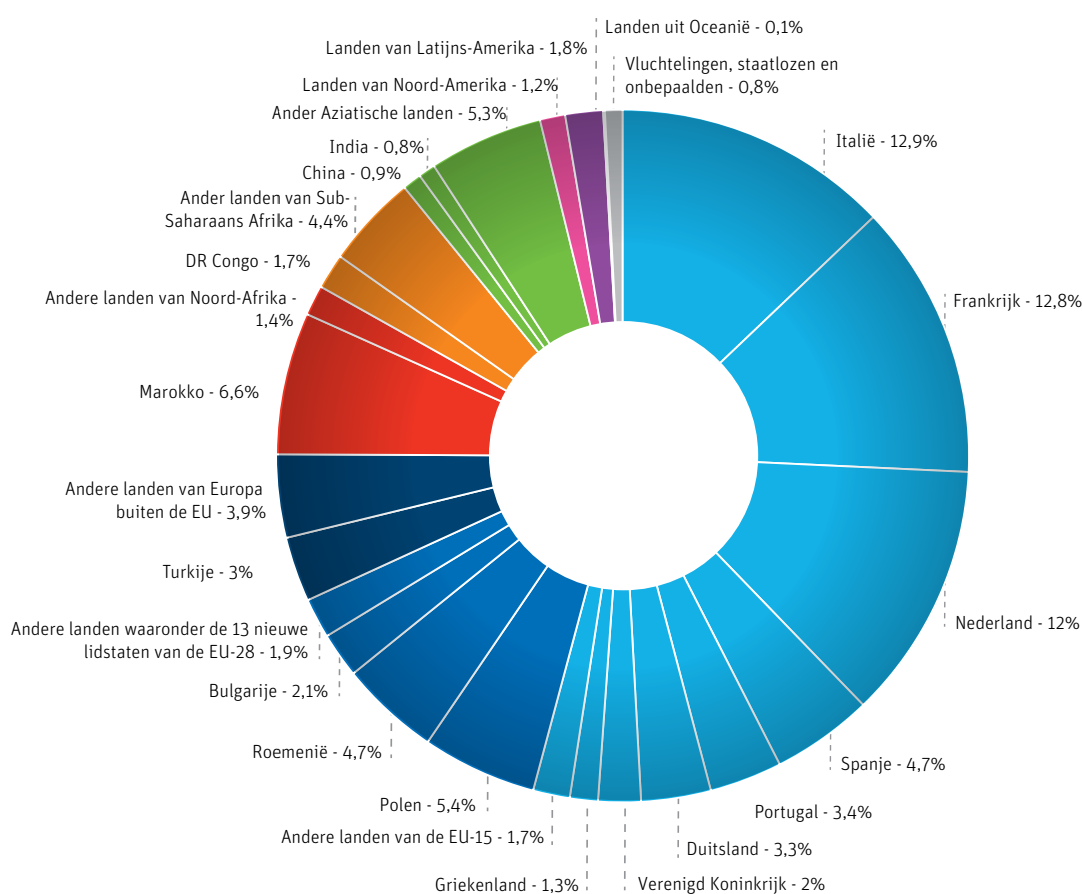


36 Voor meer informatie over de herkomst van de nieuwe Belgen: zie hfdst. 12, 1.2.3. *De nieuwe Belgen, vooral afkomstig uit derde landen.*

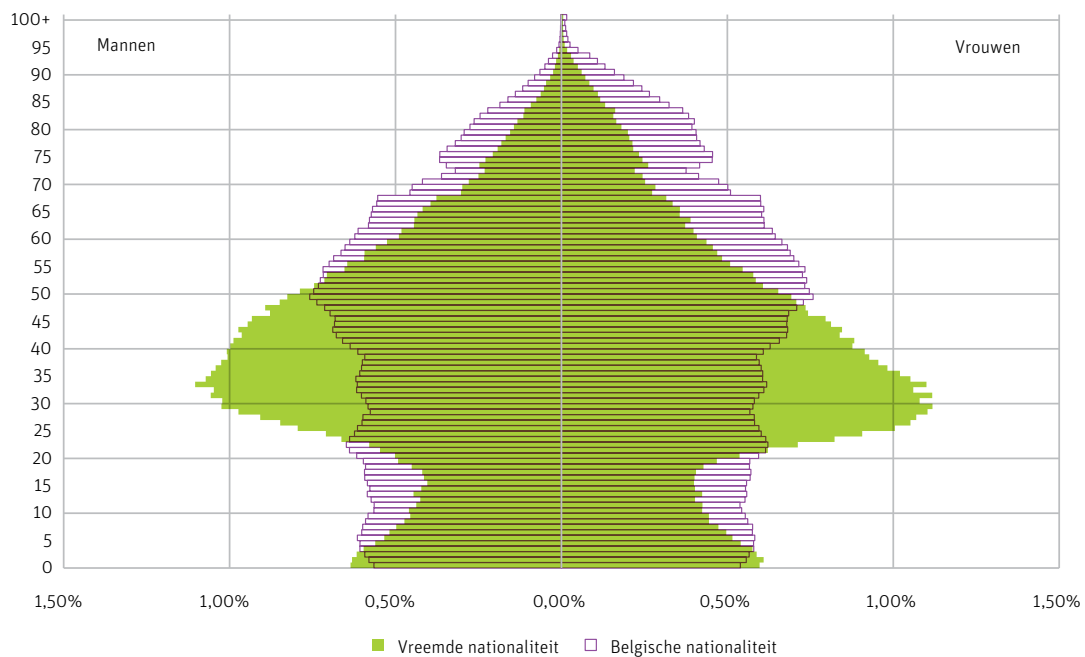
Onder de onderdanen van de EU-15 nemen de Italianen, de Fransen en de Nederlanders de eerste drie plaatsen in en maken samen iets minder dan 38% van de personen van vreemde nationaliteit uit. Daarna volgen de Spanjaarden, de Portugezen, de Duitsers, de Engelsen en de Grieken. Onder de onderdanen van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

Wat de samenstelling qua leeftijd en geslacht betreft, heeft de populatie van vreemde nationaliteit sinds het begin van de jaren 1990 belangrijke evoluties doorgemaakt. Zo wordt een lichte vervrouwelijking evenals een zekere veroudering van de vreemde populatie vastgesteld, vooral in de loop van de jaren 1990. Het aandeel mannen in de vreemde populatie bedraagt op dit ogenblik 51% (ter vergelijking, de Belgische bevolking telt 49% mannen), maar het aandeel vrouwen van vreemde nationaliteit is wel al verscheidene jaren aan het stijgen. Hoewel de vreemde populatie duidelijk jonger is dan de Belgische bevolking (Figuur 14), worden toch lichte veranderingen vastgesteld in de leeftijdsstructuur, met een vermindering van het aandeel jongeren onder de 20 jaar en tegelijk een lichte stijging van de leeftijdsgroep tussen 30 en 60 jaar.

Figuur 13. Verdeling van de nationaliteiten van de vreemde populatie in België op 1 januari 2014 (Bron: RR-ADSEI) (N=1.214.605)



Figuur 14. Leeftijds- en geslachtsstructuur van de Belgische bevolking en de in België verblijvende vreemde populatie op 1 januari 2014 (Bron: RR-ADSEI)



Kader 5

Census 2011

Elke tien jaar organiseert België een grote volkstelling van zijn bevolking om exhaustieve gegevens (over alle inwoners) te verzamelen over sociodemografische vragen, maar ook over wonen, werk en onderwijsniveau. In 2001 werd naar iedereen die in het Rijksregister (RR) was ingeschreven een invulformulier gestuurd met de verplichting om dat volledig ingevuld terug te sturen. Bij de voorgaande edities kwam er in elk huishouden een enquêteur langs om een vragenlijst in te vullen. De Census 2011 breekt voor het eerst met die onderzoekspraktijken en maakt gebruik van een methode waarbij databanken worden gekoppeld. De demografische gegevens van het RR werden gekoppeld aan de gegevens over onderwijs (op basis van de gegevens van de Gemeenschappen), de gegevens over de arbeidsmarkt (dankzij de gegevens van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ), de Kruispuntbank van Ondernemingen en het Ministerie van Financiën) en de gegevens over de woningen (op basis van informatie van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie).

Als een echte foto van de personen die op 1 januari 2011 op het Belgisch grondgebied zijn gedomicilieerd, maakt de Census 2011 samengevoegde gegevens rechtstreeks online beschikbaar³⁷. Bovendien zijn ze op vele verschillende manieren uitgesplitst. Het is een ware goudmijn voor iedereen die zich voor gegevens over migranten in België interesseert, want je vindt er informatie over de geboorteplaats, het burgerschap en het jaar van immigratie (vanaf 1980) die wordt gekruist met variabelen over het onderwijsniveau, het type huishouden, de huisvesting en de werksituatie. De methode van de Census 2011 betekent ook een breuk met de vroegere praktijken, omdat ze een vergelijking met de volkstellingen [“censussen”] in de andere EU-lidstaten mogelijk maakt³⁸.

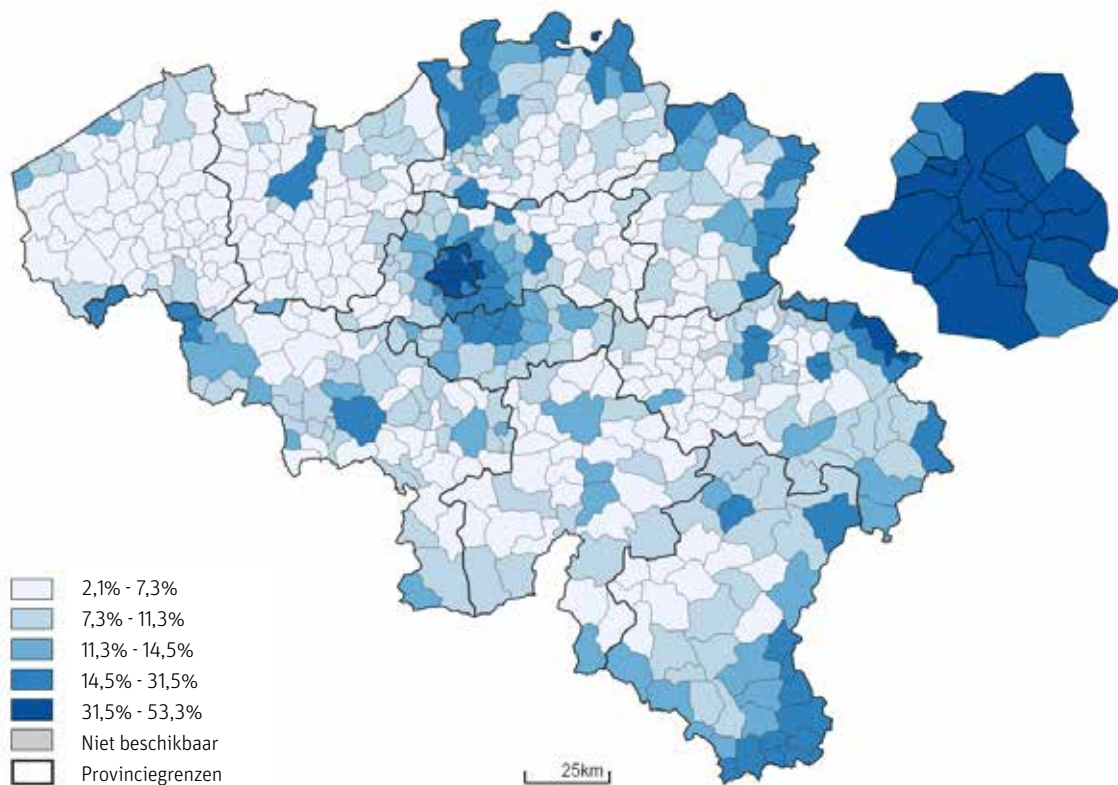
³⁷ http://census2011.fgov.be/index_nl.html.

³⁸ Aangezien de definities de aanwijzingen van Eurostat volgen, omvat de populatie ook de asielzoekers. Dankzij de nieuwe definities die worden gebruikt, zijn nu dus internationale vergelijkingen mogelijk, maar de vergelijking met de vroegere Belgische volkstellingen wordt wel complexer.

De techniek om databanken te koppelen biedt een heel aantal voordelen, zoals een vermindering van de kosten en van de non-respons. Hij houdt echter ook nadelen in. Eerst en vooral houdt de Census 2011, net als de andere technieken die zich op de gegevens van het RR baseren, geen rekening met de bevolking in irregulier verblijf. Vervolgens bevatten de gebruikte databanken doorgaans minder volledige informatie voor de migranten dan voor de personen die altijd in België hebben gewoond. Zo weten we bijvoorbeeld dat de globale bevolking wordt overschat, omdat de emigranten niet altijd aangifte doen bij de gemeente wanneer ze het grondgebied verlaten (en dus ingeschreven blijven in het RR, terwijl ze hier niet langer aanwezig zijn). Met de Belgische databanken is het evenmin mogelijk om het geheel van ervaringen van de migranten te beschrijven (denken we bijvoorbeeld maar aan de informatie over de in het buitenland behaalde diploma's, het type werk van personen die in België gedomicilieerd zijn maar in het buitenland werken etc.).

Ondanks alles biedt de Census 2011 echter gegevens van zeer goede kwaliteit. Aan de hand van die gegevens kan bijvoorbeeld het aandeel van de bevolking worden achterhaald dat naar België is geïmmigreerd na 1980, zowel per gewest als per gemeente. Terwijl dit aandeel 15% bedraagt voor heel België, bedraagt het 40% in Brussel, 12% in Wallonië en 11% in Vlaanderen. Dankzij de Census 2011 bestaat zelfs de mogelijkheid om die percentages te kennen per gemeente (Zie Figuur 15).

Figuur 15. Percentage van de bevolking dat in 1980 of daarna is geïmmigreerd, op datum van 1 januari 2011 (Bron: Census 2011 – ADSEI)





FOCUS: ASIELZOEKERS EN VLUCHTELINGEN, DE LANGE EN MOEIZAME WEG NAAR WERK

De techniek om gegevensbanken aan elkaar te koppelen zoals bij de Census 2011 (zie Kader 5) biedt heel wat mogelijkheden. Zo kan de instap van nieuwkomers op de arbeidsmarkt in de tijd worden opgevolgd. Dankzij de financiering van de POD Wetenschapsbeleid (programma Samenleving en Toekomst³⁹) en van Myria konden onderzoekers van de Université Libre de Bruxelles (GERME) en van de KULeuven (HIVA) dat bestuderen voor  lle personen die een asielaanvraag deden tussen 2001 en 2010. Uit de studie (project Careers⁴⁰ genoemd) bleek dat hun socio-economische inschakeling wel degelijk reëel is, maar lang, moeilijk en vol hinderpalen. Om dat vast te stellen hebben de onderzoekers over verschillende jaren de periodes onderzocht waarop ze werkten, werkloos waren of een sociale uitkering kregen om zo te begrijpen welke elementen bepalend waren voor hun kansen op werk.

Kader 6

Omschrijving van de bestudeerde populatie

.....

Het project Careers heeft geen betrekking op een staal van de bevolking, maar op **alle personen die tussen 2001 en 2010 asiel hebben aangevraagd** in België en die zich in 2010 nog altijd officieel op het Belgische grondgebied bevinden. Dit vertegenwoordigt 108.856 personen.

Onder die personen hebben de onderzoekers zich in eerste instantie geconcentreerd op de 71.768 personen tussen 18 en 65 jaar om de kans dat ze werk hebben op het einde van 2009 te bestuderen.

Vervolgens legt de studie zich meer specifiek toe op de erkende vluchtelingen en maakt een specifieke analyse over degenen die het vluchtelingenstatuut hebben verkregen tussen 2003 en 2006. Daarna wordt hun loopbaan in detail bestudeerd over een periode van vier jaar vanaf de verkrijging van hun verblijfstitel als vluchteling. Dit deel van de studie heeft betrekking op 4.869 personen.

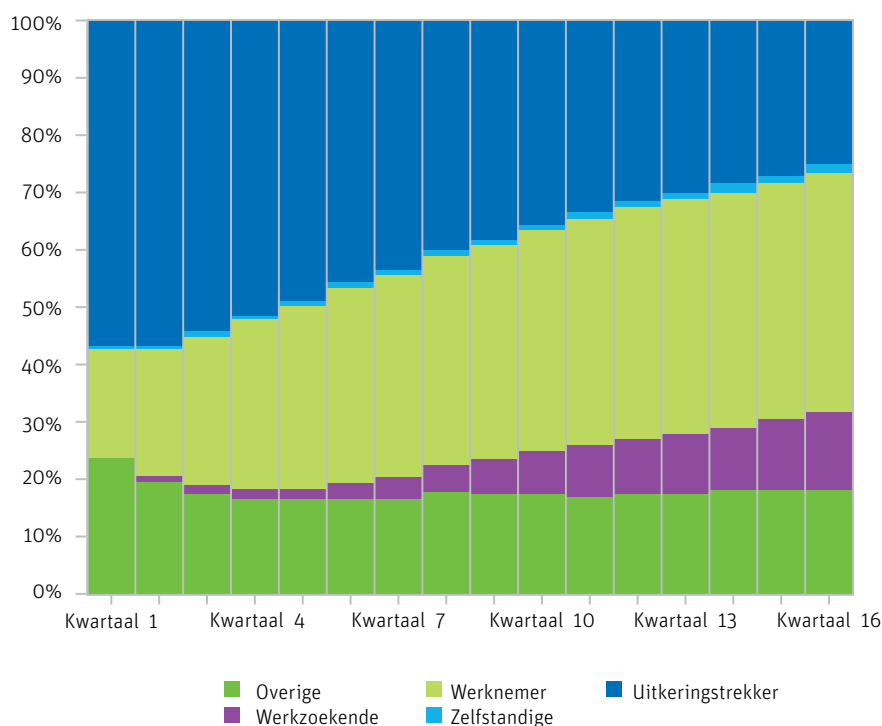
De tijd die iemand in België heeft doorgebracht, speelt een doorslaggevende rol. Het eerste jaar is de kans dat men aangewezen is op sociale uitkeringen groot, maar die neemt jaar na jaar geleidelijk af. Voor de cohorte van asielzoekers die in 2002 zijn aangekomen, bedraagt de tewerkstellingsgraad 0,6% na een verblijf van één jaar op het Belgische grondgebied. In 2010 bedroeg de tewerkstellingsgraad voor diezelfde populatie al 37%. Bij de populatie die na 2007 in België is aangekomen, ligt de tewerkstellingsgraad lager dan voor de vorige cohorten, wat waarschijnlijk te wijten is aan de veranderde wetgeving, die beperkingen van de arbeidsmarkt heeft ingevoerd voor asielzoekers. Ook het soort werk dat ze uitvoeren evolueert na verloop van tijd. In 2001 was 6% van de banen die werden ingevuld door personen die tussen 2001 en 2010 asiel vroegen een *white collar job* (bediende) en 94% een *blue collar job* (arbeider). Negen jaar later, in 2010, was het aandeel *white collar jobs* al opgelopen tot 21%.

³⁹ www.belspo.be/belspo/ta/index_nl.stm.

⁴⁰ De onderzoeksresultaten werden gepubliceerd in: Rea A. en Wets J. (ed.), *The long and Winding Road to Employment. An Analysis of the Labour Market Careers of Asylum Seekers and Refugees in Belgium*, Academia Press, Gent, 2014. De studie en een samenvatting ervan zijn ook beschikbaar op www.myria.be.

Figuur 16. Verdeling volgens socio-professioneel statuut van de erkende vluchtelingen over een periode van vier jaar vanaf de erkenning van het vluchtelingenstatuut (N=4.869)

(Bron: Rea A. et Wets J. (ed.), The long and Winding Road to Employment. An Analysis of the Labour Market Careers of Asylum Seekers and Refugees in Belgium, Academia Press, Gent, 2014, p. 121)



Figuur 16 geeft de evolutie weer in de loopbaan van de erkende vluchtelingen tussen 2003 en 2006 over een periode van vier jaar na de erkenning van het vluchtelingenstatuut. Elk kwartaal komt overeen met een periode van drie maanden. Op het ogenblik van de erkenning van hun statuut (*kwartaal 1*), genieten 57 % van de vluchtelingen een sociaal inkomen (in het blauw), maar stilaan neemt deze categorie af. Het aantal werknemers (in het licht groen), daarentegen, neemt geleidelijk toe en wordt de belangrijkste categorie. Na vier jaar vertegenwoordigt ze verreweg het voornaamste beroepsstatuut van de vluchtelingen. Het aantal zelfstandigen (in het licht blauw) blijft beperkt, maar neemt na verloop van tijd toe. Het aantal vluchtelingen dat werkzoekend is (in het paars) stijgt ook na verloop van tijd, maar blijft gering, zelfs na afloop van de periode, in vergelijking met het aantal werknemers, de personen met een ander statuut en die welke sociale uitkeringen genieten. De categorie van de personen zonder enige vorm van inkomen (in het donker blauw) blijft doorheen de tijd stabiel.

De resultaten zijn dus bemoedigend, want ze tonen aan dat het aandeel erkende vluchtelingen die actief zijn op de arbeidsmarkt (werknemers, zelfstandigen en werkzoekenden) sterk toeneemt. Het stijgt immers van 19% op het moment van de erkenning van de status naar 55% na vier jaar. Omgekeerd neemt het aandeel erkende vluchtelingen dat aangewezen is op sociale uitkeringen in amper vier jaar tijd sterk af en daalt van 57% naar 25%.

Vier jaar na de erkenning van hun statuut is 55% van de vluchtelingen actief op de arbeidsmarkt.

De onderzoekers hebben ook alle loopbaanevoluties bestudeerd gedurende die vier jaar en vier typeprofielen van loopbanen onderscheiden:

1. **De actieve loopbaan** (34%): dit loopbaantype omvat de personen die tijdens die vier jaar een nagenoeg volledig actieve loopbaan hebben gekend op de arbeidsmarkt (werknemers, zelfstandigen of werkzoekenden).

2. **De geleidelijke integratie op de arbeidsmarkt** (29%): De personen van wie de loopbaan tot dit type behoort, waren bij het begin van hun loopbaan voor het overgrote deel aangewezen op een sociale uitkering, maar na verloop van tijd is het aandeel werknemers onder hen toegenomen.
3. **De sociaal afhankelijk loopbaan** (25%): deze wordt gekenmerkt door een nagenoeg totale afhankelijkheid van een sociale uitkering gedurende de vier bestudeerde jaren.
4. En, tot slot, de vluchtelingen met een **ander loopbaantype** (12%). Deze categorie omvat de erkende vluchtelingen die niet actief zijn op de arbeidsmarkt en evenmin aangewezen op een sociale uitkering. Volgens de onderzoekers zouden de meesten van hen huismoeders en -vaders zijn die afhankelijk zijn van het inkomen van hun partner. We mogen de situatie van die personen niet uit het oog verliezen, want ze kan tot problemen leiden op het gebied van sociale bescherming (o.a. pensioenen).

De resultaten van de studie zijn dus positief, aangezien ze aantonen dat er gedurende die hele vier jaar voor 63% van de vluchtelingen sprake is van een actieve loopbaan of een geleidelijke integratie op de arbeidsmarkt, terwijl slechts een op de vier vluchtelingen afhankelijk blijft van een sociale uitkering vier jaar nadat hij of zij het vluchtelingenstatuut heeft verkregen.

De studie Careers heeft aangetoond dat sommige factoren de kansen vergroten om werk te vinden. Zo benadrukken de onderzoekers dat het feit dat personen **tijdens de asielprocedure al hebben gewerkt**⁴¹ een positieve invloed heeft op de rest van hun loopbaan. De waarschijnlijkheid om een actieve loopbaan te hebben, is groter voor degenen die tijdens de asielprocedure hebben gewerkt. Voor de erkende vluchtelingen merken de onderzoekers op dat dit gegeven sterk verbonden blijft met het aantal jaren dat iemand in België heeft doorgebracht.

Een ander zeer invloedrijke factor is het gewest waar iemand woont. Voor het totaal aantal personen dat tussen 2001 en 2010 een asielaanvraag heeft ingediend, is de kans om werk te vinden twee keer groter in Vlaanderen dan in Wallonië. Daarnaast is de kans op werk slechts zeer lichtjes groter in Brussel dan in Wallonië. Het is moeilijk om de werkelijke reden van dat verschil tussen de gewesten te

achterhalen. Heeft het alleen te maken met de betere economische toestand in Vlaanderen of zien we hier de positieve gevolgen van het inburgeringstraject dat door de Vlaamse Gemeenschap werd ingevoerd?

De conclusies van de studie zijn genuanceerder wat de invloed van de **verkrijging van de nationaliteit** betreft. Voor de mannelijke erkende vluchtelingen zou dit de kansen op een geleidelijke integratie op de arbeidsmarkt vergroten en de waarschijnlijkheid van een inactieve loopbaan doen afnemen. Voor de vrouwelijke erkende vluchtelingen daarentegen, zijn de resultaten niet significant en kunnen geen conclusies worden getrokken.

In tegenstelling tot wat men zou kunnen denken, lijkt het verkrijgen van het **vluchtelingenstatuut** de kansen op een integratie op de arbeidsmarkt niet te vergroten. Het idee dat de status van vluchteling (dat een onbeperkt verblijf, de toegang tot de arbeidsmarkt en een gemakkelijkere gezinshereniging met zich meebrengt) zou helpen bij de integratie op de arbeidsmarkt zou dus ontkracht zijn.

De studie benadrukt ook het feit dat sommige profielen met specifieke moeilijkheden te maken krijgen. Dat is het geval voor vrouwen, meer bepaald voor alleenstaande moeders, maar ook voor de jongsten en oudsten onder hen. Laten we die profielen in detail bekijken.

Van alle vluchtelingen hebben de alleenstaande moeders het moeilijkst om zich te integreren op de arbeidsmarkt.

Van de erkende vluchtelingen die werden bestudeerd, was een op de vier vrouwen een **alleenstaande moeder** (26%). Dit aandeel is veel hoger dan in de rest van de maatschappij⁴². Uit de studie blijkt dat het voor de alleenstaande moeders het meest problematisch is om zich op de arbeidsmarkt te integreren. Voor hen is de kans het grootst dat ze hun hele loopbaan lang aangewezen zullen blijven op een sociale uitkering. Alleenstaande ouders worden immers geconfronteerd met het probleem van kinderopvang, niet alleen om te kunnen werken, maar ook om een opleiding te volgen, met inbegrip van een taalopleiding Frans of Nederlands. Daarbij komt nog dat de erkende vluchtelingen bij hun aankomst minder kans hebben dan de rest van de bevolking dat ze kunnen terugvallen op een familie- of sociaal netwerk dat hen kan helpen om voor de kinderen te zorgen.

Ook de **leeftijd** speelt een rol. De kans op een actieve loopbaan neemt toe met de leeftijd en neemt dan na een

41 Volgens de huidige wetgeving kunnen asielzoekers werken met een arbeidskaart C vanaf de zevende maand dat ze hier verblijven en op voorwaarde dat hun asielaanvraag nog in behandeling is. (KB van 22 december 2009 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers). Tijdens de periode die het project Careers onderzocht, is de wetgeving herhaaldelijk gewijzigd. Voor meer info: zie A. Rea en J. Wets (ed.), pp. 14-15.

42 Ter vergelijking, voor het totaal van de in België wonende bevolking, waren 9% van de vrouwen tussen 18 en 64 jaar gezinshoofd van een eenoudergezin in 2008 (bron: Datawarehouse KSZ, berekeningen: Myria).

zekere leeftijdsdrempel weer af. Omgekeerd is de kans om afhankelijk te zijn van een sociale uitkering groter voor de jongere leeftijdsgroepen, om vervolgens af te nemen en dan opnieuw toe te nemen voor de oudsten.

De studie wijst ook op verschillen naargelang van de **herkomst**. Personen afkomstig uit Sub-Saharaans Afrika en Azië die asiel hebben aangevraagd, hebben gemiddeld dubbel zoveel kans om werk te vinden dan personen uit Centraal- en Oost-Europa en dan die uit het Midden-Oosten en Noord-Afrika. De onderzoekers schuiven meerdere hypothesen naar voren om die resultaten te verklaren. Het feit dat Frans een taal is die in veel Afrikaanse landen wordt gesproken, zou hen kunnen helpen om werk te vinden in België. Ook het feit dat er in België al een gevestigde Afrikaanse gemeenschap aanwezig is, zou hen via hun sociale netwerken aan werk kunnen helpen.

Hoe kan de instap van de immigranten op de arbeidsmarkt worden verbeterd?

De studie benadrukt dat een snelle integratie op de arbeidsmarkt voordelig is voor het vervolg van de beroepsloopbaan. Het is daarom belangrijk om asielzoekers tijdens de asielprocedure het recht te geven om te werken.

Een snellere toegang tot opleidingen

Om snel werk te vinden, is het ook van essentieel belang om snel toegang te hebben tot taalopleidingen, kwalificerende opleidingen en gelijkgeschakelde diploma's. De ervaring toont aan dat asielzoekers en erkende vluchtelingen soms meerdere maanden moeten wachten alvorens ze toegang hebben tot een taalcursus en dan nog eens verscheidene maanden om naar het volgende niveau te kunnen overgaan. De stand-by- en wachtperiodes zorgen voor een aanzienlijke vertraging van het integratieproces en betekenen een rem op de socio-professionele integratie.

Niet noodzakelijk verloren tijd

Hoewel de socio-professionele integratie van asielzoekers heel wat tijd in beslag neemt, is dit niet noodzakelijk verloren tijd. De studie heeft de administratieve databases onderzocht om te weten te komen of de personen al dan niet werk hadden, maar de kwaliteit van het werk en de overeenstemming ervan met de competenties van de asielzoekers konden niet worden bestudeerd. Heel wat asielzoekers zijn hooggekwalificeerd en willen vooral de taal leren en hun competenties doen erkennen via opleidingen die in België erkend zijn of door een gelijkwaardigheid van diploma's. Die stappen kunnen

meerdere jaren in beslag nemen, maar ze zijn noodzakelijk om de verspilling van talent te vermijden. Ze renderen dus op termijn voor zowel de persoon in kwestie als de samenleving.

De studie toont aan dat de personen die het meest kans maken om werk te vinden afkomstig zijn uit de armste landen. We zouden de hypothese kunnen formuleren dat die personen gemiddeld lager gekwalificeerd zijn dan de andere asielzoekers en dat ze gemakkelijker het laaggeschoold werk zouden aannemen dat men hen bij hun aankomst in België voorstelt. De asielzoekers worden immers voornamelijk in de richting van beroepen van het type *Dirty, Dangerous and Demeaning* gestuurd. Veeleer dan dit type van werk te aanvaarden, beginnen de hoogst geschoolden soms met opleidingen, wat de statistieken van hun tewerkstelling vertraagt, maar het biedt de maatschappij wel de kans om hun competenties beter te benutten.

Een vereenvoudigde erkenning van competenties

Behalve een snellere toegang tot opleidingen, zou het ook noodzakelijk zijn om de procedures voor de erkenning van diploma's te versnellen, deze te vereenvoudigen of de asielzoekers de mogelijkheid te bieden hun competenties via een andere weg te bewijzen (tests, ingangsexamens etc.).⁴³ Het is voor mensen die hun land onder moeilijke omstandigheden zijn ontvlucht soms onmogelijk om alle documenten te verzamelen die ze nodig hebben voor de procedure tot het verlenen van de gelijkwaardigheid van hun diploma.

De invoering van kinderopvang voor een rechtvaardiger toegang tot opleidingen en werk

Alleenstaande personen met kinderen worden gehinderd in hun socio-professionele integratie. Ze lopen meer kans om afhankelijk te zijn van een sociale uitkering. Het is ook voor die ouders belangrijk om te worden ingeschakeld op de arbeidsmarkt en om daartoe taalopleidingen en kwalificerende opleidingen te kunnen volgen. Niet alleen omdat ze er evenveel recht op hebben als de anderen, maar ook omdat ze de enige referentiepersoon zijn die hun kinderen kan helpen om hun schooltraject te volgen en hen een positief beeld kan geven van integratie in de gastsamenleving.

⁴³ Deze aanbeveling werd ook geformuleerd door Caritas International in *Vluchteling zkt. job. Resultaten van een onderzoek naar opleiding en tewerkstelling bij vluchtelingen*, januari 2014, p. 46.

Kader 7

Voor een betere kennis van het sociaal-economische traject van de migranten

.....

Dankzij de nieuwe mogelijkheid om de informatie van diverse administratieve databases met elkaar te koppelen, heeft het onderzoek in België een grote stap voorwaarts gezet. Op het niveau van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid wordt opmerkelijk werk verricht om de kwaliteit van de gegevens te verbeteren en om deze gegevens toegankelijk te maken voor de onderzoekers. Ook de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) blijft, in samenwerking met het Rijksregister (RR) en de gemeenten, de kwaliteit en de hoeveelheid informatie die het beschikbaar maakt verbeteren, onder andere via Eurostat. Het project Careers is te vroeg gekomen om het motief van de eerste verblijfstitel in de analyse te kunnen meenemen. Dat gegeven zal het in de toekomst mogelijk maken om de loopbaan van de migranten te vergelijken naargelang van het motief van hun eerste verblijfstitel. De gegevens van het RR blijven daarentegen moeilijker toegankelijk, zowel wat de kosten als de beschikbaarheid ervan betreft.

Werk om meer gegevens te verzamelen blijft noodzakelijk, in het bijzonder wat de migranten betreft. Op dit ogenblik worden inspanningen geleverd om het onderwijsniveau te registreren, maar het is belangrijk om die registratie niet te beperken tot de diploma's die in België werden behaald. Alleen wanneer ook de in het buitenland behaalde diploma's worden geregistreerd, zou de onderkwalificering en de verspilling van talent kunnen worden bestudeerd. Het is ook belangrijk om de gelijkwaardigheden te registreren die door de verschillende gemeenschappen werden verkregen om de impact van de kwalificatie op de tewerkstelling van de migranten beter te kunnen beoordelen.

Tot slot, hoewel de studies vertrekkend vanuit administratieve databases de mogelijkheid bieden om profielen te onderkennen die problematischer zijn dan andere en aantonen welke factoren bevorderlijk zijn voor de socio-professionele integratie of die net bemoeilijken, bieden ze niet de mogelijkheid om de redenen van het probleem aan te duiden noch de processen die individuen ondernemen. Het is dus nodig kwalitatieve langetermijnstudies te voeren als aanvulling op de inzameling van gegevens bij personen die een asielaanvraag hebben ingediend. Het is ook van essentieel belang om de kennis van de actoren in de praktijk, die de migranten dagelijks volgen, optimaal te benutten, om samen met hen te achterhalen waardoor het socio-professionele integratieproces wordt afgeremd en welke noodzakelijke maatregelen moeten worden getroffen.

The background of the entire page is a photograph of parched, cracked soil. Overlaid on this are dark, elongated shadows that appear to be cast by a person and a fishing net, suggesting a scene of hardship or migration.

Hoofdstuk 3

Toegang tot het grondgebied

2014 was het dodelijkste jaar op de Middellandse Zee in de recente geschiedenis, ondanks de maatregelen die op Europees niveau werden genomen om de controles aan de buitengrenzen op te drijven. In het eerste kwartaal van 2015 lieten niet minder dan 1.550 mensen het leven toen ze de Middellandse Zee overstaken. Europa reageerde in de nasleep van het drama, maar zonder gepaste visie.

In dit hoofdstuk gaan we in op de ontwikkelingen aan de buitengrenzen van de EU. Parallel kijken we naar de situatie van verstekelingen die een Belgische haven aandoen. Tot slot besteden we aandacht aan visa voor kort verblijf voor familiebezoek. De gecombineerde effecten van recente hervormingen van het vreemdelingenrecht hebben immers als indirect gevolg dat het recht om familiebezoek voor korte duur te ontvangen wordt geschonden.

1. CIJFERS

1.1. | Visumgegevens: een bron om migraties te begrijpen

Om toegang te krijgen tot het Belgisch grondgebied hebben de onderdanen van sommige landen een visum nodig. Terwijl burgers van de landen van de Schengen-ruimte en van de Europese Economische Ruimte vrijgesteld zijn van de visumverplichting, hebben anderen over het algemeen wel een visum nodig om de Belgische grens over te steken⁴⁴. Het Europese visumbeleid reguleert de bevoegdheden van de lidstaten voor de afgifte van twee visumtypes⁴⁵:

- de visa **voor kort verblijf** (visa C): voor een verblijf van minder dan drie maanden;
- de visa **voor lang verblijf** (visa D): voor een verblijf van meer dan drie maanden.

De visa voor kort verblijf – ook wel Schengen-visa genoemd – moeten worden afgegeven door de lidstaat waarnaar de aanvrager als eerste wil reizen. Eens de toegang tot het grondgebied van de Schengen-landen is gemachtigd, kan de visumhouder vrij rondreizen in de volledige Schengen-zone. Wanneer de aanvrager in een land verblijft waar België geen diplomatieke vertegenwoordiging heeft, dan kan een andere lidstaat in zijn plaats een geldig visum afgeven en omgekeerd.

Visa voor lang verblijf daarentegen behoren tot de nationale bevoegdheden en kunnen dus enkel worden afgegeven door de Belgische diplomatieke en consulaire posten in het buitenland. Belgische diplomatieke en consulaire posten in het buitenland hebben niet de bevoegdheid om de afgifte van een gevraagd visum te weigeren. Als de aanvrager dus niet aan de voorwaarden voldoet, of als de aanvraag een grondig onderzoek vereist, dan wordt de beslissing overgemaakt aan de DVZ, die de beslissing neemt.

⁴⁴ Voor de lijst van derde landen waarvan de onderdanen vrijgesteld zijn van de visumplicht, zie sif-gid.ibz.be/NL/homepage.aspx.

⁴⁵ Voor meer informatie over het Europese visumbeleid, zie *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 36-39.

Kader 8

Mogelijkheden en beperkingen van de visumgegevens⁴⁶

De FOD Buitenlandse Zaken is de belangrijkste verantwoordelijke overheid voor de registratie van informatie over visumaanvragen en de (positieve of negatieve) afloop ervan, ongeacht de instelling die de beslissing heeft genomen. Al die informatie (inclusief bepaalde kenmerken van de aanvragers, zoals hun geslacht, geboortedatum en beroep) wordt elektronisch geregistreerd en vormt een interessante en volledige databank over de toekenning of weigering van visa door België. Ondanks die enorme hoeveelheid gegevens, vertoont die databank een aantal belangrijke beperkingen:

- De databank is niet representatief voor de voltallige migrantenpopulatie. Twee categorieën van personen zijn opvallend afwezig: enerzijds de personen voor wie geen visumplicht voor kort verblijf geldt en anderzijds de personen die zonder visum noch verblijfstitel het Belgische grondgebied binnenkomen en daarna ter plaatse worden gemachtigd tot verblijf (of niet).
- Het onderzoek van de verschillende visumtypes en de afgiftemotieven geeft niet noodzakelijk een exacte weergave van de werkelijkheid. Het is immers mogelijk dat sommige personen die het grondgebied binnenkomen met een visum voor kort verblijf, langer op Belgisch grondgebied blijven nadat ze een andere verblijfstitel hebben verkregen (die niet noodzakelijk hetzelfde type reden vermeldt).
- De databank kan ook een vertekende weergave geven van de binnenkomsten. Enerzijds houdt hij rekening met de beslissingen over de visumaanvragen, hoewel het verkrijgen van een visum niet noodzakelijk betekent dat de houder ervan de Belgische grens ook daadwerkelijk zal oversteken. Anderzijds biedt het bezit van een visum geen garantie dat de houder ook het Belgische grondgebied zal mogen betreden, aangezien een visum eigenlijk alleen maar een machtiging is om zich aan de grens aan te bieden. Aan de grens zelf wordt nog een contole uitgevoerd op basis van andere criteria, waardoor de persoon alsnog de toegang tot het grondgebied wordt onttrokken en hij aan de grens wordt teruggedreven.

De gegevens die in dit hoofdstuk aan bod komen, hebben betrekking op visa waarvoor de (positieve of negatieve) beslissing in 2014 is genomen en werden meegedeeld door de FOD Buitenlandse Zaken.

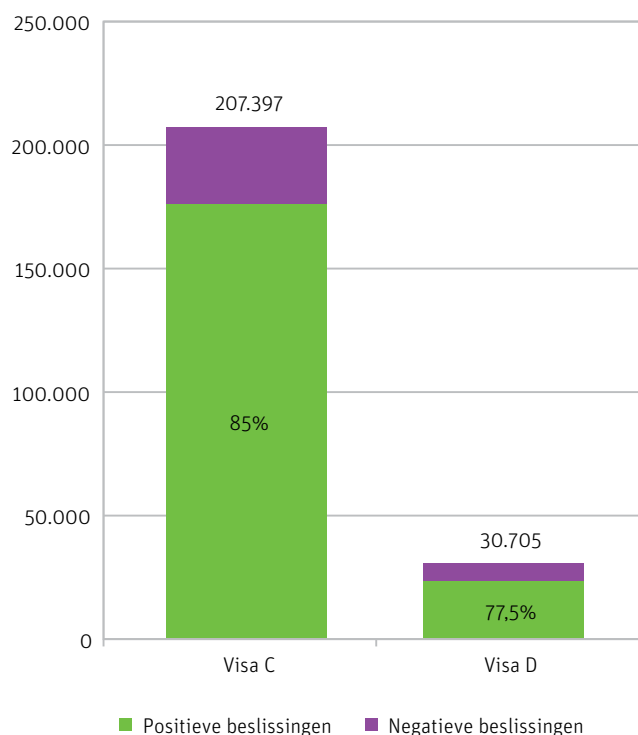
⁴⁶ N. PERRIN, "Aperçu des données statistiques disponibles sur la délivrance et le refus des visas" (overzicht van de beschikbare statistische gegevens over de afgifte en de weigering van visa), *Rev.dr.étr.*, nr. 143, 2007, pp. 138-146.

De databank met visumgegevens is een interessante bron om de migraties in kaart te brengen, in het bijzonder om naast de verschillende types van migratie ook de *redenen* te bestuderen die personen ertoe aanzetten om het Belgische grondgebied binnen te komen. De redenen waarom personen een visumaanvraag indienen, worden immers geregistreerd en geven onrechtstreeks inzicht in de verschillende immigratiemechanismen door een onderscheid te maken tussen visumaanvragen wegens familiale redenen⁴⁷, studie- of werkredenen.

De visumstatistieken voor het jaar 2014 (Figuur 17) wijzen op een eerste belangrijk element: **de grote meerderheid van de aangevraagde visa zijn visa voor kort verblijf** (visa C). Van de 238.102 (negatieve en positieve) beslissingen die in 2014 werden genomen, hadden er 207.397 (ofwel 87% van het totaal aantal beslissingen) betrekking op visa die werden aangevraagd voor een verblijf van minder dan drie maanden. Een tweede vaststelling: de meeste van de beslissingen zijn positief (84%). Hierbij moet worden opgemerkt dat het aandeel positieve beslissingen iets hoger ligt voor de visa voor kort verblijf (85%) dan voor de visa voor lang verblijf (77,5%). Het verschil tussen de positieve beslissingen voor visa C en de positieve beslissingen voor visa D is wel kleiner dan het ooit geweest is. In 2012 bijvoorbeeld waren 84% van de beslissingen positief voor de visa C tegenover slechts 67% voor de visa D.

Figuur 17. Aantal in 2014 genomen beslissingen volgens het type visum en verdeling tussen positieve en negatieve beslissingen

(Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: M. Bourguignon, UCL)



1.2. | Kenmerken van de visumontvangers

Wat de geografische herkomst betreft van de personen aan wie een visum werd afgegeven, kunnen verschillen worden vastgesteld naargelang van de geldigheidsduur van het visum (Tabel 3). Voor de verblijven van korte duur (minder dan drie maanden), zijn India (16,3%) en China (10,7%) de twee sterkst vertegenwoordigde landen hoewel de onderdanen van deze landen in België maar een vrij beperkte gemeenschap vormen⁴⁸.

Daarentegen staan landen waarvoor België historisch gezien een migratiebestemming van arbeidskrachten was, zoals Turkije of Marokko, lager in de rangschikking (met respectievelijk 6,3% en 3,7% van de visa voor kort verblijf). Beide landen zijn echter wel iets sterker vertegenwoordigd voor de visa voor lang verblijf (met respectievelijk 5% en 9%). De DR Congo, dat door zijn geschiedenis een migratieband heeft met België, komt op de vierde plaats voor de visa voor kort verblijf (6,9%) en op de achtste plaats voor de visa voor lang verblijf (2,6%). Verder kan worden vastgesteld dat een aantal Aziatische landen zoals India (12,6%), China (5,9%) en Japan (3,4%) ook vertegenwoordigd zijn bij die lange verblijven. Hetzelfde geldt voor de landen van Noord-Amerika (de Verenigde Staten met 5,7% en Canada met 2,5%).

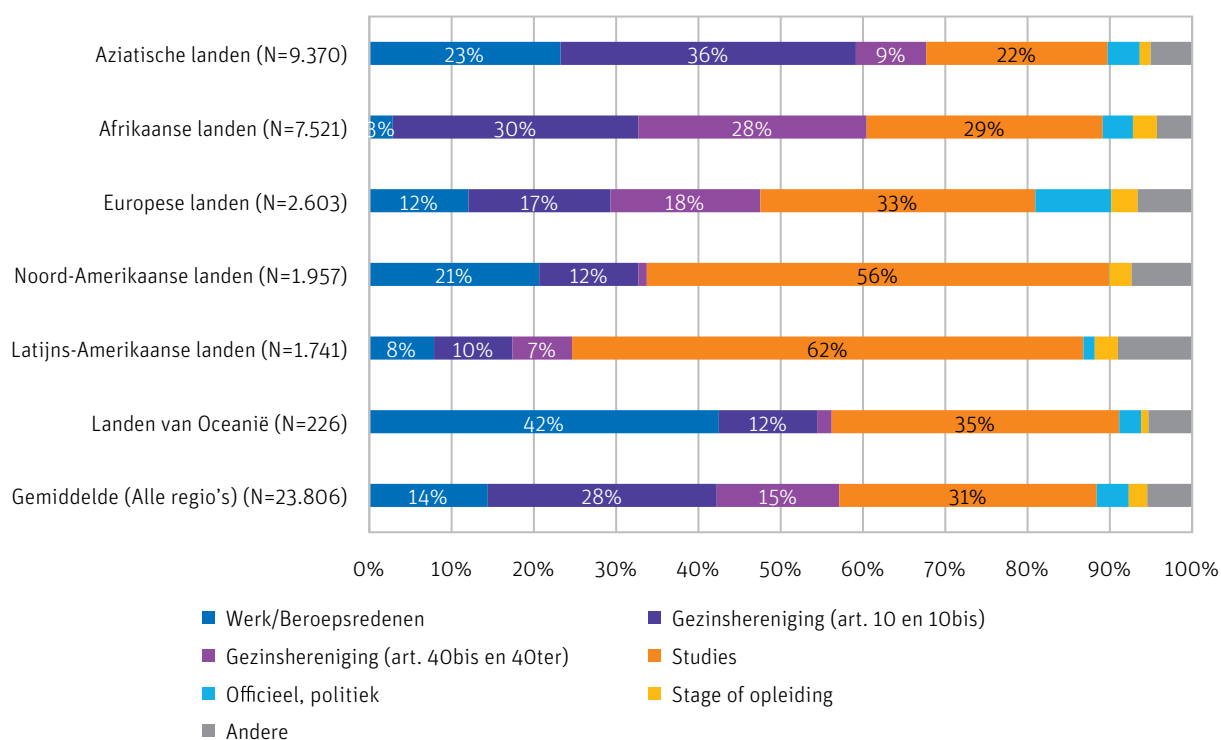
⁴⁷ Voor meer informatie over de visa om familiale redenen, zie focus *Visa voor kort verblijf voor familiebezoeken* verder in dit hoofdstuk en hfdst. 5.

⁴⁸ De Indiërs vertegenwoordigden slechts 0,8% van de geregistreerde vreemde populatie op 1 januari 2014 (in termen van stocks) en 2,1% van de in 2013 geregistreerde immigraties (in termen van stromen). Voor de Chinezen bedragen die verhoudingen respectievelijk 0,9% en 1,3%.

Tabel 3. Voornaamste nationaliteiten van de in 2014 afgegeven visa, volgens de duur van het visum (Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: M. Bourguignon, UCL)

Visa voor kort verblijf (C)				Visa voor lang verblijf (D)		
	Nationaliteit	Aantal	Percentage	Nationaliteit	Aantal	Percentage
1	India	28.796	16,3%	India	2.995	12,6%
2	China	18.870	10,7%	Marokko	2.144	9,0%
3	Rusland	17.711	10%	China	1.398	5,9%
4	DR Congo	12.243	6,9%	Verenigd Staten	1.354	5,7%
5	Turkije	11.103	6,3%	Turkije	1.194	5%
6	Filippijnen	7.242	4,1%	Kameroen	885	3,7%
7	Oekraïne	7.151	4,1%	Japan	820	3,4%
8	Marokko	6.469	3,7%	DR Congo	624	2,6%
9	Thailand	4.958	2,8%	Rusland	619	2,6%
10	Zuid-Afrika	4.938	2,8%	Canada	603	2,5%
	Andere landen	56.844	32,2%	Andere landen	11.170	46,9%
	Totaal	176.325	100%	Totaal	23.806	100%

Figuur 18. Verdeling van de visa voor lang verblijf afgegeven in 2014 volgens het verblijfsmotief en per nationaliteitengroep (N totaal=23.806) (Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: M. Bourguignon, UCL)⁴⁹



⁴⁹ De Europese landen in deze figuur zijn de landen buiten de EU, met inbegrip van Turkije. Bij de interpretatie van de percentages voor de landen van Oceanië is trouwens enige voorzichtigheid geboden, aangezien ze betrekking hebben op slechts 226 personen.

Bij de visa die werden afgegeven voor lang verblijf, valt op dat de grote meerderheid van de personen aan wie een visum werd uitgereikt, afkomstig uit Azië (41%) en Afrika (32%). Daarna volgen de landen van Europa (11%), Noord-Amerika (8%) en Latijns-Amerika (7%)⁵⁰. De nationaliteit van de houder van een visum en het motief voor de afgifte ervan hangen nauw samen. Het is dus belangrijk om die twee kenmerken samen te bestuderen (Figuur 18).

In 2014 is het aandeel onderdanen van Aziatische landen aan wie een visum voor gezinshereniging werd afgegeven vrij hoog (44%)⁵¹, net als het percentage visa dat om beroepsredenen werd uitgereikt (23%). Die laatste visa werden voornamelijk afgegeven aan Indiërs en in mindere mate aan Japanners en Chinezen. De visa om studieredenen (22%) werden dan weer vooral aan Chinezen afgegeven. Nagenoeg 60% van de visa toegestaan aan onderdanen van Afrikaanse landen, werden verkregen op basis van gezinshereniging (dit was vooral het geval voor Marokkanen en in mindere mate voor Congolezen, Guineeërs, Kameroeners en Tunesiërs). Met 29% van de visa afgegeven aan onderdanen van landen van het Afrikaanse continent, komen studieredenen op de tweede

plaats (waarbij de Kameroeners, Marokkanen en Congolezen de rangschikking aanvoeren).

Ook aan Europeanen worden de meeste visa afgegeven in het kader van een gezinshereniging (35%), voornamelijk aan Turken en Russen, gevolgd door studies (33%) en beroepsredenen (12%). De

onderdanen van landen van het Amerikaanse continent (Noord- en Latijns-Amerika) ten slotte, onderscheiden zich van de andere nationaliteiten door het feit dat de meeste visa voor lang verblijf werden uitgereikt wegens studieredenen (meer dan 58%). In vergelijking met andere nationaliteiten werden aan die onderdanen relatief weinig visa voor gezinshereniging afgegeven (amper 15%).

Uiteindelijk steken drie grote types van motieven er, voor alle nationaliteiten samen⁵², duidelijk bovenuit: gezinshereniging (43%), studies (31%) en bezoldigde arbeid (14%) (Figuur 18). De andere redenen zijn in veel mindere mate aanwezig.

Voor gezinshereniging wordt hier een onderscheid gemaakt tussen twee categorieën: enerzijds de gezinshereniging op basis van artikel 10 of 10bis⁵³, wanneer de persoon die dit recht opent een derdelander is (dit is het geval voor 28% van de in 2014 afgegeven visa voor lang verblijf), en anderzijds op basis van de artikels 40bis of 40ter⁵⁴, wanneer de persoon die dit recht opent een EU-burger of een Belg is (15% van de visa voor lang verblijf)⁵⁵.

1.3. | Verschillen in de weigeringen van visa naargelang van de reden van de aanvraag en de herkomst van de aanvragers

De weigeringen van visa schommelen sterk afhankelijk van de reden van de aanvraag en de herkomstregio van de aanvragers. Voor alle redenen samen, bedraagt het aandeel weigeringen voor visa voor lang verblijf 22% (Figuur 19). Dit percentage schommelt echter sterk afhankelijk van de verblijfsmotieven. Voor visa voor lang verblijf die worden aangevraagd om beroepsredenen bedraagt het percentage weigeringen slechts 1%, terwijl het 39% bedraagt voor visa voor gezinshereniging indien de persoon die het recht op die gezinshereniging opent een Belg of een EU-burger is (art. 40bis en 40ter). Wanneer de persoon die het recht op gezinshereniging opent een derdelander is (art. 10 en 10bis), wordt voor 26% van de visa voor lang verblijf uiteindelijk een negatieve beslissing genomen.

50 Het resterende percent komt uit landen van Oceanië.

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

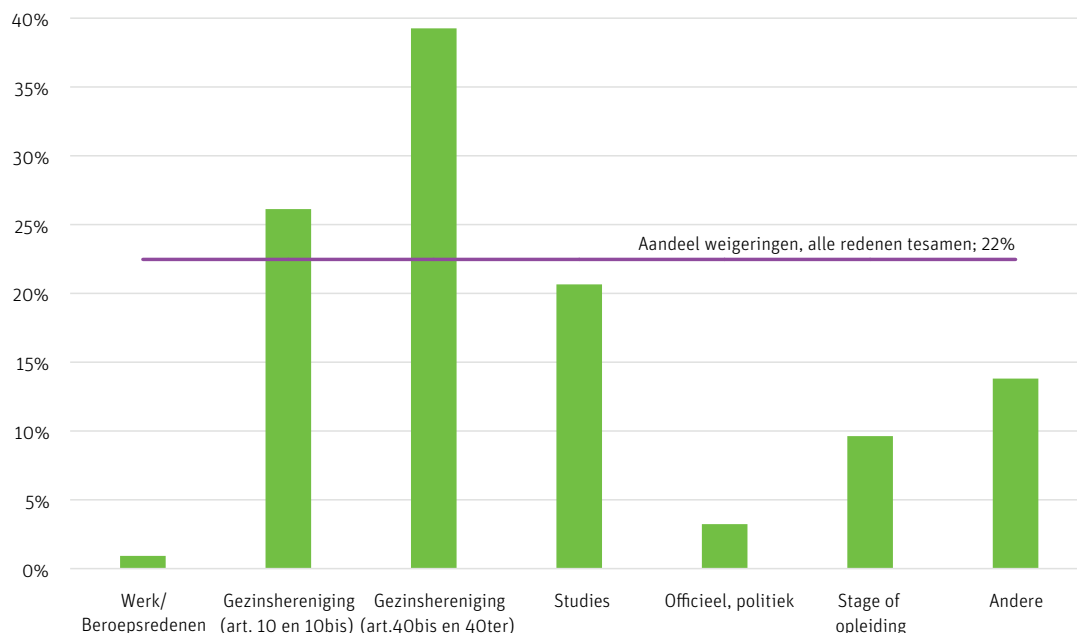
52 Met inbegrip van de staatlozen en de personen voor wie geen enkele informatie over hun nationaliteit beschikbaar is.

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

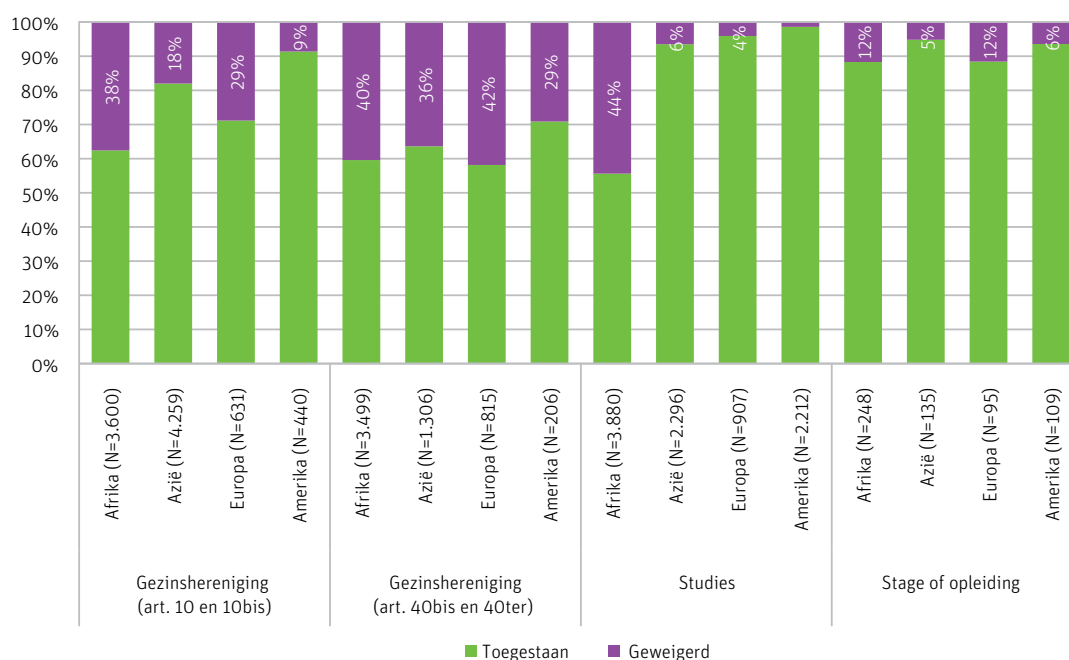
54 Art. 40bis regelt de gezinshereniging met EU-burgers en art. 40ter die met Belgen. Op basis van de gegevens van de FOD Buitenlandse Zaken is het evenwel niet mogelijk dit onderscheid te maken.

55 De visa voor gezinshereniging worden meer in detail besproken in *hfdst. III.2. Recht op gezinsleven*.

Figuur 19. Aandeel geweigerde visa voor lang verblijf⁵⁶ in 2014 volgens de reden van de aanvraag (Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: M. Bourguignon, UCL)



Figuur 20. Aandeel toegestane en geweigerde visa voor lang verblijf in 2014 volgens de reden van de aanvraag en de herkomstregio van de aanvragers (Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: M. Bourguignon, UCL)



⁵⁶ Het aandeel geweigerde visa is de verhouding tussen het aantal geweigerde visa en het totale aantal – zowel positieve als negatieve – beslissingen die in de loop van het jaar werden genomen.

Ook wanneer een onderscheid wordt gemaakt tussen de percentages weigeringen per herkomstregio van de aanvragers van visa lang verblijf, blijken er zich belangrijke schommelingen voor te doen (Figuur 20). Ongeacht de reden van de aanvraag, zijn de beslissingen die worden genomen voor onderdanen van landen van Noord- en Sub-Saharaans Afrika vaker negatief. Zo zijn bijvoorbeeld 38% van de beslissingen die in het kader van een gezinshereniging voor een derdelander (artikels 10 en 10bis) worden genomen negatief wanneer de aanvrager uit Noord- of Sub-Saharaans Afrika afkomstig is. Dit aandeel bedraagt slechts 29% voor onderdanen van Europese landen, 18% voor onderdanen van Aziatische landen en amper 9% voor aanvragers uit Latijns- en Noord-Amerika. Dezelfde vaststelling kan worden gedaan voor de beslissingen die worden genomen over aanvragen waarbij studies als reden worden opgegeven: 44% van de beslissingen over aanvragen voor studievisa worden geweigerd wanneer ze worden ingediend door onderdanen van Afrikaanse landen, terwijl ditzelfde aandeel slechts 6% bedraagt voor onderdanen van Aziatische landen, 4% voor Europese aanvragers en iets meer dan 1% voor onderdanen van landen van Latijns- of Noord-Amerika.

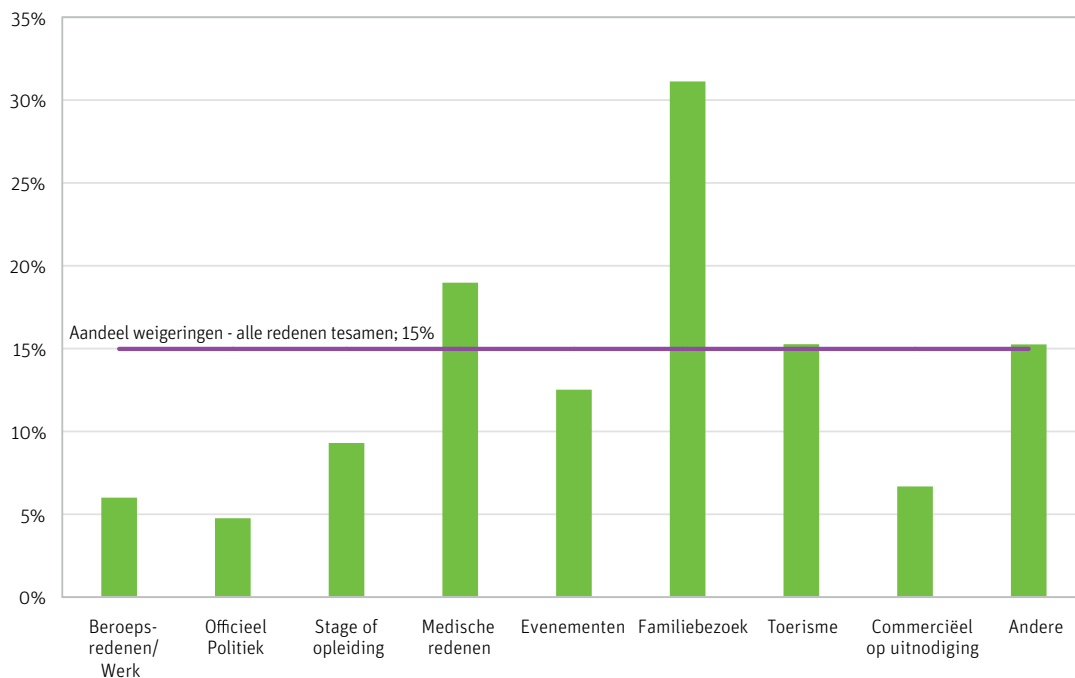
Voor de visa C, met andere woorden voor de visa voor kort verblijf, konden dezelfde tendensen worden vastgesteld: voor alle redenen samen, zijn 15% van de beslissingen negatief en leiden tot een weigering van het visum C. Het aandeel weigeringen schommelt daarbij volgens de reden die bij de aanvraag wordt opgegeven. Het percentage weigeringen is effectief hoger wanneer de aanvragen betrekking hebben op familiebezoeken (31%) of om medische redenen worden ingediend (19%). Het percentage ligt daarentegen lager dan het gemiddelde wanneer de aangehaalde redenen van commerciële (7%), van professionele (6%) of van officiële en politieke aard (5%) zijn.

Zoals voor de visa voor lang verblijf, schommelen de aandelen toegestane of geweigerde visa niet alleen volgens de opgegeven reden, maar ook volgens de herkomstregio van de aanvragers (Figuur 22). Aan de onderdanen van landen van Noord-Afrika en Sub-Saharaans Afrika wordt het visum vaker geweigerd. Wanneer bijvoorbeeld als reden een gezinsbezoek wordt opgegeven, dan worden 44% van de visa geweigerd aan aanvragers uit Noord-Afrika of Sub-Saharaans Afrika tegenover slechts 20% voor onderdanen van Aziatische of Europese landen en 10% voor onderdanen van landen van Noord-Amerika of Latijns-Amerika. De tendensen zijn identiek wanneer visa worden aangevraagd om redenen in verband met evenementen of toerisme. Ongeacht de regio, is het aandeel weigeringen duidelijk minder groot wanneer de

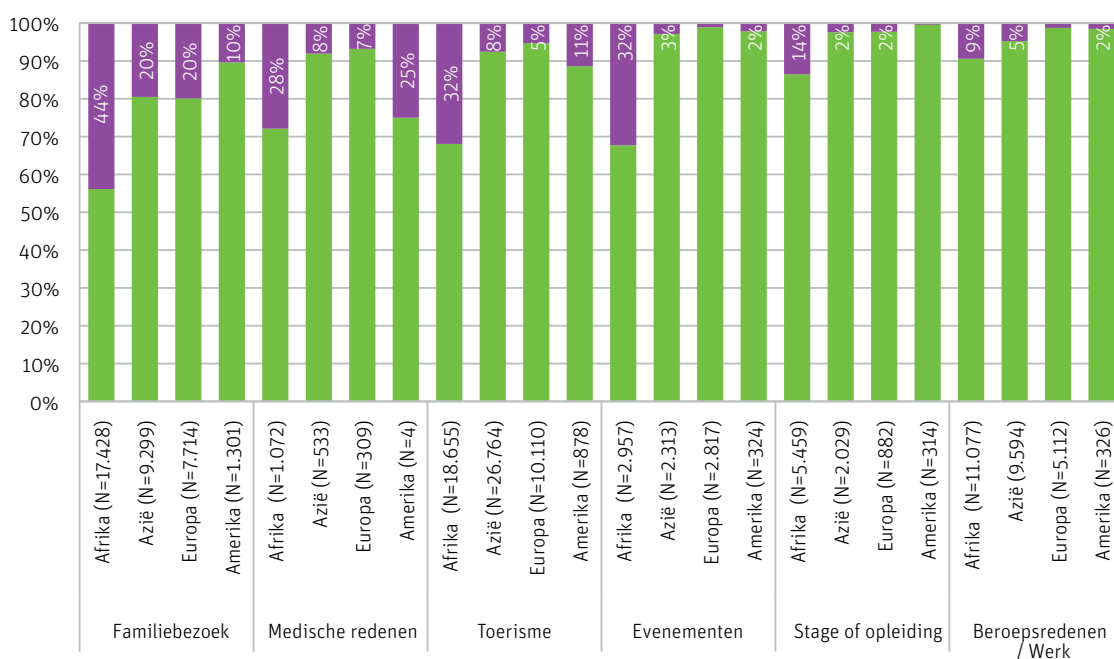
aanvraag wordt ingediend om een stage of een opleiding te volgen of wanneer beroepsredenen worden vermeld. Niettemin is Afrika altijd de regio waarvoor het aandeel weigeringen het hoogst is.

Als we tot slot het aandeel weigeringen van visa voor kort verblijf in België vergelijken met dat in de landen van de Schengen-ruimte, dan is de positie van België zonder meer verrassend te noemen. In 2013 is België het land met het hoogste aandeel geweigerde visa voor kort verblijf (15%) van alle Schengen-landen. Hoewel dit aandeel ook in 2013 hoog blijft, is het toch onophoudelijk aan het dalen sinds 2010, toen het nog 19% bedroeg. In onze buurlanden liggen de percentages geweigerde visa duidelijk veel lager: 10% in Frankrijk, 8% in Duitsland, 6% in Nederland of zelfs 1% in Luxemburg (Figuur 23).

Figuur 21. Aandeel geweigerde visa voor kort verblijf in 2014 volgens de reden van de aanvraag (Bron: Visumdatabank, FOD. Berekeningen: M. Bourguignon, UCL)

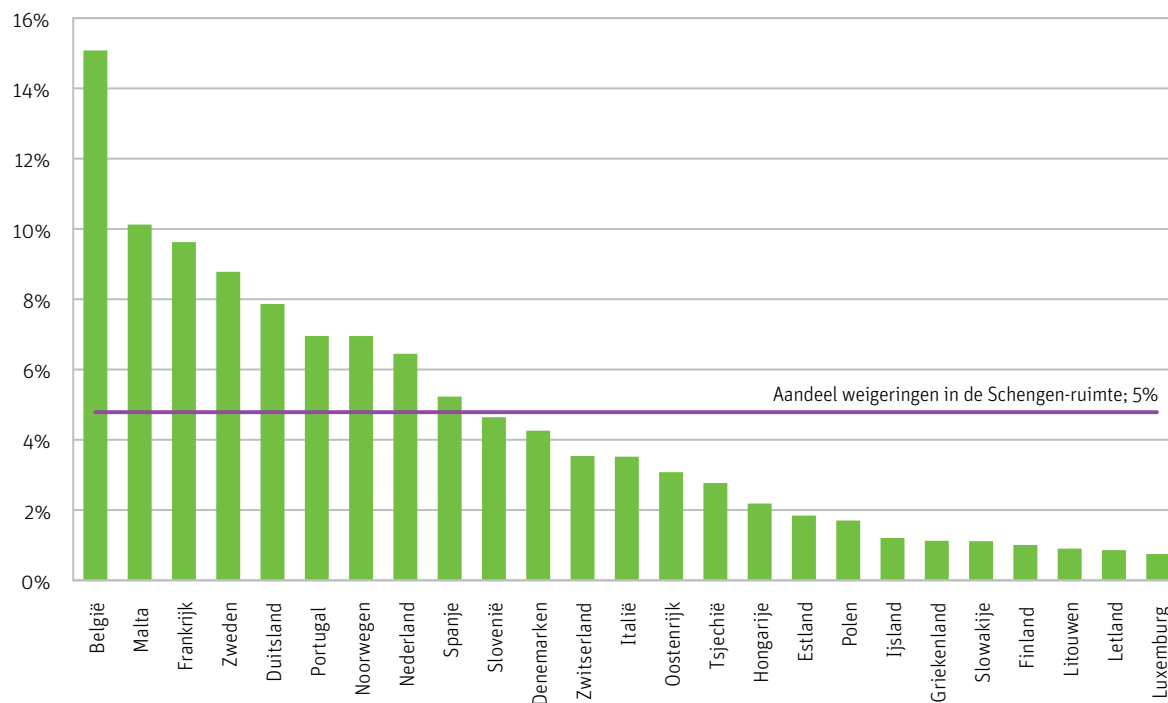


Figuur 22. Aandeel toegestane en geweigerde visa voor kort verblijf in 2014 volgens de reden van de aanvraag en de herkomstregio van de aanvragers (Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: M. Bourguignon, UCL)



Figuur 23. Aandeel weigeringsen⁵⁷ van visa voor kort verblijf per land dat deel uitmaakt van de Schengen-ruimte en verantwoordelijk is voor de hierover genomen beslissingen, 2013

(Bron: Europese Commissie, DG Migratie en Binnenlandse Zaken (Home). Berekeningen: M. Bourguignon, UCL)



2. RECENTE EVOLUTIES

De oversteek van de Middellandse Zee is de meest dodelijke zeeroute die migranten kunnen afleggen. Toch wagen elk jaar duizenden mensen hun leven in de hoop het Europese vasteland te bereiken, om daar veiligheid en een beter leven te vinden.

Cijfers van UNHCR tonen aan dat 218.000 mensen de Middellandse Zee overstaken in 2014. Ongeveer 3.500

mensen lieten daarbij het leven of zijn vermist⁵⁸. De meesten onder hen ontvluchten geweld, gewapende conflicten en vervolging in Syrië, Eritrea en Irak⁵⁹. Tussen 1988 en 15 september 2014 zijn er naar schatting 21.344 mensen verdronken in de Middellandse Zee in hun poging om Europa te bereiken. In 2011 ging het om 1.500 doden; in 2012 om 500 en in 2013 om 600 doden⁶⁰.

Dat maakt 2014 het dodelijkste jaar op de Middellandse Zee in de recente geschiedenis, ondanks de maatregelen die op Europees niveau werden genomen om de controles aan de buitengrenzen op te drijven en om een beter en efficiënt grensbeheer te realiseren. Het aantal reddingsacties op zee werd tijdelijk opgedreven, maar tegen eind 2014 werden die weer ingeperkt.

Dat maakt 2014 het dodelijkste jaar op de Middellandse Zee in de recente geschiedenis.

⁵⁷ Deze gegevens zijn afkomstig van het Directoraat-generaal Migratie en Binnenlandse Zaken van de Europese Commissie (DG Home). In dit kader wordt het percentage weigeringsen berekend als de verhouding tussen het aantal geweigerde visa C en het aantal ingediende aanvragen voor een visum C. Deze definitie verschilt lichtjes van die welke wij eerder in dit jaarverslag hebben gebruikt. Het enige gevolg van dit verschil is dat de twee types gegevens niet met elkaar kunnen worden vergeleken: de gegevens van het DG Home vermelden dat het percentage weigeringsen in België 15% bedraagt, terwijl wij op basis van onze eigen waarnemingen uitkomen op een weigeringspercentage van 18% voor België. Dit verschil heeft alleen te maken met het feit dat de gebruikte noemers niet dezelfde zijn. Het DG Home gebruikt het aantal ingediende aanvragen, terwijl wij alleen de positieve en negatieve beslissingen gebruiken.

⁵⁸ UNHCR, *Central Mediterranean Sea Initiative (CMSI): Action plan*, december 2014, beschikbaar op: <http://www.unhcr.org/531990199.html>.

⁵⁹ UNHCR, *Central Mediterranean Sea Initiative (CMSI): Action plan*, december 2014, beschikbaar op: <http://www.unhcr.org/531990199.html>.

⁶⁰ AMNESTY INTERNATIONAL, *Search and rescue operations in the central Mediterranean: Facts and Figures*, 30 september 2014, beschikbaar op: www.amnesty.org.

Kader 9

Intussen in 2015...

.....

In het eerste kwartaal van 2015 lieten niet minder dan 1.550 mensen het leven toen ze de Middellandse Zee overstaken, op zoek naar een veilig onderkomen of een beter leven. Een paar maanden daarvoor werd Mare Nostrum, de opsporings- en reddingsoperatie met een budget van 9 miljoen euro per maand, opgevolgd door het kleinschaligere Triton, dat het moet stellen met maar 3 miljoen euro per maand.

Europa reageerde. Na een nieuwe rampweek in april 2015 stelde de Europese Unie een tienpuntenplan voor rond migratie, gevolgd door een buitengewone samenkomst van de Raad om verder te beraadslagen over de problematiek.

Myria nam akte van de engagementen en erkent dat bepaalde maatregelen uit het pakket in de goede richting gaan, zoals het versterken van de gezamenlijke operaties in de Middellandse Zee of het opnieuw in overweging nemen van de mechanismen van noodrelocatie en hervestigingsengagementen. Maar de drama's zullen voortduren zolang de nadruk hoofdzakelijk blijft liggen op de bescherming van de buitengrenzen en de strijd tegen mensensmokkelaars. De EU heeft het probleem nog niet in de kern aangepakt: het gebrek aan legale kanalen naar Europa. De strijd tegen mensensmokkel moet een prioriteit blijven. Maar door te focussen op het misbruik en de uitbuiting door netwerken die er de kost mee verdienen dreigen de grondrechten van migranten die deze hachelijke reis ondernemen op de achtergrond te verzeilen.

Hoe kan de EU nog meer drama's voorkomen? Aan opties geen gebrek. In samenwerking met ENNHRI⁶¹, beveelt Myria aan dat de lidstaten hun engagementen voor hervestiging en humanitaire toegang moeten verhogen, met de financiële steun van de EU. Om uit te zoeken hoe de manieren om legaal naar Europa te komen, kunnen worden uitgebreid, moet verder gebouwd worden op eerdere ervaringen zoals de humanitaire evacuatieprogramma's die tijdens de Kosovo-crisis werden ontwikkeld. Daarnaast moet onderzocht worden hoe gebruik te maken van richtlijn 2001/55/EG betreffende de tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden.

Op kortere termijn kan een oplossing gevonden worden in de afgifte van visa voor kort verblijf om humanitaire redenen. Lidstaten kunnen ook meteen actie nemen door de regels voor gezinshereniging generieus en breed toe te passen. Lidstaten moeten niet alleen bijdragen tot een overkoepelende EU-actie – met inbegrip van de ontwikkeling van nieuwe legale kanalen – maar ook hun eigen beoordelingsmarge in migratiezaken gebruiken, zoals hun nationale wetten hen toelaten.

Myria erkent dat langetermijnoplossingen actie vragen van vele regio's in de wereld en een overlegde inspanning door diverse actoren. Alleen zo kunnen we gepast reageren op de massale exodus van individuen uit verschillende regio's die elders asiel zoeken. Myria roept alle staten op om een evenredige bijdrage te leveren tot de duurzame ontwikkeling en de uitvoering van alle mensenrechten – politieke, economische, sociale, culturele en burgerrechten – zowel in die regio's waar mensen tot migratie worden gedwongen als binnen Europa zelf.

61 Op 23 april 2015 lanceerde Myria in samenwerking met ENNHRI het standpunt '*Mensen voor grenzen. Bescherming voor grensbewaking*'. Het Federaal Migratiecentrum roept België en de andere EU-lidstaten op om hun prioriteiten inzake migratie te verleggen. Het doet dat als actief lid van het Europees Netwerk van Nationale Mensenrechteninstellingen (ENNHRI) in de vorm van een gemeenschappelijk standpunt. Te raadplegen op onze website: www.myria.be.

2.1. | Illegale terugdrijvingen aan de buitengrenzen van de Europese Unie

Ook in 2014 werden vluchtelingen het slachtoffer van illegale terugdrijvingen, beter gekend als *pushbacks*. Dit zowel aan de maritieme buitengrenzen als aan de landsgrenzen van de Europese Unie. Bij *pushbacks* zetten lidstaten vluchtelingen terug over de grens zonder dat ze de kans krijgen om internationale bescherming aan te vragen. Er wordt hun geen beslissing uitgereikt en ze beschikken niet over de mogelijkheid om hun situatie aan te kaarten. Gebeurt dat op zee dan verwijst *pushback* naar het terugsturen van bootvluchtelingen, voordat zij zich in de territoriale wateren van een land bevinden. Die praktijk is in strijd met het EU-recht, internationale verdragen en het internationaal gewoonterecht, die allen het principe van non-refoulement verankeren. Non-refoulement is het verbod op terugzending naar een land waar de vluchteling vervolging te vrezen heeft of waar zijn leven of veiligheid in gevaar zijn. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens sprak zich in 2012 al uit over een dergelijke praktijk in het arrest *Hirsi Jamaa*⁶². Het veroordeelde Italië toen voor het terugdrijven van elf Somalische en dertien Eritrese migranten naar Libië, die met een groep van 200 mensen op zee werden onderschept door de Italiaanse autoriteiten. De migranten werden noch gehoord, noch toegelaten tot asielprocedures, en riskeerden in Libië vervolging en onmenselijke behandeling⁶³.

Ondanks dat principiële arrest nam het Spaanse Parlement in december 2014 wetgeving aan die de deur openzet voor de collectieve terugdrijving over land van vluchtelingen die op irreguliere wijze, Ceuta en Melilla, twee Spaanse enclaves in Marokko, trachten te betreden⁶⁴. Daarmee werd de onwettige praktijk die al enige tijd aan de gang was⁶⁵, verankerd in een wetgevend instrument. De Commissaris voor mensenrechten van de Raad van Europa heeft Spanje intussen verzocht deze wetgeving te herzien, omdat die een klaarblijkelijk schending van mensenrechten inhoudt⁶⁶.

Spanje is niet het enige land dat vluchtelingen verhindert om zijn grondgebied en dus ook dat van de Europese Unie te betreden. Onder meer Griekenland en Bulgarije maakten zich schuldig aan illegale terugdrijvingen. In een rapport van april 2014⁶⁷, identificeerde Human Rights Watch 44 incidenten waarbij minstens 519 mensen werden aangehouden door de Bulgaarse politie die de asielzoekers, vluchtelingen en andere migranten vervolgens collectief terugdreef naar Turkije. Amnesty International rapporteerde⁶⁸ over illegale terugdrijvingen door Griekenland, Bulgarije en Turkije. De meeste personen waren op de vlucht voor het conflict in Syrië. De tweede grootste groep was afkomstig uit Afghanistan. Anderen kwamen uit Iran en Mauritanië.

Verschillende organisaties roepen de Europese Commissie dan ook op om inbreukprocedures op te starten wanneer ze vaststelt dat lidstaten overgaan tot illegale terugdrijvingen. Intussen zet de Europese Commissie haar onderzoek voort over de aantijgingen van illegale terugdrijvingen aan de Griekse en Bulgaarse buitengrenzen. In 2014 is ze ook een onderzoek gestart naar aantijgingen van collectieve terugdrijvingen uit Spanje (Ceuta en Melilla)⁶⁹.

2.2. | Europese Verordening legt de regels vast voor de bewaking van de maritieme buitengrenzen

Sinds 17 juli 2014 is er een nieuwe Europese verordening van kracht die de regels vastlegt voor de bewaking van de maritieme buitengrenzen⁷⁰. Het toepassingsgebied van die verordening is echter beperkt tot de operaties op zee uitgevoerd in samenwerking met Frontex (het Europees

62 EHRM, *Hirsi Jamaa en andere v. Italië*, 27765/09, 23 februari 2012.

63 EHRM, *Hirsi Jamaa en andere v. Italië*, 27765/09, 23 februari 2012.

64 ECRE, "Spanish Parliament passes legislation legalising pushbacks in Ceuta and Melilla", *Weekly Bulletin*, 12 december 2014, beschikbaar op: www.ecre.org.

65 HUMAN RIGHTS WATCH, *Spain: Halt Summary Pushbacks to Morocco*, 17 augustus 2014, beschikbaar op: www.hrw.org.

66 ECRE, "Mužnieks urges Spain to withdraw amendment giving legal cover to pushbacks in Ceuta and Melilla", 16 januari 2015, www.ecre.org.

67 HUMAN RIGHTS WATCH, "Bulgaria's Pushbacks and Detention of Syrian and Other Asylum Seekers and Migrants", *Containment Plan*, april 2014, beschikbaar op: <http://www.hrw.org/reports/2014/04/28/containment-plan>.

68 AMNESTY INTERNATIONAL, *Greece: Frontier of hope and fear: Migrants and refugees pushed back at Europe's border*, 29 april 2014, www.amnesty.org.

69 COM(2014) 711 final, EUROPESE COMMISSIE, "Zesde halfjaarlijks verslag over het functioneren van het Schengen-gebied", *Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad*, Brussel, 27 november 2014, 1 mei - 31 oktober 2014, pp. 5-6.

70 Verordening 656/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 tot vaststelling van regels voor de bewaking van de zeebuitengrenzen in het kader van de operationele samenwerking gecoördineerd door het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie.

agentschap voor grensbewaking). Die verordening vervangt een besluit van de Raad van de Europese Unie van 2010⁷¹ dat het Hof van Justitie van de Europese Unie in 2012 vernietigde wegens een inbreuk op procedurele regels en bevoegdheidsvoorschriften⁷².

De verordening beoogt een versterking van de grensbewakingsoperaties uitgevoerd in samenwerking met Frontex. Het legt daarbij regels vast voor het inzetten van gezamenlijke patrouilles, opsporings- en reddingssituaties en de ontschepping van onderschepte of geredde personen.

De verordening bevat meer waarborgen op het vlak van grondrechten dan het besluit uit 2010 dat het vervangt. Zo incorporeert artikel 4 het beginsel van non-refoulement. Deze bepaling werd opgenomen naar aanleiding van het arrest *Hirsi Jamaa* van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Het artikel geeft een praktische uitvoering aan het beginsel van non-refoulement bij operaties op zee.

Artikel 10 van de verordening regelt de plaats van ontschepping wanneer personen worden onderschept op zee. Het is precies in die context dat het risico groot is dat operaties het non-refoulementbeginsel kunnen schenden. De aanhef van het artikel maakt melding van het respect voor internationaal recht en de grondrechten. Er is echter geen specifieke verwijzing naar het non-refoulementbeginsel, dat prioriteit heeft over elk van de uiteengezette mogelijkheden. Het non-refoulementbeginsel is uiteraard van toepassing op basis van het internationaal recht en artikel 4 van de verordening, maar het is betreurenswaardig dat dit cruciale artikel zelf niet vermeldt dat bij elke optie het non-refoulementbeginsel primeert.

Worden personen onderschept in de territoriale zee (of aansluitende zone), dan vindt de ontschepping plaats in de kustlidstaat. De uitvoerders van de operatie hebben echter wel de mogelijkheid om vaartuigen te bevelen van koers te veranderen zodat zij de territoriale wateren verlaten of niet kunnen binnenvaren⁷³. De autoriteiten kunnen het vaartuig eveneens in beslag nemen en de opvarenden aanhouden⁷⁴. Dit is echter pas mogelijk als de autoriteiten het bewijs kunnen leveren dat er redelijke gronden zijn

om te vermoeden dat een vaartuig mogelijks personen vervoert die de grenscontroles willen omzeilen of betrokken zijn bij mensensmokkel. Die 'redelijke gronden' worden echter nergens gedefinieerd. Het risico is dus groot dat in de praktijk het principe van non-refoulement op de helling wordt gezet.

Bij onderschepping op volle zee zijn er twee mogelijkheden. Het uitgangspunt is dat de ontschepping plaatsvindt in het derde land waar het vaartuig vandaan komt. Is dat niet mogelijk dan vindt de ontschepping plaats in de ontvangende lidstaat, namelijk de lidstaat van waaruit de operatie op zee werd gestart.

Bij die operaties worden onderschepte en geredde personen ontscheept op een veilige plaats. Is dat niet mogelijk dan vindt de ontschepping plaats in de ontvangende lidstaat. De verordening definieert veilige plaats als: "een locatie waar reddingsoperaties worden geacht te eindigen en waar [...] mensenlevens van de overlevenden niet worden bedreigd, waar in hun elementaire menselijke behoeften kan worden voorzien en waar vervoer naar hun volgende bestemming of hun eindbestemming kan worden geregeld, rekening houdend met de bescherming van hun grondrechten met inachtneming van het beginsel van non-refoulement"⁷⁵. De notie veilige plaats en het geven van een concrete invulling daaraan, zijn de essentiële uitdagingen om de toegang tot internationale bescherming te waarborgen.

De verordening is een waardevol instrument omdat het regels vastlegt voor opsporings- en reddingsoperaties, ontschepping, de verantwoordelijkheid van Frontex en beschermingsmaatregelen. Helaas springt de verordening slordig om met verwijzingen rond internationale bescherming. Zo worden niet dezelfde definities gebruikt als het Europees asiel-acquis. Door die keuze lijkt de verordening los te staan het Europees asiel-acquis. Dit terwijl het waarborgen van de toegang tot internationale bescherming, de belangrijkste uitdaging is bij de opsporings- en reddingsoperaties op zee.

2.3. | Reddingsacties op zee

Op 1 november 2014 zette Italië een punt achter haar opsporings- en reddingsoperatie *Mare Nostrum*. Italië

71 Besluit 2010/252/EU van de Raad van 26 april 2010 houdende aanvulling van de Schengen-grenscode op het gebied van de bewaking van de maritieme buitengrenzen in het kader van de operationele samenwerking die wordt gecoördineerd door het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie.

72 HvJEU (GK), *Europees Parlement v. Raad van de Europese Unie*, 5 september 2012.

73 Art. 10 § 1 (a), iuncto art. 6 § 2 (a) verordening 656/2014 van het Europees Parlement en de Raad, 15 mei 2014.

74 Art. 10 § 1 (a), iuncto art. 6 § 2 (b) verordening 656/2014 van het Europees Parlement en de Raad, 15 mei 2014.

75 Art. 2 (12) verordening 656/2014 van het Europees Parlement en de Raad, 15 mei 2014.

startte daarmee in oktober 2013, als reactie op twee schipbreuken voor het Italiaanse eiland Lampedusa, waarbij meer dan 500 mannen, vrouwen en kinderen om het leven kwamen. Sindsdien heeft Italië, met beperkte financiële steun⁷⁶ van de Europese Unie, meer dan 155.000 mensen gered op zee. Frontex stond Italië ook bij door middel van twee gecoördineerde operaties: *Hermes* en *Aeneas*. De ondersteuning was echter te beperkt en Italië besloot de *Mare Nostrum* stop te zetten omdat het de verantwoordelijkheid niet langer alleen kon dragen.

Op 31 oktober 2014 kondigde de Europese Commissie aan dat Frontex van start zal gaan met operatie *Triton*. Daarmee wil Frontex de kustlijnen⁷⁷ bewaken en bijstand verlenen aan personen en schepen in nood. De operatie valt onder toepassing van nieuwe verordening voor de bewaking van de maritieme buitengrenzen⁷⁸ en moet dus uitgevoerd worden in overeenstemming met de internationale en EU-verplichtingen als het gaat om de eerbiediging van de grondrechten van migranten en van het beginsel van non-refoulement.

Eenentwintig lidstaten en met Schengen geassocieerde landen nemen deel aan operatie *Triton*, zo ook België met enkele politieofficiëren⁷⁹. De Belgische politie zal de rol opnemen van 'debriefeur', waarbij ze de migrant interviewt na de ontschepping. Dit is een eerste gesprek dat helpt om migratiestromen in kaart te brengen en smokkelnetwerken te detecteren.

De Europese Commissie stelt dat *Triton* er niet is ter vervanging van *Mare Nostrum* maar als een hulpmiddel voor de Italiaanse overheid, wiens verantwoordelijk het blijft om *Mare Nostrum* al dan niet voort te zetten of een opvolger te geven. In tegenstelling tot bij *Mare Nostrum* zal Frontex zich niet in de internationale wateren begeven, waar de meeste schipbreuken zich voordoen. Het budget van *Triton* is bovendien beperkter dan dat van *Mare Nostrum*: 3 miljoen euro per maand, terwijl *Mare Nostrum* 9 miljoen euro per maand kostte.

In de eerste weken van haar operatie, redde en intercep-teerde Frontex, in samenwerking met de Italiaanse

kustwacht, 8.952 asielzoekers en irreguliere migranten. Het arresteerde 42 personen die verdacht worden van mensensmokkel⁸⁰.

De Europese Commissie benadrukt dat de inspanningen op zee enkel succesvol kunnen zijn wanneer ze worden aangevuld met andere maatregelen. Het is dus essentieel dat de EU-landen het gemeenschappelijke Europese asielstelsel volledig uitvoeren, en dat ernstige pogingen worden ondernomen voor een echt Europees hervestigingsprogramma voor vluchtelingen⁸¹.

De EU-landen moeten het gemeenschappelijke Europese asielstelsel volledig uitvoeren en ernstige pogingen ondernemen voor een echt Europees hervestigingsprogramma voor vluchtelingen.

2.4. | Mos Maiorum

Op initiatief van het Italiaanse voorzitterschap organiseerde de Raad van de Europese Unie van 13 tot 26 oktober 2014 een grote gezamenlijke operatie met 26-lidstaten en Noorwegen, Europol en Frontex: *Mos Maiorum*. Gedurende die periode werden op het grondgebied van alle deelnemende staten versterkte controles gehouden.

Volgens de Raad is de operatie *Mos Maiorum*, Latijn voor 'zede van de voorouders', gericht op het verzwakken van de capaciteit van georganiseerde criminele groepen die irreguliere migratie naar de EU faciliteren. Bij de operatie werd aandacht besteed aan irreguliere grensoverschrijding en secundaire bewegingen⁸². Zo wilden de autoriteiten informatie verzamelen over de belangrijkste routes die irreguliere migranten volgen en over de werkwijze van de smokkelnetwerken⁸³.

76 Italië ontving hiervoor 1,8 miljoen euro. De operatie kostte echter 9 miljoen euro per maand. Zie: EUROPESE COMMISSIE, *Memo: Frontex Joint Operation 'Triton' - Concerted efforts to manage migration in the Central Mediterranean*, 7 oktober 2014, beschikbaar op: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-566_en.htm.

77 Niet meer dan 30 mijl van de Italiaanse kustlijn (enkel in de territoriale wateren).

78 Verordening 656/2014 van het Europees Parlement en de Raad, 15 mei 2014.

79 Kamer, Parlementaire vraag nr. 54 van de heer volksvertegenwoordiger Olivier Chastel van 12 januari 2015 (Fr.) aan de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, belast met Administratieve Vereenvoudiging, toegevoegd aan de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, Q RVA 54 012.

80 EUROPESE COMMISSIE, *Remarks of Dimitris Avramopoulos, Commissioner for Migration, Home Affairs and Citizenship, at the end of the Home Affairs Council*, 5 december 2014, beschikbaar op: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-2421_en.htm.

81 EUROPESE COMMISSIE, *Commissioner Malmström welcomes the launch of the Triton operation*, 31 oktober 2014, beschikbaar op: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-346_en.htm.

82 In de EU context verwijst secundaire beweging naar de beweging van een asielzoeker van de ene lidstaat naar een andere lidstaat. Deze beweging is ingegeven door loutere redenen van opvangcondities en het toepasselijk juridisch kader. Het inperken van die secundaire bewegingen is één van de doelstellingen van harmonisatie van het Europees asielbeleid. EMN, *Asylum and Migration Glossary*, januari 2010, p. 15.

83 COM(2014) 711 final, EUROPESE COMMISSIE, "Zesde halfjaarlijks verslag over het functioneren van het Schengen-gebied", *Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, 1 mei - 31 oktober 2014*, 27 november 2014, p. 4.

De operatie werd fel bekritiseerd door mensenrechtenorganisaties, die vreesden dat vooral migranten die nood hebben aan internationale bescherming het slachtoffer zouden worden van de operatie. Die vrees bleek niet geheel onterecht want in een gelekt document waarin het voorzitterschap het voorstel circuleerde werd als eerste doelstelling van de gezamenlijke operatie de arrestatie van irreguliere migranten aangehaald⁸⁴.

De Belgische federale politie nam ook deel aan de operatie, met controles op de autowegen en de treinen. De Federale Politie rapporteert dat er in totaal 917 personen werden geïntercepteerd. In de haven van Zeebrugge werden er vijf personen aangetroffen die zich verborgen in autokoffers. Op de luchthavens Gosselies en Brussel Nationale Luchthaven kwamen voornamelijk migranten aan via Italiaanse en Griekse vluchten. Ze gebruikten vervalste documenten en moesten de mensensmokkelaars gemiddeld 3.000 euro betalen voor hun reis. Ook op de Eurostar op weg naar het Verenigd Koninkrijk werden enkele personen met valse documenten aangetroffen, maar ook met een vliegticket van Italië naar Gosselies. De Federale politie intercepteerde ook inklimmers in vrachtwagens op de parkings van autosnelwegen over het hele land. Op één parking werden er 30 personen aangetroffen, de dag nadien opnieuw 26 personen. Het ging voornamelijk over jonge gezinnen met kleine kinderen, die in koeltransporten werden geplaatst⁸⁵.

Myria heeft deze gegevens ontvangen via de Federale politie. Frontex zelf treedt echter minder transparant op. Het verklaarde dat het de statistieken en data-analyse over de bewegingen aan de buitengrenzen van de EU enkel met Italië zal delen. Dat rechtvaardigen ze door het feit dat de operatie wordt gecoördineerd door het Italiaanse ministerie van binnenlandse zaken en niet door Frontex zelf, dat enkel een ondersteunende rol vervult⁸⁶.

2.5. | Opvolging Smart Borders Package

In februari 2013 stelde de Europese Commissie een pakket *smart borders*-maatregelen voor dat ervoor moet zorgen dat stromen van derdelanders die de buitengrenzen van EU oversteken (binnen of buiten) systematisch worden gecontroleerd. Het pakket omvat twee aspecten: een systeem voor de registratie van in- en uitreizen⁸⁷ en een programma voor geregistreerde reizigers⁸⁸. Doel is om *overstayers* beter op te sporen o.m. met de systematische opname van gegevens (vingerafdrukken inbegrepen) bij elke grensoverschrijding door derdelanders van de buitengrenzen van de EU, ook degene die niet-visumplichtig zijn. Een soepeler regime zou voorzien worden voor frequente reizigers uit derde landen.

Het voorstel werpt ernstige vragen op over de kosten daarvan (1,1 miljard euro volgens de schatting van de Commissie zelf) en de grondrechten van de reizigers. In 2013, heeft de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming een persbericht verstuurd waarin het stelt dat het systeem te duur is, niet onderbouwd en een te grote inbreuk vormt op de privacy⁸⁹. Ook de Commissie Meijers, een Nederlandse groep experts in internationale migratie, vluchtelingen- en strafrecht, uitte al kritiek op deze voorstellen. Ze wees op

87 COM(2013) 95 final, EUROPESE COMMISSIE, *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een inreis-uitreisstelsel (EES) voor de registratie van inreis- en uitreisgegevens van onderdanen van derde landen die de buitengrenzen van de Europese Unie overschrijden*, 28 februari 2013. Tegelijk werd een voorstel ingediend om een inreis-uitreisstelsel op te zetten. De grenscontrole voor geregistreerde reizigers kan immers alleen volledig worden geautomatiseerd via een systeem dat de inreis en uitreis registreert van derdelanders die de buitengrens passeren in het kader van een kort verblijf. Het handmatig stempelen van een reisdocument wordt vervangen door automatische registratie en berekening van de verblijfsduur. Wanneer de stempelverplichting vervalt, moet het EES aan de buitengrens worden geraadpleegd om na te gaan of de derdelanders hun wettelijk toegestane verblijfsduur in het Schengen-gebied niet hebben overschreden. Dat zal automatisch kunnen, dankzij de machineleesbare zone van het reisdocument of aan de hand van vingerafdrukken.

88 COM(2013) 97 final, EUROPESE COMMISSIE, *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een programma voor geregistreerde reizigers*, 28 februari 2013. De Europese Commissie wil een programma voor geregistreerde reizigers opzetten om grensoverschrijding voor frequente, vooraf aan een veiligheidsonderzoek onderworpen reizigers uit derde landen te vergemakkelijken. In de praktijk zou het aan de grens als volgt werken: de geregistreerde reiziger krijgt een token in de vorm van een machineleesbare kaart, met daarop alleen een unieke identificatiecode, die hij bij aankomst en vertrek langs de automatische grenspoort haalt. De poort leest het token, het reisdocument en de vingerafdruk van de reiziger. Een aantal gegevens worden vergeleken met de informatie in het centrale register en andere gegevensbanken. Als al die controles succesvol verlopen, wordt de procedure elektronisch afgehandeld. Zijn er problemen, dan komt er een grenswachter aan te pas voor verdere controle.

89 Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming, "Smart borders: key proposal is costly, unproven and intrusive" persbericht, 19 juli 2013; Opinion on the Proposals for a Regulation establishing an Entry/Exit System (EES) and a Regulation establishing a Registered Traveller Programme (RTP), 18 juli 2013.

84 RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, « Mos Maiorum » joint operations - Note, 11671/14, Brussel, 10 juli 2014, LIMITE. Het document werd gelekt door de website Statewatch, beschikbaar op: <http://www.statewatch.org/news/2014/oct/eu-operation-mos-maiorum.htm>.

85 FEDERALE POLITIE, *Migration News*, nr. 18, december 2014.

86 FRONTEx, « Frontex's participation in Mos Maiorum », beschikbaar op: <http://frontex.europa.eu/news/frontex-s-participation-in-mos-maiorum-BQeKrL>.

het gebrek aan samenhang met de bestaande EU-wetgeving en databanken, zoals het Schengen-informatiesysteem. Die commissie onderstreepte ook de onomkeerbare en onevenredige gevolgen voor personen van wie de gegevens in het systeem worden ingevoerd. De experts gaven daarnaast aan dat het bewaren van de persoonsgegevens⁹⁰ en de overdracht van dergelijke gegevens aan derde landen kan leiden tot een inbreuk op het recht op privacy⁹¹. De Commissie-Meijers vroeg het Europees Parlement dan ook om tegen de voorstellen te stemmen⁹².

De Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (LIBE) van het Europees Parlement heeft zich intussen ook kritisch uitgelaten over het voorstel. Zo vindt ze de duur van de bewaring van de persoonsgegevens van reizigers abnormaal lang (vijf jaar). Bovendien is het nog niet duidelijk welke instanties toegang zouden hebben tot die gegevens. In het algemeen hebben de parlementsleden twijfels bij de primaire doelstelling van het project. Ze achten het eerder een veiligheidsmaatregel dan een snellere en makkelijkere grenscontrole. Ondanks hun bezwaren lanceerde de Europese Commissie in 2015 een proefproject. Eind 2015 volgt daarover een evaluatierapport⁹³.

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

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

92 MEIJERS COMMITTEE, *Note Meijers Committee on the Smart Borders proposals*, beschikbaar op: www.commissie-meijers.nl/sites/all/files/cm1307_note_meijers_committee_on_the_smart_borders_proposals_0.pdf.

93 AEDH, *Debate on the Smart Borders package at the LIBE committee*, beschikbaar op: www.aedh.eu/Debate-on-the-Smart-Borders.html.

Kader 10

Verstekelingen in de Belgische havens

In 2013 startte Myria haar werkzaamheden rond de eerbiediging van de grondrechten van verstekelingen die worden aangetroffen op schepen die een Belgische haven aandoen. Het heeft hiervoor de Belgische havens aan de zeegrenzen bezocht en uitwisseling gehad met vertegenwoordigers van de Scheepvaartpolitie en de Dienst Vreemdelingenzaken. De werkzaamheden werden in 2014 voortgezet.

Zonder over te gaan tot een uitgebreide analyse van de grondrechten van de vreemdelingen, geven we hieronder een schets van de juridische situatie en procedure wanneer verstekelingen worden aangetroffen op een schip dat een Belgische haven aandoet. In 2015 analyseert Myria de situatie van de verstekelingen verder in het licht van de grondrechten van vreemdelingen en het mensenrechteninstrumentarium.

Over wie gaat het?

In dit stuk beperken we ons tot de situatie van verstekelingen die worden aangetroffen op een vaartuig dat in een Belgische haven aanmeert. We gaan niet in op de situatie van bemanningsleden die niet aan de binnenkomstvoorwaarden tot het Belgische grondgebied voldoen.

Met de jaren daalde het aantal geregistreerde verstekelingen aanzienlijk. Hoewel het methodologisch voor ons niet mogelijk is het exacte aantal verstekelingen te kennen, rapporteerde de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) dat er in 2005 aan 128 personen de toegang tot het Schengen-grondgebied aan de zeegrenzen werd geweigerd, omdat ze niet voldeden aan de binnenkomstvoorwaarden⁹⁴. In 2013 gaat het slechts om 37 personen⁹⁵. De meeste van hen zijn verstekelingen. Volgens de scheepvaartpolitie van de Antwerpse haven is de daling voornamelijk te wijten aan de toenemende

veiligheidsmaatregelen die werden genomen in de strijd tegen het terrorisme, alsook aan een aantal scheepslijnen die gewijzigd zijn naar andere Europese havens. In de kusthavens is het dalend aantal verstekelingen te wijten aan het faillissement van een ferrybedrijf dat een veerlijn tussen Oostende en het Verenigd Koninkrijk verzorgde.

Wat is het juridisch kader?

Op Europees en internationaal niveau brengen twee belangrijke instrumenten de situatie van verstekelingen aan bod. In de eerste plaats is er de FAL-conventie (voluit: Convention on Facilitation of International Maritime Traffic van de Internationale Maritieme Organisatie⁹⁶), dat onder meer bepalingen bevat over de behandeling van verstekelingen en een cascadesysteem opzet voor de verantwoordelijke staat van ontschepping. België is partij bij dit verdrag en de nationale wetgeving is dan ook een weerspiegeling van de standaarden vastgelegd in dit verdrag.

Daarnaast vinden we in de Schengen-grenscore, die rechtstreeks toepasbaar is, één verwijzing terug naar verstekelingen. Die bepaalt dat de gezagvoerder van het schip onverwijld melding moet maken van de verstekelingen die aan boord worden aangetroffen⁹⁷. Er wordt uitdrukkelijk aan toegevoegd dat ze onder de verantwoordelijkheid van de gezagvoerder blijven.

Het Belgisch juridisch kader rond verstekelingen is verspreid over verschillende wetgevende teksten. Die hebben vooral betrekking op de formaliteiten die een gezagvoerder van een schip, bij het aantreffen van een verstekeling, moet vervullen en de kosten die daarmee gepaard gaan. De wetgeving bevat ook strafbepalingen als de gezagvoerder zijn verplichtingen niet nakomt. De vreemdelingenwet bevat geen specifieke bepalingen over verstekelingen, noch bevat de Belgische wetgeving richtlijnen rond een mogelijke ontschepping van een verstekeling.

Het Koninklijk Besluit van 11 april 2005 betreffende de grenscontrole aan de maritieme buitengrens definieert de verstekeling als 'elke persoon die zich onrechtmatig op een vaartuig of in de cargo die aan boord wordt geladen bevindt en die aan boord wordt ontdekt na vertrek van het vaartuig, of in de cargo in de haven van bestemming'. Het gebruikt echter niet de term verstekeling maar spreekt

⁹⁴ DVZ, *Activiteitenverslag 2005*, p. 82.

⁹⁵ DVZ, *Activiteitenverslag 2013*, p. 154.

⁹⁶ *Convention on Facilitation of International Maritime Traffic*, 9 april 1965.

⁹⁷ Art. 18 *juncto* pt 3.1.4 van bijlage VI van de Schengen-borderscode; verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen.

van 'blinde passagier'⁹⁸. Daarnaast verplicht het KB de gezagvoerder ook om ten laatste 24 uur voor de aankomst in de Belgische haven een lijst over te maken van de verstekelingen die zich aan boord bevinden.

De toepasselijke strafbepalingen zijn terug te vinden in de wet houdende de herziening van het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisserij⁹⁹. De sleutelbepalingen zijn hier de artikelen 44-46. Daarin staan de verplichtingen van de gezagvoerder, de kostenregeling en de strafbepalingen als de gezagvoerder zijn verplichting niet nakomt. Opvallend is de bepaling dat de gezagvoerder de verstekeling kan verplichten om gedurende de reis zonder verloning arbeid te verrichten. Dit is in strijd met de standaarden vastgelegd in het FAL-verdrag¹⁰⁰ en artikel 4 van het EVRM (verbod op slavernij en gedwongen arbeid).

De vreemdelingenwet verplicht de vervoerder, die een passagier zonder geldige documenten naar België heeft gebracht, die

passagier opnieuw te vervoeren of laten vervoeren naar zijn land van oorsprong of naar elk ander land waar hij wordt toegelaten¹⁰¹. Deze verplichting is ook van toepassing op de maritieme vervoerder. Is de onmiddellijke terugbrenging niet mogelijk, dan is de vervoerder samen met de passagier aansprakelijk voor de betaling van de kosten van zijn huisvesting, verblijf en gezondheidszorgen. Die kosten komen bovenop de administratieve geldboetes¹⁰².

De verstekeling zelf ontvangt geen enkele beslissing over zijn situatie en heeft dan ook geen rechtsmiddel om ze aan te vechten.

Hoe werkt de praktijk?

Wanneer de gezagvoerder een verstekeling aantreft op zijn schip, dan informeert hij daarvan de Scheepvaartpolitie van de Belgische haven die het schip zal aandoen. Vervolgens brengt deze de DVZ op de hoogte. Als er een niet-begeleide minderjarige aan boord is, wordt ook de Dienst Voogdij op de hoogte gebracht.

In overeenstemming met de FAL-conventie blijft de verstekeling in principe aan boord. De Scheepvaartpolitie betekent in dat geval een verbod tot ontscheping aan de gezagvoerder. De gezagvoerder blijft dus verantwoordelijk voor de verstekeling. De Scheepvaartpolitie zal echter wel de leefomstandigheden aan boord controleren. Ze heeft daarbij specifieke aandacht voor de huisvesting, de gezondheidstoestand en de verstandhouding met de bemanning. Zo nodig zal ze maatregelen treffen. De verstekeling zelf ontvangt geen enkele beslissing over zijn situatie en heeft dan ook geen rechtsmiddel om ze aan te vechten.

In bepaalde gevallen zal de vreemdeling wel ontscheept worden, en eventueel overgebracht worden naar een gesloten centrum. Dat is onder meer het geval wanneer de verstekeling een asielaanvraag doet. De DVZ en de Scheepvaartpolitie deelden ons mee dat dit zich nauwelijks voordoet. Daarnaast worden ook niet-begeleide minderjarige vreemdelingen ontscheept en verstekelingen die medische zorgen nodig hebben. Ook in geval van agressie of repatriëring op kosten van de gezagvoerder, via een andere weg dan het schip, volgt een ontscheping.

Myria bestudeert dit vraagstuk verder vanuit zijn opdracht om te waken over het respect van de grondrechten van vreemdelingen. Het zal daarbij in het bijzonder aandacht besteden aan het gebrek van het betekenen van een beslissing aan de verstekeling en bijgevolg de onmogelijkheid om zijn situatie aan te vechten.

98 Art. 1 KB 11 april 2005 betreffende de grenscontrole aan de maritieme buitengrenzen.

99 Wet 5 juni 1928 houdende herziening van het Tucht- en strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisserij.

100 Standaard 4.5.1., *Convention on Facilitation of International Maritime Traffic* van de Internationale Maritieme Organisatie, 9 april 1965.

101 Art. 74/4 vreemdelingenwet.

102 Art. 74/2 vreemdelingenwet.



FOCUS: VISA VOOR KORT VERBLIJF VOOR FAMILIEBEZOEK

Het visumbeleid vormt een belangrijk onderdeel van het migratiebeleid dat op het niveau van de Europese Unie wordt gevoerd. De wet regelt de toelating om zich aan de grens van een lidstaat aan te bieden naargelang de kandidaat een visum voor lang of voor kort verblijf aanvraagt en naargelang hij een EU-burger, een familielid van een EU-burger of een derdelander is. Door de ingediende visumaanvragen goed te keuren of te weigeren, gebruikt België zijn visumbeleid als instrument om de migratie te sturen. Dit instrument staat bijna integraal in het teken van de strijd tegen en de voorkoming van irreguliere migratie en fraude.

De federale Ombudsman ontvangt regelmatig klachten van burgers die niet begrijpen waarom een visumaanvraag van hun familieleden die hier voor een kort verblijf op bezoek willen komen, geweigerd wordt. In een externe bijdrage gaat de federale Ombudsman dieper in op deze problematiek en formuleert ze enkele aanbevelingen.

Myria meent dat er wettelijke garanties moeten worden geboden om Belgen de mogelijkheid te bieden normale familierelaties te onderhouden, met inbegrip van het recht om bezoek van hun ouders te ontvangen. Om dat recht op gezinsleven beter te waarborgen, beveelt Myria aan om in de vreemdelingenwet het recht op een visum voor kort verblijf met het oog op een familiebezoek te verankeren, voor de familieleden van Belgen. Dat visum zou meervoudige binnenkomsten moeten toelaten, waarbij de verlenging ervan onderworpen zou kunnen worden aan strikte voorwaarden (zoals bijvoorbeeld het naleven van de toegestane verblijfsduur).

Myria maakt de hypothese dat de gecombineerde effecten van recente hervormingen van het vreemdelingenrecht in België immers als indirect gevolg hebben gehad dat het recht om familiebezoek voor korte duur te ontvangen wordt aangetast.

Een eerste effect vloeit voort uit de wetswijzigingen inzake gezinshereniging: de wet sluit nu ook derdelanders, die ouders en grootouders van meerderjarige Belgen zijn, uit van het recht op gezinsleven. Ook de broers en zussen, ooms en tantes zijn van het recht op gezinshereniging

uitgesloten. Enkel de (niet-Belgische) EU-burgers kunnen voortaan nog aanspraak maken op die 'ruime' definitie van het gezin, die de ascendenten en ook de broers en zussen omvat.

Een tweede effect vloeit voort uit het invoeren van 'migratieneutraliteit' in het Wetboek van de Belgische nationaliteit: de wetgever wil de toegang tot de nationaliteit voortaan ontzeggen aan kinderen van Belgen, indien die kinderen, meerderjarig of minderjarig, vreemdeling zijn en in het buitenland wonen.

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

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

De gecombineerde effecten van recente hervormingen van het vreemdelingenrecht in België hebben als indirect gevolg dat het recht om familiebezoek voor korte duur te ontvangen wordt aangetast.



de Vlaamse Ombudsman
een dienst voor burgerlijke klachten

Externe bijdrage: De behandeling van visumaanvragen voor een kort verblijf voor familiebezoek door derdelanders aan familieleden die gevestigd zijn in België

*College van de federale
Ombudsmannen*

De 21^{ste} eeuw kent, door het toegenomen verkeer van personen, een grote toename van families met een internationaal karakter. Het komt dus meer en meer voor dat om de familiebanden te onderhouden, een persoon één of meerdere grenzen voorbij moet om zijn familie te kunnen bezoeken.

Wanneer een vreemdeling die buiten de Schengen-zone gevestigd is naar België wil komen voor een bezoek aan zijn familie in België, moet hij in principe een visum voor kort verblijf bekomen om de buitengrenzen van de Schengen-zone te overschrijden.

Ongeveer 80% van de visa worden ambtshalve uitgereikt door de Belgische diplomatieke of consulaire posten in het buitenland. Als de post van mening is dat de aanvrager niet (of niet voldoende) aantoont dat hij de voorwaarden voor binnenkomst in de Schengen-ruimte respecteert, maakt hij de aanvraag over aan de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) die beslist om het visum toe te kennen dan wel te weigeren.

De federale Ombudsman ontvangt regelmatig klachten van burgers (Belgen en vreemdelingen die legaal in België verblijven) die de weigering van de DVZ om een visum toe te kennen aan een in het buitenland gevestigd familielid niet begrijpen. Hebben zij niet het recht om de familiebanden te bewaren? Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) bekrachtigt in elk geval hun recht op eerbied voor het familieleven. Maar dit recht mag beperkt worden op voorwaarde dat de inmenging een legitiem doel heeft en in verhouding blijft tot het beoogde doel. Deze inmenging gaat vergezeld van een aantal waarborgen.

De voorwaarden voor het afleveren van een Schengen-visum en de procedures die van toepassing zijn, zijn op Europees niveau samengebracht in de Schengengrenscode¹⁰³ en de Visumcode¹⁰⁴. Om een visum te bekomen moet de aanvrager beschikken over voldoende bestaansmiddelen. Maar hij moet ook zijn voornemen aantonen om het grondgebied van de lidstaten te verlaten voor het verstrijken van zijn visumtermijn. Het gaat hier over de meest voorkomende reden van weigering.

De DVZ beschikt over een beoordelingsbevoegdheid om na te gaan of het voornemen om het grondgebied te verlaten is aangetoond. Maar om het visum om die reden te weigeren moet de twijfel over het voornemen om het grondgebied tijdig te verlaten wel redelijk zijn. Hij kan niet eisen dat de aanvrager op een onweerlegbare manier bewijst dat hij zich niet illegaal zal vestigen in België na afloop van zijn visumtermijn. De dienst Vreemdelingenzaken moet er op toezien dat een juist evenwicht wordt bewaard tussen het recht van het individu om zijn familiebanden te onderhouden en het algemeen belang dat erin bestaat om de toegang van vreemdelingen tot het grondgebied en hun verblijf te controleren.

De DVZ moet ook speciale aandacht besteden aan het hoger belang van het kind en zijn recht om niet tegen de wil van de ouders te worden gescheiden, alsook om met hen persoonlijke relaties en regelmatige contacten te onderhouden¹⁰⁵.

Wanneer de visumaanvrager over een potentieel recht op verblijf beschikt in toepassing van de regels aangaande gezinshereniging (ouder van een minderjarig Belgisch kind, minderjarig kind, echtgenoot van een persoon die over voldoende bestaansmiddelen beschikt die stabiel en regelmatig zijn), mag de DVZ er niet een voornemen van omzeiling van de procedure door middel van een visum voor kort verblijf uit afleiden zonder dit risico concreet te motiveren.

In het geval van een weigering van een visum moet de aanvrager in staat zijn om na te gaan of de DVZ alle elementen waarover hij beschikte of waarvan hij had moeten op de hoogte zijn in overweging heeft genomen en hij deze op een redelijke manier heeft geïnterpreteerd. De DVZ moet dus zijn beslissing passend motiveren opdat de aanvrager zou kunnen begrijpen waarom de Belgische Staat zijn recht op eerbied voor het familieleven belemmert.

¹⁰³ Verordening (EG) 562/2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van grenzen door personen.

¹⁰⁴ Verordening (EG) 810/2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode).

¹⁰⁵ Art. 9 en art. 10 Verdrag voor de Rechten van het Kind.

Om het behoud van de familiebanden tussen Belgen of vreemdelingen die in België verblijven en hun familieleden (beter) te verzoenen met de strijd tegen illegale immigratie, heeft de federale Ombudsman eind 2014 een aanbeveling aan de diplomatieke en consulaire posten gericht¹⁰⁶.

Hij heeft aan de diplomatieke en consulaire posten aanbevolen:

- de indiening van correct samengestelde dossiers aan te moedigen, de informatie over de voorwaarden voor de toekenning van een visum te verbeteren, in het bijzonder over de documenten die de garantie op terugkeer kunnen aantonen;
- wanneer zij een dossier voor beslissing overmaken aan de DVZ, hun advies te staven met de objectieve en de feitelijke elementen uit het dossier en er een volledig overzicht van de voorgelegde documenten en informatie bij te voegen.

Aan de DVZ, heeft de federale Ombudsman aanbevolen:

- het onderzoek van een dossier en de motivering van de beslissingen te verbeteren zodat deze aantonen dat alle voorgelegde elementen werden onderzocht;
- de twijfel aangaande het voornemen van de aanvrager om de Schengen-ruimte te verlaten bij het verlopen van de visumtermijn op een redelijke en proportionele manier te beoordelen;
- bij het afwegen van de verschillende belangen het recht op het onderhouden van een familieband tussen de aanvrager en de persoon die bezocht wordt mee in overweging te nemen;
- het hoger belang van het kind te laten primeren als er een minderjarige is bij betrokken;
- wanneer de aanvrager ook aanspraak zou kunnen maken op een verblijf in het kader van gezinshereniging, het visum niet te weigeren omdat enkel en alleen op de basis daarvan een wil tot omzeiling van de procedure wordt vermoed met als doel illegale immigratie.

106 Aanbeveling OA 14/02.



Hoofdstuk 4

Internationale bescherming en staatloosheid

Dat mensen zich verplaatsen van de ene plaats naar de andere, op zoek naar bescherming, is van alle tijden. In het federaal regeerakkoord van oktober 2014 onderlijnt de regering ook dat het recht op asiel een cruciale internationale verplichting is van België. Ze benadrukt daarbij het belang van de voortdurende verbetering van de efficiëntie en kwaliteit van de asielprocedure en -organisatie. Desalniettemin legt het regeerakkoord ook de focus op het bestrijden van misbruiken in de asielprocedure.

Het voorkomen van misbruik bij de asielprocedure is een rechtmatig doel. De regering moet bij het uitwerken van dergelijke maatregelen waarborgen dat deze personen, die ook nood aan internationale bescherming kunnen hebben, nog een effectieve toegang hebben tot een grondig onderzoek van hun aanvraag, en tot de nodige procedurele garanties. In dit hoofdstuk worden volgende materies behandeld: asiel, opvang, staatloosheid, niet-begeleide minderjarige vreemdelingen en het verblijf om medische redenen. De focus behandelt het belang van het kind in de Dublin-procedure.

Dat mensen migreren van de ene plaats naar de andere, op zoek naar een toevluchtsoord, is van alle tijden. De verschillende vormen van internationale bescherming, waar vreemdelingen recht op hebben als zij op ons grondgebied aankomen, is dan ook een van de werkthema's van Myria. In het federaal regeerakkoord van oktober 2014 onderlijnt de regering ook dat het recht op asiel een cruciale internationale verplichting is van België. De regering benadrukt daarbij het belang van de voortdurende verbetering van de efficiëntie en kwaliteit van de asielprocedure en -organisatie.

Desalniettemin legt het regeerakkoord ook de focus op het bestrijden van misbruiken in de asielprocedure. Zo stelt de regering dat ze met het oog daarop zal waken over de bestrijding van oneigenlijke meervoudige aanvragen en over de aanpassing van de lijst van veilige landen, op advies van het CGVS.

Het voorkomen van misbruik bij de asielprocedure is een rechtmatig doel. De overheid moet er echter over waken dat er geen semi-automatisch verband wordt gelegd tussen het indienen van bijkomende asielaanvragen of aanvragen uit zogenaamde veilige landen en bedrieglijk opzet. De regering moet bij het uitwerken van dergelijke maatregelen waarborgen dat deze personen, die ook nood aan internationale bescherming kunnen hebben, nog een effectieve toegang hebben tot een grondig onderzoek van hun aanvraag, en tot de nodige procedurele garanties. Om hun recht op menselijke waardigheid te eerbiedigen, mogen deze personen ook niet automatisch uitgesloten worden van de opvang.

In dit hoofdstuk worden volgende materies behandeld: asiel, opvang, staatloosheid, niet-begeleide minderjarige vreemdelingen en het verblijf om medische redenen.

1. CIJFERS

In 2013 raamde de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR) het aantal vluchtelingen dat onder zijn bevoegdheid viel wereldwijd op ongeveer 11,7 miljoen. Het UNHCR wees er ook op dat het aantal asielzoekers, vluchtelingen en binnenlands ontheemden eind 2013 voor het eerst sinds de Tweede Wereldoorlog de drempel van 51 miljoen

mensen overschreed¹⁰⁷.

De voornaamste landen waar deze mensen worden opgevangen zijn Pakistan, Iran, Libanon, Jordanië en Turkije. Samen vingen die vijf landen in 2013 ongeveer 40% van de wereldwijde vluchtelingenpopulatie op, ofwel meer dan 4,5 miljoen personen. De landen van de EU-28, van hun kant, staan in voor de opvang van ongeveer 8% van alle vluchtelingen overal ter wereld, met andere woorden iets minder dan één miljoen mensen¹⁰⁸.

1.1. | Lichte stijging van het aantal asielaanvragers in België

1.1.1. | Belgische en Europese tendensen

In tegenstelling tot 2012 en 2013, toen het aantal asielaanvragers daalde, stellen we in 2014 in België een stabilisering, en zelfs een lichte stijging van het aantal asielaanvragers vast (+8% tussen 2013 en 2014). In de loop van 2014 werden er immers 22.850 asielaanvragers¹⁰⁹ geregistreerd. Die kwamen voornamelijk uit Syrië, Afghanistan, Rusland, Guinee en Irak.

De stijging van het aantal asielzoekers in België is daarmee veel minder sterk dan de globale tendens in Europa. Volgens de gegevens van Eurostat werd in alle landen van de EU-28 samen een zeer duidelijke stijging genoteerd, van iets meer dan 436.000 in 2013 naar nagenoeg 630.000 asielaanvragers (+44%) in 2014. Diezelfde vaststelling geldt ook voor een groot aantal individuele landen waar een grote stijging van het aantal asielzoekers werd opgetekend: +143% in Italië, +126% in Hongarije en +104% in Denemarken. België wijkt af van deze tendens, aangezien er hier slechts een lichte toename wordt vastgesteld (+8%).

107 UNHCR, Voor het eerst sinds WO II meer dan 50 miljoen mensen op de vlucht, 20 juni 2014, www.unhcr.nl/home/artikel/e00205c6389b4e81da204cef95984aed/voor-het-eerst-sinds-wo-ii-meer-dan.html.

108 De gegevens die in deze paragraaf worden voorgesteld, zijn afkomstig van de website van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen (UNHCR Population Statistics Reference Database, United Nations High Commissioner for Refugees): <http://popstats.unhcr.org>. Deze gegevens werden gedownload op 02/04/2015.

109 Dit cijfer houdt niet alleen rekening met de asielzoekers die een eerste asielaanvraag indienen, maar ook met degenen die een meervoudige aanvraag indienen.

Tabel 4. Aantal asielaanvragers (met inbegrip van personen die hen vergezellen) voor de voornaamste landen van de EU-28¹¹⁰ in 2013 en 2014 (Bron: Eurostat. Berekeningen: M. Bourguignon)

Land	2013	2014	Toename tussen 2013 en 2014
Duitsland	126.995	202.815	+60%
Zweden	54.365	81.325	+50%
Italië	26.620	64.625	+143%
Frankrijk	66.265	62.735	-5%
Hongarije	18.900	42.775	+126%
Groot-Brittannië	30.820	31.945	+4%
Oostenrijk	17.520	28.065	+60%
Nederland	17.160	26.215	+53%
België	21.215	22.850	+8%
Denemarken	7.230	14.715	+104%
Bulgarije	7.145	11.080	+55%
Griekenland	8.225	9.435	+15%
Polen	15.245	8.025	-47%
Totaal EU-28	436.125	626.820	+44%

De asielstromen, die vaak de voorpagina's van het nieuws halen, vertegenwoordigen in werkelijkheid maar een gering percentage van het totale aantal migranten die in ons land aankomen. Uit Figuur 24 blijkt dat er twee pieken zijn geweest voor het aantal asielaanvragers (die een eerste aanvraag indienen): een grote piek in 2000 en een minder grote in 2011. Bij de instroompiek van asielzoekers die in 2000 werd vastgesteld, bereikte het aandeel asielaanvragers in de totale stromen zijn hoogste peil: het bedroeg toen meer dan 42%. Bij de piek van 2011 bedroeg dit aandeel 16%. In 2013 lag het aandeel asielaanvragers in de totale stromen nog lager (ongeveer 10%).

¹¹⁰ De landen die in Tabel 4 worden vermeld, zijn die waar in 2014 net als in 2013 minstens 7.000 asielaanvragers werden geteld. De gegevens in deze tabel werden op 19/03/2015 uit de Eurostat-databank gekopieerd. Ze houden geen rekening met eventuele correcties die na die datum werden uitgevoerd.

Kader 11

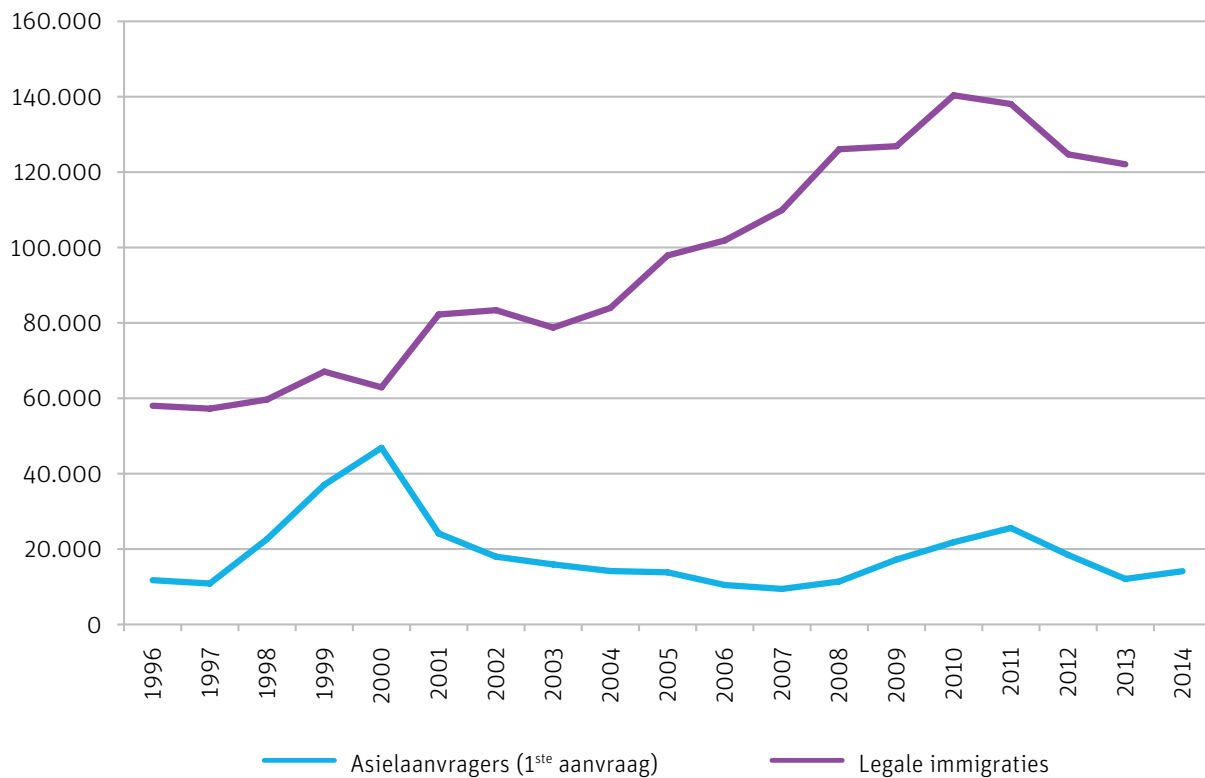
Meervoudige aanvragen v. asielaanvragers

Om de cijfers te begrijpen die hier nader worden uitgelegd, is het belangrijk een onderscheid te maken tussen:

De eerste asielaanvragen en de meervoudige aanvragen: er is sprake van een *meervoudige aanvraag* wanneer een persoon die in het verleden al één of meer asielaanvragen heeft ingediend die werden afgesloten, opnieuw een aanvraag indient.

De asielaanvragen en de asielaanvragers: de *aanvragen* hebben betrekking op het aantal ingediende dossiers, terwijl de *aanvragers* naar het aantal individuen verwijzen. De meerderjarige of de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen dienen hun eigen asielaanvraag in. De kinderen die hun ouder(s) vergezellen, maken over het algemeen deel uit van het dossier van de hoofdaanvrager-ouder (in de meeste gevallen is dit de moeder).

Figuur 24. Evolutie van het aantal legale immigraties (1996-2013) en van het aantal asielaanvragers die een eerste aanvraag hebben ingediend (1996-2014)^{111,112} (Bronnen: RR/DVZ. Berekeningen: UCL tot 2007 en DVZ/Eurostat vanaf 2008)



1.1.2. | De schommelingen in de asielaanvragen weerspiegelen de crises in het buitenland

¹¹¹ De methodologie die wordt gebruikt om de ratio van eerste asielaanvragers in de totale stromen te berekenen, is niet dezelfde als die welke in de vorige jaarverslagen werd gebruikt. Om die ratio te berekenen, gebruikten wij vroeger een gecorrigeerd aantal legale immigraties waarvan het aantal asielaanvragers waren afgetrokken die in het loop van het kalenderjaar een erkenning hadden gekregen. Voor de recente jaren kwam dit gegeven uit het wachtregister. Voor 2013 hebben wij echter geen toegang meer tot die informatie. Wij hebben bijgevolg geopteerd voor een retrospectieve reconstructie van de ratio's door de gegevens niet te corrigeren voor de dubbelstellingen die zowel bij het aantal legale immigraties als bij het aantal (eerste) asielaanvragers zouden voorkomen, zodat wij onze jaarlijkse ratio's kunnen blijven vergelijken. Dit veronderstelt dat geen rekening meer wordt gehouden met de correctiefactor waarmee de dubbelstellingen konden worden gecorrigeerd. Gezien het geringe aantal asielaanvragers dat per jaar binnen het kalenderjaar wordt erkend, schommelen de ratio's die volgens de twee voorgestelde methodes worden berekend echter maar zeer miniem. Tot in 2012 bedragen de verschillen tussen de twee amper 0,1%.

¹¹² De vergelijking van het aantal legale immigraties en het aantal eerste asielaanvragers kan niet worden bijgewerkt voor de recentste periode, dus na 2013. Hoewel we het aantal eerste asielaanvragers voor 2014 kennen, beschikken we namelijk niet over informatie met betrekking tot de immigratiestromen voor het jaar 2014, waardoor recentere vergelijkingen dan 2013 onmogelijk zijn.

De nationaliteiten die het sterkst vertegenwoordigd zijn onder de eerste asielaanvragers weerspiegelen doorgaans de humanitaire en politieke crises die zich in het buitenland voordoen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de Syriërs in 2014 de grootste groep vormen onder de eerste asielaanvragers. Hun aandeel is sinds 2008 geleidelijk toegenomen: in 2008 vormden ze slechts 2% van de eerste asielaanvragers, terwijl in 2014 al 19% van de asielaanvragers Syriërs zijn (ofwel 2.635 personen). Deze stijging van het aantal Syrische asielaanvragers (+1021%) wordt verklaard door de crisis waardoor het land wordt getroffen.

Kader 12

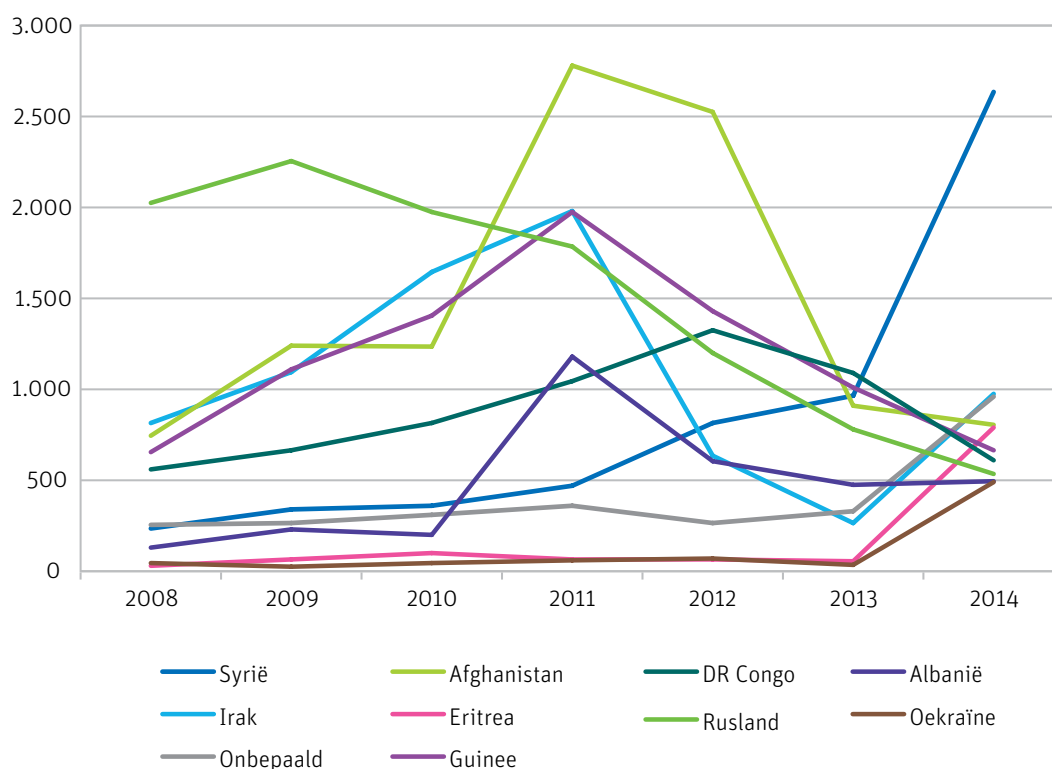
Syrische crisis en asiel

Op 6 maart 2015 raamde de Europese Commissie (Humanitaire hulp en civiele bescherming) dat 12,2 miljoen Syriërs in Syrië zelf nood hadden aan humanitaire hulp. Nagenoeg 4 miljoen mensen zijn het land ontvlucht en de grote meerderheid van hen bevindt zich in de buurlanden: ongeveer 1.620.000 personen in Turkije, 1.180.000 personen in Libanon, 625.000 personen in Jordanië, 240.000 personen in Irak en 160.000 personen in Egypte en in de rest van Noord-Afrika¹¹³. Daarnaast hebben ongeveer 120.000 Syriërs een asielaanvraag ingediend in een van de lidstaten van de EU-28¹¹⁴.

In de periode 2008-2014 is ook het aantal eerste asielaanvragers van andere nationaliteiten gestegen. Dit is meer bepaald het geval voor de Eritreeërs (van wie het aantal met +2533% is gestegen), de Oekraïners (+989%), de Albanezen (+281%) en voor de personen met een onbepaalde nationaliteit¹¹⁵ (+276%).

Sinds 2011 is het aantal eerste asielaanvragers afkomstig uit Afghanistan aan het dalen, terwijl dit tussen 2010 en 2011 sterk was gestegen. Ook het aantal eerste asielaanvragers uit Irak is na een toename tot in 2011 daarna afgenomen tot in 2013. Van 2013 tot 2014 kan er echter opnieuw een stijging van het aantal Iraakse asielzoekers worden vastgesteld (+268%), waardoor ze opnieuw bovenaan de rangschikking van de top 10 van nationaliteiten van eerste asielaanvragers komen te staan.

Figuur 25. Evolutie van het aantal eerste asielaanvragers (top 10 van nationaliteiten in 2014), 2008-2014 (Bronnen: DVZ/Eurostat)



113 Commission européenne, Aide humanitaire et protection civile, Crise en Syrie, Fiche info écho, mars 2015, 5 p., http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_fr.pdf.

114 Ces données sont extraites de: UNHCR, *Asylum Trends 2014: Levels and Trends in Industrialized Countries*, 26 mars 2015, www.refworld.org/docid/5513bd3b4.html, p. 3.

115 Als "personen van onbepaalde nationaliteit" gelden de personen die hun nationaliteit niet hebben kunnen bewijzen (die categorie bestaat ten dele uit personen van Palestijnse afkomst).

Tabel 5. Aantal asielaanvragen volgens verschillende indicatoren, 2008-2014 (Bronnen: DVZ, Eurostat en CGVS)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Asielaanvragen (hoofd-aanvragers)	Asielaanvragen	12.252	17.186	19.941	25.479	21.463	15.840	17.213
	Eerste aanvragen	8.921	12.925	16.532	20.330	15.206	10.193	10.975
	Meervoudige aanvragen	3.331	4.261	3.409	5.149	6.257	5.647	6.238
	Percentage meervoudige aanvragen van alle aanvragen	27,2%	24,8%	17,1%	20,2%	29,2%	35,7%	36,2%
Asielaanvragers (met inbegrip van personen die hen vergezellen)	Asielaanvragers	15.940	22.955	26.560	32.270	28.285	21.215	22.850
	Asielaanvragers die een eerste aanvraag hebben ingediend	11.395	17.215	21.815	25.585	18.450	12.080	14.130
	Gemiddeld aantal personen per aanvraag	1,30	1,34	1,33	1,27	1,32	1,34	1,33
	Gemiddeld aantal personen per eerste aanvraag	1,28	1,33	1,32	1,26	1,21	1,19	1,29

1.1.3. | Het aandeel meervoudige asielaanvragen stijgt

Op basis van onderzoek van meerdere indicatoren kunnen de asielstromen vanuit verschillende invalshoeken worden bekeken (Tabel 5). Tussen 2012 en 2013 werd een duidelijke daling van het aantal asielaanvragen vastgesteld (-26%). Tussen 2013 en 2014 waren er aanwijzingen voor een heropleving van de asielaanvragen (+9%), waarbij de meervoudige aanvragen (+10%) sneller stegen dan de eerste aanvragen (+8%). In 2011 was immers één op de vijf aanvragen (20%) een meervoudige aanvraag. In 2012 was dit het geval voor bijna één op de drie aanvragen (29%) en in 2013 en 2014 was meer dan één op de drie aanvragen (36%) een meervoudige aanvraag.

zeven landen, namelijk Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, India, Macedonië (FYROM), Montenegro en Servië¹¹⁷. Deze landen worden als veilig beschouwd. Dit wil zeggen dat ze hoge standaarden hebben wat betreft toepassing van de rechtsvoorschriften in een democratisch stelsel en de mensenrechten, wat vervolging in de zin van het VN-Vluchtelingenverdrag onwaarschijnlijk maakt¹¹⁸. Die specifieke asielprocedure voorziet bijgevolg een versnelde behandeling van de asielaanvragen die door onderdanen van die zeven landen worden ingediend.

Albanië is een apart geval. Sinds de lijst van veilige landen werd aangenomen, wordt ze elk jaar bij koninklijk besluit herzien. Uitgaande van de vaststelling dat het erkenningspercentage voor Albanese onderdanen tot de tien hoogste behoorde, heeft de Raad van State¹¹⁹ retroactief

1.2. | Vernieuwing van de lijst van veilige landen van herkomst

In 2012 werd een lijst van veilige landen in de Belgische wetgeving opgenomen¹¹⁶. Sindsdien staan op die lijst

¹¹⁶ Zie art. 57/6/1, lid 2 van de vreemdelingenwet, ingevoerd door de wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en 3 KB's "tot uitvoering van het artikel 57/6/1, vierde lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, houdende de vastlegging van de lijst van veilige landen van herkomst" respectievelijk van 26 mei 2012, 7 mei 2013 en 24 april 2014.

¹¹⁷ Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Wetsontwerp houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2015. Advies over sectie 13 - FOD Binnenlandse Zaken*, 12 december 2014, DOC 54 0496/028, p. 10.

¹¹⁸ Art. 57/6/1, lid 2 van de vreemdelingenwet.

¹¹⁹ Raad van State arrest nr. 228.901 van 23 oktober 2014; Raad van State arrest nr. 228.902 van 23 oktober 2014.

besloten dat dit land niet meer op de lijst van veilige landen zou staan voor de periode 2012-2013. Over het KB van 2014 nam de Raad van State in mei 2015 een gelijkaardige beslissing.¹²⁰ Het CGVS deelde mee dat ze de asielaanvragen ten aanzien van Albanië naar aanleiding van de arresten van 2014 ten gronde onderzocht. Het KB van 11 mei 2015 plaatst Albanië echter opnieuw op de lijst van veilige landen.¹²¹

In termen van statistieken kunnen sinds de invoering van deze lijst veranderingen worden vastgesteld van de globale tendensen met betrekking tot asielaanvragen. Het aantal en het aandeel eerste asielaanvragers afkomstig uit veilige landen steeg tussen 2008 en 2010 van 1.555 naar 6.710. Samen vertegenwoordigden ze in 2010 iets meer dan 30% van het totale aantal asielaanvragers. Na een vermindering in 2011 (5.870 eerste aanvragers of 23% van alle eerste asielaanvragers), werd vanaf 2012 een duidelijk daling vastgesteld. In 2012 werden nog 2.215 aanvragen geteld en in 2013 nog slechts 1.395, ofwel 12% van het totale aantal eerste asielaanvragers. De aantallen opgetekend voor 2014, wijzen op een stabilisering: er werden 1.325 eerste asielaanvragers geteld uit die zeven landen, wat nochtans een daling van het aandeel aanvragers uit veilige landen betekent ten opzichte van het geheel van eerste aanvragers, van alle nationaliteiten samen (9%).

Er dient te worden opgemerkt dat de asielaanvragers uit die landen ook sterk vertegenwoordigd zijn onder de meervoudige aanvragen. In 2014 stonden drie van die landen (Kosovo, Servië en Albanië) in de top tien van nationaliteiten die meervoudige asielaanvragen indienen.

1.3. | Erkenning van het statuut van vluchteling en toekenning van het statuut van subsidiaire bescherming

In 2014 nam het CGVS 13.132 beslissingen, de beslissingen om meervoudige aanvragen al dan niet in overweging te nemen niet meegeteld. Daarvan leidden er 4.805 tot de erkenning van het statuut van vluchteling en 1.341 tot de toekenning van subsidiaire bescherming (Figuur 26)¹²³. Daarmee bedraagt het percentage positieve beslissingen 47%, waarvan 37% voor de erkenning van het vluchtelingenstatuut en 10% voor de toekenning van de subsidiaire bescherming¹²⁴. Het jaar 2014 onderscheidt zich van de voorgaande jaren door een duidelijke toename van het aantal erkenningen van het vluchtelingenstatuut.

Tabel 6. Evolutie van het aantal en het aandeel asielaanvragen ingediend door onderdanen van landen die als veilig worden beschouwd (aanvragen en eerste aanvragen), 2008-2014¹²² (Bronnen: DVZ/Eurostat) (n.b.: gegevens niet beschikbaar)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
India	60	75	135	150	90	45	65
Montenegro	10	15	10	45	90	5	20
Albanië	130	230	200	1.180	605	475	495
Bosnië-Herzegovina	75	95	110	500	120	70	85
Kosovo	n.b.	2.075	2.730	1.500	460	420	315
Macedonië (FYROM)	125	290	1.635	1.085	410	165	170
Servië	1.155	735	1.890	1.410	440	215	175
Aantal asielaanvragen van onderdanen van veilige landen	1.555	3.515	6.710	5.870	2.215	1.395	1.325
Aandeel asielaanvragen van onderdanen van veilige landen	14%	20%	31%	23%	12%	12%	9%

¹²⁰ Raad van State arrest nr. 231.157 van 7 mei 2015.

¹²¹ Koninklijk besluit van 11 mei 2015 tot uitvoering van het artikel 57/6/1, vierde lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, houdende de vastlegging van de lijst van veilige landen van herkomst.

¹²² De gegevens voor 2008 zijn berekend op basis van de gegevens van de zeven aangeduide landen, behalve die van Kosovo, die op het moment van afsluiting van dit jaarverslag niet beschikbaar waren.

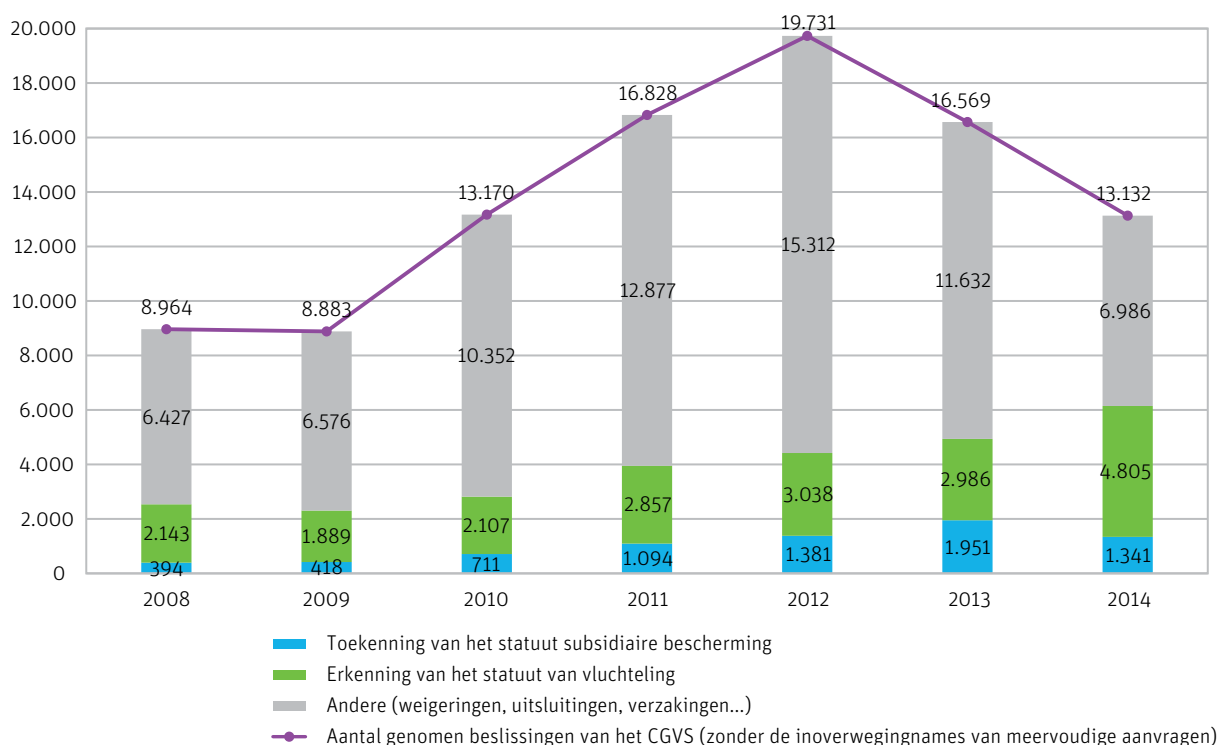
¹²³ Sinds 2006 kan het statuut van *subsidiaire bescherming* worden toegekend wanneer de asielaanvrager niet aan de voorwaarden voldoet om als vluchteling te worden erkend, maar een reëel risico op ernstige schade loopt bij een terugkeer naar zijn land van herkomst.

¹²⁴ De percentages van 2013 en 2014 werden berekend in verhouding tot het totaal aantal beslissingen van het CGVS, uitgezonderd het aantal inoverwegingnames van meervoudige aanvragen en het aantal weigeringen tot inoverwegingname van meervoudige aanvragen. Zo kon de vergelijking gemaakt worden met de voorgaande jaren waarin het CGVS niet bevoegd was voor dit soort beslissingen.

Dat aantal bedroeg ongeveer 3.000 in 2012 en 2013 en steeg tot 4.805 in 2014 (wat een verhoging is van 61% op één jaar). Die stijging is ook zichtbaar in de verhoudingen. Het aandeel toekenningen van het statuut van vluchteling steeg van 18% van de beslissingen in 2013 tot 37% in 2014. In 2014 waren de personen die als vluchteling werden erkend voornamelijk afkomstig uit Syrië (20%), Afghanistan (11%), Guinee (9%) en niet nader bepaalde regio's (7%, hoofdzakelijk Palestijnen)¹²⁵, alsook uit Irak (5%). Wat de toekenning van de subsidiaire bescherming betreft, werd de rangschikking zeer duidelijk aangevoerd door de Afghanen, de Irakezen en de Syriërs, die respectievelijk 33%, 30% en 25% van het totaal aantal toekenningen van dit statuut vertegenwoordigden.

Hoewel die cijfers nuttig zijn om de evolutie te beoordelen van de beslissingen die door het CGVS worden genomen, hebben ze ook aanzienlijke beperkingen. Ze houden geen rekening houden met de duur van de procedure, noch met het jaar waarin de aanvraag is ingediend. Hier wordt het aantal positieve beslissingen van het jaar gewoonweg beschouwd ten opzichte van het totaal aantal beslissingen die dat jaar werden genomen. Nochtans hebben de beslissingen die in 2014 werden genomen ten dele betrekking op aanvragen die in de vorige jaren werden ingediend¹²⁷. Daardoor worden aanvragen die snel worden behandeld (in de loop van het jaar van indiening van de aanvraag) vermengd met aanvragen die verscheidene jaren in beslag hebben genomen en worden aanvragen door elkaar gehaald die in zeer uiteenlopende contexten werden ingediend.

Figuur 26. Evolutie van het aantal jaarlijkse beslissingen genomen door het CGVS, van het aantal beslissingen dat tot de erkenning van het vluchtelingenstatuut of tot de toekenning van subsidiaire bescherming heeft geleid¹²⁶, 2008-2014 (Bron: CGVS)



¹²⁵ Zie BCHV, Verslag van de contactvergadering van 10 maart 2015, § 20, <http://www.cbar-bchv.be>.

¹²⁶ Sinds september 2013 kreeg het CGVS de bevoegdheid van het al dan niet in overweging nemen van de meervoudige aanvragen, een bevoegdheid die daarvoor was toegekend aan de DVZ. Om een vergelijking met de voorgaande jaren mogelijk te maken, werd het aantal inoverwegingnames en het aantal weigeringen tot inoverwegingname niet meegeteld in het totaal aantal beslissingen van het CGVS voor 2013 en 2014.

¹²⁷ Daarnaast heeft een andere belangrijke beperking te maken met het feit dat die gegevens alleen maar betrekking hebben op de beslissingen genomen door het CVGS en niet door de andere asielinstanties. Om de omvang van de erkenningen in België te beoordelen, is het belangrijk rekening te houden met de verschillende beslissingsniveaus.

1.4. | Dublin III: wat zeggen de statistieken?

De Dublin-Conventionie (soms ook wel aangeduid als de Overeenkomst van Dublin) werd ondertekend in 1990. Ze werd in februari 2003 opgevolgd door een Europese Verordening (de Dublin-verordening of kortweg “Dublin II”) en vervolgens door een nieuwe verordening (“Dublin III” genoemd, die van toepassing is sinds 1 januari 2014)¹²⁸. Die Europese wetgeving beoogt om één enkele lidstaat verantwoordelijk te maken voor het onderzoek van een verzoek om internationale bescherming om te vermijden dat meervoudige verzoeken worden ingediend in meerdere lidstaten (“asylum shopping”) en om te verhinderen dat de lidstaten elkaar de verantwoordelijkheid toeschuiven voor de behandeling van bepaalde asioldossiers (“asielaanvragers in orbit”).

De Dublin-verordening legt de criteria en de mechanismen vast om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor het asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land in een van de lidstaten van de EU wordt ingediend. Elke persoon die een asielverzoek indient in een van de 32 landen die de Dublin-verordening hebben ondertekend (28 EU-lidstaten plus Noorwegen, IJsland, Zwitserland en Liechtenstein) moet zijn vingerafdrukken laten nemen en vragen over het afgelegde traject beantwoorden¹²⁹. Die elementen kunnen ertoe leiden dat de autoriteiten ervan uitgaan dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor het onderzoek van de asielaanvraag. In dat geval dienen ze een verzoek in bij die lidstaat, die daarop in principe binnen de twee maanden na ontvangst ervan een antwoord moet geven. De lidstaat die wordt verzocht om de asielaanvrager over te nemen, kan dit alleen weigeren indien hij kan aantonen dat hij niet verantwoordelijk is overeenkomstig de Dublin-verordening. Het ontbreken van een antwoord binnen de voorziene termijn wordt als een stilzwijgende instemming beschouwd. Na aanvaarding door de aangezochte lidstaat, kan de lidstaat waar de asielaanvrager zich bevindt hem een bevel om het grondgebied te verlaten betekenen naar de lidstaat die verantwoordelijk is voor zijn asielverzoek. Die bevelen om het grondgebied te verlaten monden echter niet altijd uit in een daadwerkelijke overdracht (verdwijning, onmogelijkheid van verplaatsing wegens gezondheidsredenen ...).

In de context van de Dublin-verordening, is elke lidstaat verplicht om Eurostat op de hoogte te brengen van drie types statistieken:

- het aantal verzoeken tot overname of terugname van een asielzoeker dat voor elke lidstaat werd verstuurd en ontvangen;
- het aantal en de aard van de beslissingen;
- het aantal daadwerkelijke Dublin-overdrachten.

1.4.1. | De verzoeken

Tussen 2012 en 2013 werd een sterke stijging vastgesteld van het aantal verzoeken dat België van een andere lidstaat ontving, van 3.381 naar 5.441, ofwel een toename van +61%. Daarentegen daalde het aantal verzoeken dat door België naar een andere lidstaat werd gestuurd van 4.119 in 2012 naar 2.813 in 2013 (-32%). In 2013 werden er door België met andere woorden nagenoeg dubbel zoveel verzoeken ontvangen als er werden verstuurd, wat verschilt van de situatie in 2012, toen het aantal door België verstuurd verzoeken (4.119) hoger was dan het aantal ontvangen verzoeken (3.381).

Duitsland is verreweg het belangrijkste land dat Dublin-verzoeken naar België stuurt. In 2012 kwam dat land al op de eerste plaats, maar het aantal naar België verstuurd verzoeken is tussen 2012 en 2013 meer dan verdubbeld. In 2013 vertegenwoordigde Duitsland alleen 52% van het totale aantal in 2013 naar België gestuurde verzoeken. Frankrijk kwam op de tweede plaats met 1.037 verzoeken, op grote afstand gevolgd door Zweden (338), Nederland (303) en Zwitserland (251).

In 2013 verstuurd België voornamelijk Dublin-verzoeken naar Italië (475), Frankrijk (355), Polen (333), Spanje (303) en Duitsland (265). Het Verenigd Koninkrijk, dat in 2012 nog op de eerste plaats kwam met 1.192 verzoeken, zakte in 2013 naar de zesde plaats met slechts 196 verzoeken (-84%).

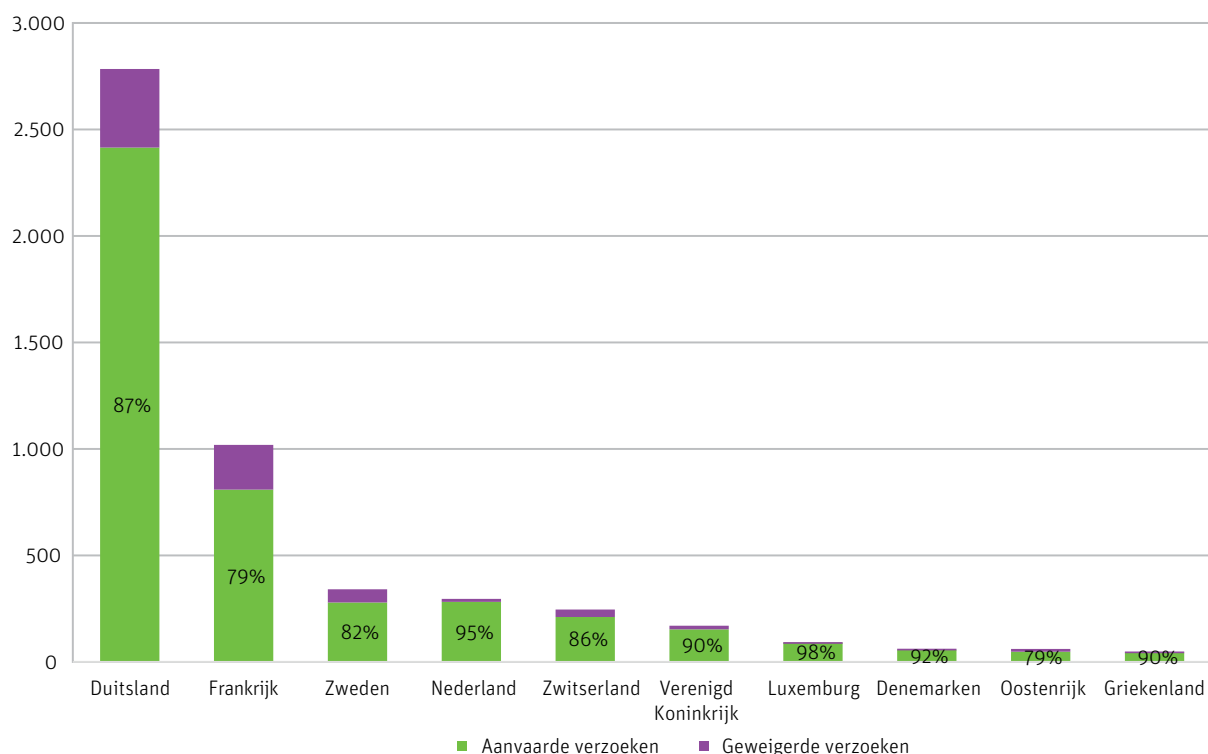
1.4.2. | De beslissingen

In 2013 heeft België 5.331 beslissingen genomen met betrekking tot verzoeken die het van andere landen heeft gekregen. In 85% van de gevallen heeft België aanvaard om het asielverzoek over of terug te nemen (4.546). In 15% van de gevallen gaf België een negatief antwoord (785).

¹²⁸ Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18/02/2003; Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013.

¹²⁹ Zie M. Beys “De Dublin III Verordening: “lipstick on a pig”? Praktische handleiding”, *Vluchtschrift*, Caritas international, januari – september 2014, pp. 3-34, www.caritas-int.be/nl/publicaties/vluchtschrift.

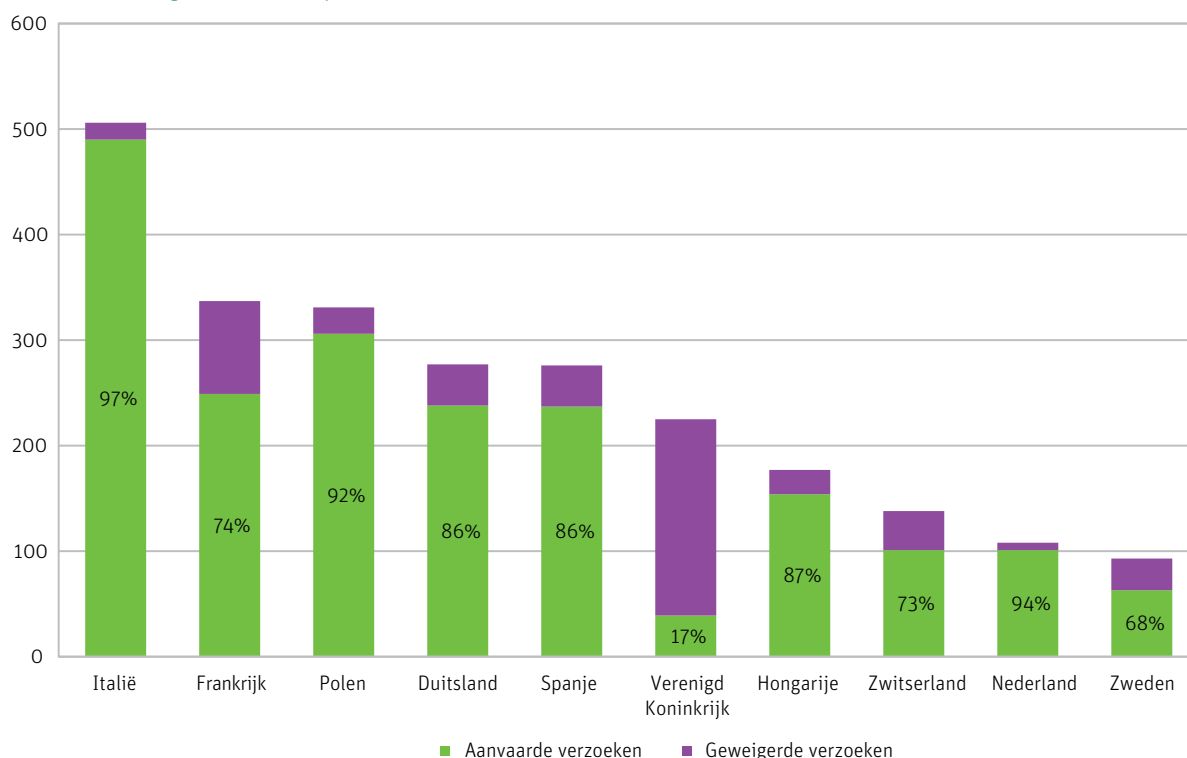
Figuur 27. Aantal en type beslissingen genomen door België na de ontvangst van een Dublin-verzoek per land dat de aanvraag heeft ingediend (top 10), 2013 (Bron: Eurostat)



In datzelfde jaar werden in totaal 2.832 beslissingen genomen door de andere landen over verzoeken die door België werden verstuurd. Die beslissingen hebben ertoe geleid dat 79% van de verzoeken werden aanvaard

(2.239) tegenover 21% geweigerde verzoeken (593). Het percentage verzoeken dat door het Verenigd Koninkrijk werd aanvaard, lag bijzonder laag (17%).

Figuur 28. Aantal en type beslissingen genomen door de landen waarnaar België een Dublin-verzoek heeft gestuurd (top 10), 2013 (Bron: Eurostat)

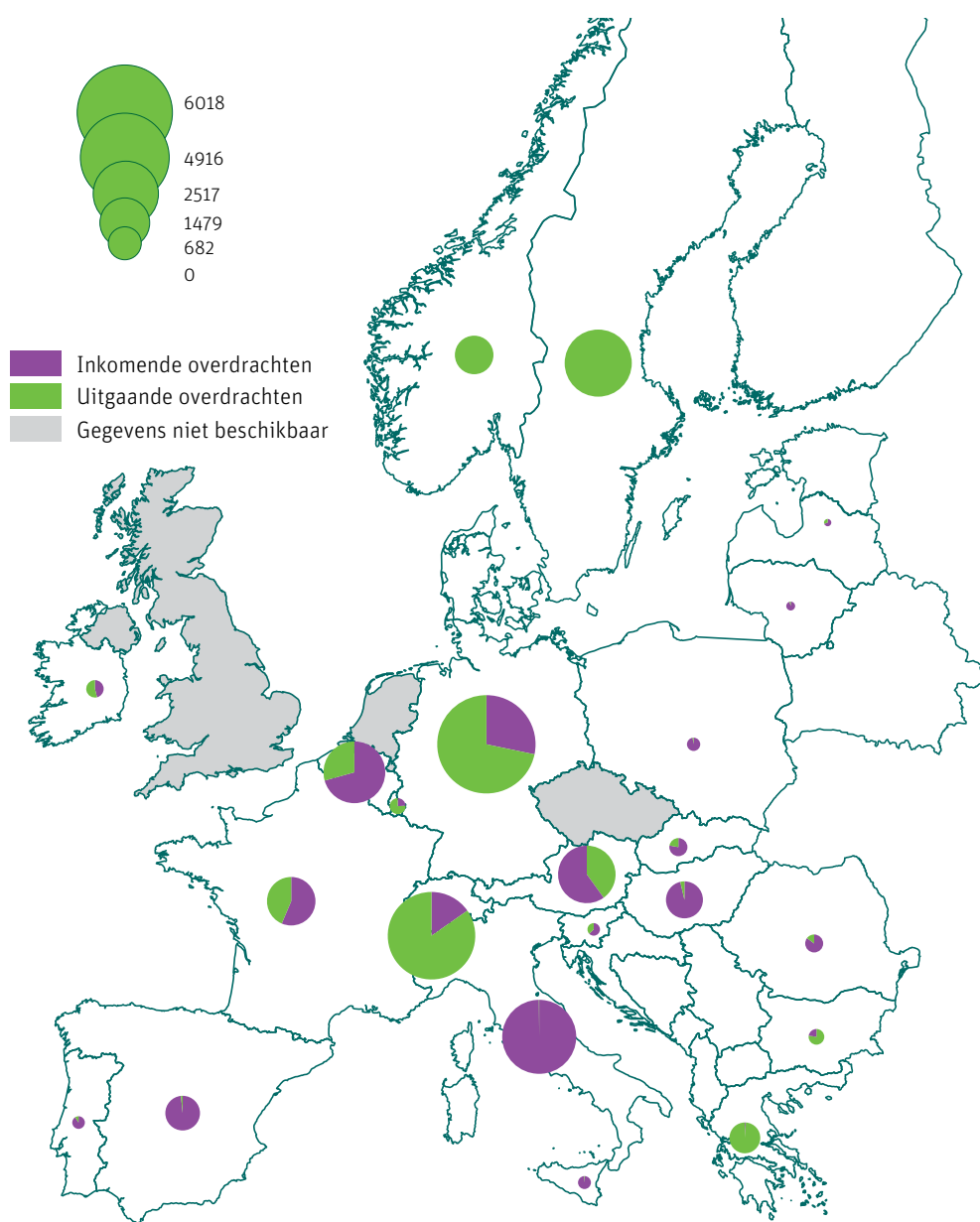


1.4.3. | De daadwerkelijke overdrachten

Uiteindelijk heeft slechts een deel van de overdrachten daadwerkelijk plaatsgevonden. In 2013 werden er 1.779 Dublin-overdrachten uitgevoerd naar België en 738 vanuit België. Er kan een grote discrepantie worden vastgesteld tussen de diverse landen. Naar sommige landen, zoals Italië, Spanje, Hongarije of Malta, worden nagenoeg uitsluitend overdrachten uitgevoerd, terwijl ze zelf bijna

geen overdrachten naar andere landen uitvoeren. Andere landen daarentegen, zoals Zweden en Noorwegen, voeren overdrachten naar andere landen uit, maar krijgen er zelf praktisch geen. Enkel Frankrijk, Ierland en Oostenrijk vertonen een relatief evenwicht tussen het aantal inkomende en het aantal uitgaande overdrachten (zie onderstaande kaart).

Figuur 29. Aandeel inkomende en uitgaande overdrachten in het kader van de Verordening Dublin III¹³⁰ (Bron: Eurostat)



¹³⁰ De landen met een zeer gering aantal overdrachten zijn niet op de kaart opgenomen. Het gaat hierbij om Cyprus (15 inkomende en 4 uitgaande overdrachten), IJsland (geen inkomende en 13 uitgaande overdrachten) en Kroatië (8 inkomende en 2 uitgaande overdrachten). Voor Finland werd in 2013 geen enkele overdracht genoteerd.

1.5. | Opvang

Het Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers (Fedasil) beheert het Belgische opvangnetwerk en organiseert het in samenwerking met OCMW's en niet-gouvernementele partnerorganisaties. Op basis van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en bepaalde andere categorieën vreemdelingen (hierna: de opvangwet) hebben asielzoekers recht op opvang en begeleiding tijdens de asielprocedure¹³¹.

Van 2008 tot 2012 was het opvangnetwerk overbezet. Om het hoofd te bieden aan die instroom werden bijkomende (structurele en nood)opvangplaatsen gecreëerd. In april 2012 bereikte het opvangnetwerk de maximumcapaciteit van 24.820 plaatsen¹³². Toch heeft Fedasil tussen oktober 2009 en januari 2012 12.350 beslissingen van niet-toewijzing genomen. In principe konden de betrokkenen aankloppen bij een OCMW, in de praktijk bleven ze vaak op straat staan.

In 2012 volgde het kantelpunt. De instroom in het opvangnetwerk daalde aanzienlijk, zowel door een dalend aantal asielaanvragen (zie supra) als door beleidsmaatregelen, bijvoorbeeld de invoering van de lijst van veilige landen van herkomst en de beperking van het opvangrecht voor wie een meervoudige asielaanvraag indient. Die trends zetten zich voort in 2013 en 2014. Uit de cijfers van Fedasil blijkt dat 22.235 personen in 2013 een opvangplaats hebben gevraagd en 24.323 in 2014 (tegenover 29.975 in 2012 en 32.574 in 2011). Daarvan hebben er respectievelijk 15.455 (70%) en 16.566 (71%) een opvangplaats gekregen. In 2014 werden iets meer dan 7.750 personen als *no show* geregistreerd, hetzij omdat ze er zelf voor kozen geen opvang te vragen, hetzij omdat ze er na een meervoudige asielaanvraag of een eventuele tijdelijke uitsluiting van opvang om disciplinaire redenen geen recht op hadden.

Sinds de aanvragen zijn gedaald en zich op een peil onder de 25.000 stabiliseren, is het aantal opvangplaatsen nog verder afgebouwd. Zo sloten de noodopvangcentra van Houthalen-Helchteren en van Gembloux in 2013 hun deuren, net als de centra van Dinant en van Stoumont en verscheidene individuele opvangplaatsen¹³³. In 2014 daalde de opvangcapaciteit van het Fedasil-netwerk nog eens met 2500 plaatsen. Ook werden structurele plaatsen omgevormd tot "bufferplaatsen", reserveplaatsen die niet

worden gebruikt, maar die snel operationeel kunnen zijn in geval van een massale toestroom van asielaanvragers.

Op 31 december 2014 bedroeg de opvangcapaciteit nog 17.290 plaatsen, met een bezettingsgraad van 78,1%. Hierbij dient echter te worden opgemerkt dat Fedasil sinds 2012 de volgende plaatsen in zijn structurele opvangcapaciteit heeft geïntegreerd: de noodopvangplaatsen, de plaatsen in observatie- en oriëntatiecentra alsook de open terugkeerplaatsen. Op 31 december 2014 waren er volgens de door Fedasil gepubliceerde cijfers voor het jaar 2014 dus 18.015 beschikbare plaatsen en 13.802 bezette plaatsen, ofwel een bezettingsgraad van 76,6%.

Om de vergelijking met de vorige jaren mogelijk te maken, wordt bij de onderstaande cijfers geen rekening gehouden met de noodopvangplaatsen, de plaatsen in observatie- en oriëntatiecentra (OCC)¹³⁴ en de open terugkeerplaatsen. De in de onderstaande tabel vermelde bezettingsgraad geeft dus een overzicht van het aantal opgevangen personen ten opzichte van de *structurele* opvangcapaciteit¹³⁵.

Tabel 7. Evolutie van de capaciteit en de bezetting van het gewone opvangnetwerk, 2005-2014¹³⁶ (Bron: Fedasil)

	Opvang-capaciteit	Opgevangen personen	Bezettingsgraad
2005	15.659	14.769	94,3%
2006	15.896	12.816	80,6%
2007	15.609	13.847	88,7%
2008	15.862	15.775	99,5%
2009	17.168	16.655	97,0%
2010	18.990	18.364	96,7%
2011	21.031	20.455	97,3%
2012	22.513	20.486	91,0%
2013	19.929	14.379	72,2%
2014	17.290	13.506	78,1%

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

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

136 Cijfers op 31 december van elk jaar, voor de periode 2005-2014. Die cijfers houden geen rekening met de noodopvangplaatsen, de opvangplaatsen in hotels, de plaatsen in observatie- en oriëntatiecentra en de open terugkeerplaatsen.

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

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

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

2. RECENTE EVOLUTIES

2.1. | Asiel

2.1.1. | Op Europees niveau

Dublin III van kracht

Sinds 1 januari 2014 is de Dublin III-verordening¹³⁷ van kracht. Die verordening bepaalt welke lidstaat verantwoordelijk is om een asielaanvraag te behandelen. De verordening is de opvolger van de Dublin II-verordening en is van toepassing op alle nieuwe overname- of terugnameverzoeken van lopende asielprocedures.

Met sommige aanpassingen aan de Dublin III-verordening wordt de regelgeving in overeenstemming gebracht met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Ze voert een expliciet verbod in van een overdracht naar de lidstaat waar een risico bestaat op een onmenselijke of vernederende behandeling¹³⁸. Voortaan is de verordening ook van toepassing op verzoeken tot subsidiaire bescherming en niet langer alleen bij asielaanvragen in de zin van de VN-vluchtelingenconventie. Daarnaast worden de noties ‘familielid’ en ‘persoon ten laste’ opgenomen wat de mogelijkheden voor familiehereniging vergroot, vooral ten aanzien van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV). De verordening verduidelijkt ook wanneer de verantwoordelijkheid van een staat vervalt en verplicht haar om de asielzoeker gedetailleerde informatiebrochures te geven in een taal die hij begrijpt.

Een van de belangrijkste wijzigingen in de Dublin III-verordening is de verplichting voor de lidstaten om te voorzien in een daadwerkelijk beroep¹³⁹. Dat betekent dat de persoon die om internationale bescherming verzoekt een beroep ‘in feite en in rechte’ tegen een beslissing tot overdracht moet kunnen instellen, waarbij de rechter overgaat tot een grondig en aandachtig onderzoek. De Belgische wet is daar voorlopig nog niet mee in overeenstemming; zij voorziet immers slechts in een schorsings- en annulatieberoep.

Ook het recht op opvang zou moeten verlengd worden tijdens de beroepsprocedure tegen de overdracht. De Belgische opvangwet¹⁴⁰ voorziet echter niet in de verlenging van de opvang van een asielzoeker wanneer een schorsings- en annulatieberoep tegen de overdracht wordt ingediend.

De verordening kent een directe toepassing. Dat betekent dat haar bepalingen van toepassing zijn, zonder dat deze in een nationale wet moeten worden omgezet. Om een einde te stellen aan de strijdigheid tussen het Belgische en Europese recht, raadt Myria aan de vreemdelingenwet en opvangwet op deze punten in overeenstemming te brengen met de bewoordingen en de geest van de verordening¹⁴¹.

Arrest Tarakhel: individuele garanties bij een Dublin-overdracht van kwetsbare personen

Op 3 november 2014 veroordeelde het EHRM¹⁴² Zwitserland omdat het geen individuele garanties had gevraagd bij een overdracht van een gezin met minderjarige kinderen naar Italië.

Het ging daarbij om een Afghaans gezin met zes minderjarige kinderen waarvoor Zwitserland, in overeenstemming met de Dublin II-verordening, een overdracht naar Italië had gevraagd. Het gezin vocht deze beslissing aan en in 2012 stond het EHRM een voorlopige maatregel toe om de overdracht naar Italië te schorsen. Uiteindelijk sprak het Hof zich in november 2014 uit over de grond van de zaak. Het EHRM oordeelde dat de Dublin-overdracht van een gezin met minderjarige kinderen een vernederende en onmenselijke behandeling zou kunnen zijn (artikel 3 EVRM). Het Hof uitte immers ernstige bedenkingen bij de opvangomstandigheden in Italië. Het baseerde zich daarbij op de rapporten en aanbevelingen van het UNHCR, waaruit blijkt dat de opvangplaatsen overbevolkt en onhygiënisch zijn en het er gewelddadig aan toe kan gaan.

Het Hof benadrukte dat asielzoekers een bijzonder kwetsbare groep zijn en dus bijzondere bescherming moeten genieten onder artikel 3 EVRM. Het achtte deze bijzondere bescherming

Voor het eerst stelt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wel dat de verzoekende staat individuele garanties moet bekomen opdat de betrokken asielzoekers niet in omstandigheden zouden terechtkomen strijdig met artikel 3 van het Verdrag.

¹³⁷ Dublin III-verordening (EU) 604/2013.

¹³⁸ Art. 3 §2 Dublin III-verordening (EU) 604/2013.

¹³⁹ Art. 27 Dublin III-verordening (EU) 604/2013.

¹⁴⁰ Wet 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen.

¹⁴¹ Zie: hfdst. 10, *Procedurale waarborgen: het recht om je grondrechten te doen gelden*.

¹⁴² EHRM, *Tarakhel v. Zwitserland*, nr. 29217/12, 4 november 2014.

extra belangrijk wanneer het om kinderen gaat, ook al worden zij vergezeld door hun ouders.

Vervolgens concludeert het Hof dat Zwitserland onvoldoende individuele garanties heeft bekomen van de Italiaanse autoriteiten opdat het gezin bij de overdracht op een gepaste wijze zou opgevangen worden, namelijk aangepast aan de leeftijd van de kinderen en met de garantie dat het gezin samen zou worden gehouden.

In tegenstelling tot de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU¹⁴³, moet er geen sprake zijn van systematische tekortkomingen in het asielsysteem. Ook bijzondere tekortkomingen zoals in casu de opvangcondities voor gezinnen met kinderen, kunnen vragen doen rijzen over een overdracht in overeenstemming is met artikel 3 EVRM. Voor het eerst stelt het EHRM wel dat de verzoekende staat individuele garanties moet bekomen opdat de betrokken asielzoekers niet in omstandigheden zouden terechtkomen strijdig met artikel 3 EVRM.

Het arrest focust op de situatie van een gezin met minderjarige kinderen. Toch rijst de vraag of de lidstaat die de overdracht vraagt ook geen individuele garanties moet bekomen bij een uitgebreidere groep asielzoekers. Het Hof interpreteert de notie 'kwetsbaar' immers heel ruim. Het stelt, net als in het arrest *M.S.S.*¹⁴⁴, dat asielzoekers door hun status als asielzoeker behoren tot een "ondergeprivilegieerde en kwetsbare groep" die nood hebben aan speciale bescherming. In de praktijk zal de DVZ individuele garanties vragen voor specifiek kwetsbare asielzoekers, zoals kinderen en alleenstaande vrouwen¹⁴⁵. Myria pleit er voor om die notie van kwetsbaarheid ruimer te zien dan deze categorieën. We kunnen hierbij teruggrijpen naar de definitie van kwetsbare personen in het EU-recht, zoals in de opvang- en terugkeerrichtlijn. Die verstaan onder kwetsbare personen minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, bejaarden, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen en personen die gefolterd of verkracht zijn of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld hebben ondergaan¹⁴⁶. Individuele garanties zouden dus op zijn minst moeten gevraagd worden voor al deze kwetsbare profielen.

Verderop in dit hoofdstuk gaan we in op de interpretatie die de Belgische overheid geeft aan dit arrest en hoe zij dit in de praktijk toepast op gezinnen met kinderen.

ABC-arrest: het bewijzen van homoseksualiteit in de asielpcedure

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft de wijze waarop de nationale autoriteiten de geloofwaardigheid van de homoseksuele geaardheid van asielzoekers niet mogen beoordelen verduidelijkt¹⁴⁷. Zij sluit een reeks methoden en testen uit maar geeft geen antwoord op welke bewijsmiddelen dan wel geschikt zijn om die geaardheid vast te stellen.

Vooreerst stelt het Hof dat de beoordeling van de seksuele geaardheid niet gebaseerd mag zijn op louter stereotiepe opvattingen. Er moet rekening gehouden worden met de individuele en persoonlijke situatie van de asielzoeker. Dat een asielzoeker bepaalde stereotiepe vragen, zoals kennis over organisaties die de belangen van homoseksuelen verdedigen, niet kan beantwoorden, is dus op zich geen voldoende grond om zijn geloofwaardigheid in vraag te stellen¹⁴⁸.

Ten tweede mogen de nationale autoriteiten bij de ondervraging geen intieme en gedetailleerde vragen stellen over hoe de asielzoeker invulling geeft aan zijn seksuele geaardheid. Dat is immers in strijd met de grondrechten uit het Handvest, in het bijzonder met het recht op eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven¹⁴⁹.

Ten derde beklemtoont het Hof dat het gebruik van eventuele tests om de homoseksualiteit te bewijzen of video-opnames van intieme handelingen, strijdig is met de menselijke waardigheid, zoals verankerd in artikel 1 van het Handvest¹⁵⁰. Bovendien zou het toelaten of aanvaarden van een dergelijk type bewijs een stimulans voor andere asielzoekers vormen en er feitelijk op neerkomen dat dergelijke bewijzen van hen worden verlangd¹⁵¹.

Ten slotte kan uit het enkele feit dat de asielzoeker niet meteen heeft verklaard homoseksueel te zijn, niet de conclusie worden getrokken dat hij niet geloofwaardig

143 HvJEU, C-411/10 en C-493/10, *N.S. v. Secretary of State for the Home Department*, 21 december 2011. Volgens deze rechtspraak mag een Dublinoverdracht niet uitgevoerd enkel wanneer er sprake is "tekortkomingen in het systeem van de asielpcedure en de opvangvoorzieningen".

144 EHRM, *M.S.S. v. België en Griekenland*, nr. 30696/09, 21 januari 2011.

145 BCHV, *Verslag van de contactvergadering*, 10 februari 2015, punt 11.

146 Art. 3 (9) Terugkeerrichtlijn 2008/115/EG 16 december 2008; art. 17 Opvangrichtlijn 2003/9/EG van de Raad 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten.

147 HVJEU C-148/13–C-150/13, A, B, C v. *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 2 december 2014.

148 HVJEU C-148/13–C-150/13, A, B, C v. *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 2 december 2014, §§ 60-63.

149 *Ibid*, § 64.

150 *Ibid*, § 65-66.

151 Tot staving van zijn aanvraag heeft C aan de met het onderzoek belaste autoriteiten een video-opname voorgelegd waarin hij intieme handelingen verricht met een persoon van hetzelfde geslacht.

is.¹⁵² Die terughoudendheid is immers te verklaren uit het feit dat van de asielzoeker verlangd wordt dat hij zeer intieme aspecten van zijn leven, in het bijzonder, zijn geaardheid, moet onthullen.

In tegenstelling tot het Hof, dat vage bewoordingen gebruikt omtrent de niet-toegelaten bewijzen, sprak advocaat-generaal Sharpston, zich concreter uit in haar conclusie¹⁵³. Zij stelt dat het gebruik van indringende en vernederende methodes, zoals medische of pseudo-medische tests, zoals fallometrie, het recht op lichamelijke en geestelijke integriteit en op privéleven schendt. Ook indringende ondervragingen en vragen om foto's en video's van seksuele praktijken schenden deze rechten¹⁵⁴.

In tegenstelling tot het Hof probeert de advocaat-generaal wel enkele richtlijnen mee te geven hoe de geloofwaardigheid dan wel kan vastgesteld worden. Volgens advocaat-generaal Sharpston moet bij de beoordeling worden gefocust op de geloofwaardigheid van de asielzoeker. Dat betekent dat moet worden geëvalueerd of zijn relaas waarschijnlijk en coherent is. Zij benadrukt dat de asielprocedure geen rechtszaak is maar wordt gekenmerkt door samenwerking. De overheden hebben niet de taak om de onjuistheid van het verzoek van de asielzoeker aan te tonen, net zo min als de asielzoeker de taak heeft de juistheid ervan aan te tonen. Beide partijen hebben veeleer een gemeenschappelijk doel¹⁵⁵.

Concreet stelt de advocaat-generaal dat het belangrijk is dat de ambtenaar die de beslissing neemt, ofwel de houding heeft gezien van de asielzoeker toen die zijn relaas deed (hetgeen de voorkeur verdient), ofwel ten minste over een volledig verslag beschikt waarin die informatie is opgenomen. Asielzoekers moeten bovendien de mogelijkheid krijgen om, vóór de vaststelling van een definitief besluit, te reageren op alle specifieke problematische punten betreffende hun geloofwaardigheid die zich tijdens de procedure aandienen. Dat wordt immers vereist door het beginsel dat eenieder het recht heeft om te worden gehoord vóór de vaststelling van een besluit dat zijn belangen nadelig kan beïnvloeden¹⁵⁶.

België diende bij het ABC-arrest schriftelijke opmerkingen in. Het benadrukte dat het de UNHCR-richtsnoeren toepast en stelt dat het niet nodig is de seksuele geaardheid van een

verzoeker klinisch of wetenschappelijk te verifiëren. Het hecht daarentegen wel belang aan de geloofwaardigheid van het relaas van de verzoeker. Toch pleit het voor enige flexibiliteit, waar de advocaat-generaal het niet mee eens is. In haar standpunt stelde de Belgische overheid immers dat de kwalificatierichtlijn en de procedurerichtlijn het recht op een privéleven al passend in aanmerking nemen. Daarom meent België dat dat recht niet een tweede keer kan worden aangevoerd om minder streng te beoordelen of de regels te versoepelen voor asielzoekers die stellen homoseksueel te zijn¹⁵⁷.

2.1.2. | Op Belgisch niveau

Albanië: een veilig land van herkomst of toch niet?

Begin 2012 werd de notie 'veilige landen van herkomst' in het Belgische recht ingevoerd. Daardoor worden onderdanen van die landen onderworpen aan een specifieke, versnelde asielprocedure. Er geldt een weerlegbaar vermoeden dat de betrokken landen veilig zijn, waardoor de bewijslast uitsluitend bij de asielzoeker komt te liggen. Voor asielzoekers uit een van die landen heeft het CGVS vijftien dagen vanaf het indienen van een asielverzoek om de aanvraag niet in overweging te nemen. Tot voor kort stond er ook enkel een annulatieberoep open tegen de niet-inoverwegingname. Dat werd door de wet van 10 april 2014 gewijzigd, dat nu voorziet in een beroep in volle rechtsmacht¹⁵⁸.

De lijst van veilige landen van herkomst wordt minstens één keer per jaar opgesteld. Voor 2014 ging het om volgende landen: Albanië, Bosnië-Herzegovina, Macedonië (FYROM), India, Kosovo, Montenegro en Servië¹⁵⁹, dezelfde landen als in 2012 en 2013.

Intussen schrapte de Raad van State Albanië van de lijst van veilige landen voor asiel. De Raad van State¹⁶⁰ ging daartoe over omdat het in 2012 behoorde tot de top 10-landen met het hoogst aantal erkenningen als vluchteling. Tussen juni 2012 en april 2013 bedroeg

Tussen juni 2012 en april 2013 bedroeg de erkenningsgraad in België 17,2%, wat een hoge graad van bescherming is.

¹⁵² *Ibid*, § 67-71.

¹⁵³ HVJEU C-148/13–C-150/13, A, B, C v. *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, Conclusie Adv. Gen. Sharpston, 17 juli 2014.

¹⁵⁴ *Ibid*, §§ 62-63.

¹⁵⁵ *Ibid*, § 73.

¹⁵⁶ Voor meer informatie, zie focus hfdst. 10: *Procedurale garanties: het recht om gehoord te worden*.

¹⁵⁷ HVJEU C-148/13–C-150/13, A, B, C v. *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, Conclusie Adv. Gen. Sharpston, 17 juli 2014, §§ 53 en 59.

¹⁵⁸ Wet van 10 april 2014. Zie ook hfdst. 10: *Procedurale garanties: het recht om je rechten te doen gelden*.

¹⁵⁹ KB 24 april 2014 tot uitvoering van het artikel 57/6/1, vierde lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, houdende de vastlegging van de lijst van veilige landen van herkomst.

¹⁶⁰ RvS 23 oktober 2014, nr. 228.901; RvS 23 oktober 2014, nr. 228.902.

de erkenningsgraad in België 17,2%, wat een hoge graad van bescherming is. Albanezen die erkend worden als vluchteling, zijn meestal op de vlucht voor bloedwraak. Het CGVS deelde mee dat ongeveer 80% van de positieve beslissingen in de referentieperiode genomen werd op basis van bloedwraak. Dat fenomeen is nog steeds actueel en rechtvaardigt het verlenen van bescherming¹⁶¹. Het CGVS deelde mee dat ze de asielaanvragen ten aanzien van Albanië in navolging van die arresten ten gronde onderzocht. Het CGVS trok ook de beslissingen tot niet-inoverwegingneming in als er nog een beroep liep bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) tegen die beslissing.

Over het KB van 2014 besliste de Raad van State in mei 2015.

Op 11 mei 2015 keurde de ministerraad in tweede lezing de lijst met veilige landen voor 2015 goed. Opvallend is dat Albanië opnieuw op deze lijst staat. De andere veilige landen van herkomst in dit KB blijven ongewijzigd: Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Servië, Montenegro, Macedonië (FYROM) en India¹⁶². Ook aanvragen uit Albanië worden dus opnieuw volgens de versnelde procedure behandeld.

Hervestiging: verdere inspanningen van de Belgische regering

In het kader van het Europese hervestigingsprogramma had België zich ertoe verbonden om 100 vluchtelingen te hervestigen in 2014. Voor 2015 gaat het om 300 personen, met name vluchtelingen uit Syrië en Congolese vluchtelingen uit het Grote Merengebied. Als reactie op de gebeurtenissen in de Middellandse Zee, kondigde de staatssecretaris voor Asiel en Migratie aan dat ons land dit jaar daarbovenop 250 Syrische vluchtelingen extra zal hervestigen¹⁶³.

Hoewel Myria dit engagement aanmoedigt, stellen we vast dat dit ontoereikend is om tegemoet te komen aan de huidige crisis in het Midden-Oosten en de aanhoudende vluchtelingencrisis in het Grote Merengebied en andere regio's in de wereld waar mensen zich al jaren in een langdurige vluchtelingensituatie bevinden, zonder dat terugkeer of lokale integratie mogelijk is.

Dat België met de nodige politieke wil meer kan doen, blijkt uit de hervestigingsengagementen die het in het verleden is aangegaan. Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft België meer dan 10.000 personen hervestigd. Zo kregen in 1956-1957 6.000 Hongaren die gevlucht waren na het neerslaan van de Hongaarse Lente een nieuwe thuis in België. In 1973 konden 1.100 Chilenen de terreur van Pinochet ontvluchten. De meer recente geschiedenis toont dan weer aan dat in 1999, tijdens de oorlog in Kosovo, 1.200 Kosovaren naar België werden overgebracht¹⁶⁴.

Europees commissaris Malmström roept ook op tot een groter hervestigingsengagement van de lidstaten¹⁶⁵. Ze beseft dat de EU de lidstaten niet kan verplichten om een dergelijk engagement aan te gaan, maar de EU probeert de lidstaten aan te moedigen door een bedrag van 6.000 tot 10.000 euro per gevestigde vluchteling (gebaseerd op specifieke categorieën) te voorzien¹⁶⁶.

Dit jaar geven we het woord aan het CGVS, dat in een externe bijdrage, de Belgische engagementen toelicht en uitlegt hoe de prioriteiten worden bepaald. Het geeft ons ook een dieper inzicht in de selectieprocedure.

¹⁶¹ RvS 23 oktober 2014, nr. 228.902, p. 20.

¹⁶² KB van 11 mei 2015 tot uitvoering van het artikel 57/6/1, vierde lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, houdende de vastlegging van de lijst van veilige landen van herkomst.

¹⁶³ Fedasil, nieuwsbericht: Staatssecretaris Francken bezoekt Sint-Truiden, 29 april 2015, zie: www.fedasil.be.

¹⁶⁴ Voor meer informatie, zie: www.hervestiging.be.

¹⁶⁵ EUROPESE COMMISSIE, *Commissioner Malmström welcomes the launch of the Triton operation*, 31 oktober 2014, beschikbaar op: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-346_en.htm. Intussen werd Commissaris Malmström opgevolgd door Dimitris Avramopoulos als commissaris voor Migratie en Binnenlandse Zaken.

¹⁶⁶ EUROPESE COMMISSIE, *Commissioner Cecilia Malmström commemorates the Lampedusa tragedy*, 2 oktober 2014, beschikbaar op: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-296_en.htm.



Externe bijdrage: hervestiging



COMMISSARIAAT-GENERAAL
VOOR DE VLUCHTELINGEN EN DE STAATLOZEN

Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen

Kader 13

Hervestiging (Resettlement) is het selecteren en overbrengen van vluchtelingen vanuit een eerste asieland, waar zij bescherming hebben gezocht, naar een derde land dat heeft ingestemd deze vluchtelingen op te nemen en hen een *permanent verblijfsrecht* toe te kennen.

Hervestiging is één van de *drie duurzame oplossingen* voor slachtoffers van vervolging. Het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de VN (UNHCR) gaat voor elk van de betrokken vluchtelingen eerst na of terugkeer naar het land van herkomst of lokale integratie in het eerste opvangland geen (betere) optie zijn. Enkel als deze twee opties niet mogelijk zijn, kan er sprake zijn van hervestiging (Resettlement). Het gaat dan ook duidelijk om duurzame oplossingen op lange termijn, waarbij hervestiging het sluitstuk vormt.

In 2013 werd hervestiging verankerd binnen het Belgische asiel- en migratiebeleid. 2013 was het jaar waarin België is gestart met een structureel hervestigingsprogramma. Dit betekent dat België sinds dat jaar een vooraf bepaald quotum van kwetsbare vluchtelingen naar België overbrengt. Dit gebeurt in een Europees kader en in nauw overleg met UNHCR.

In de loop van 2013 zijn 100 vluchtelingen via hervestiging naar België gereisd, onder wie 31 Burundese vluchtelingen uit Tanzania en 52 Congolese vluchtelingen uit Burundi. De focus voor 2014-2015 is verschoven van Congolese vluchtelingen uit het Grote Merengebied, voornamelijk uit Burundi, naar Syrische vluchtelingen. In 2014 bedroeg het quotum opnieuw 100: 75 Syrische vluchtelingen uit Turkije en 25 Congolese vluchtelingen uit Burundi. In november 2014 heeft de staatssecretaris voor Asiel en Migratie beslist om het aantal plaatsen voor hervestiging van Syrische vluchtelingen voor 2015 op te trekken van 75 naar 225. Ook in 2015 zijn er 75 hervestigingsplaatsen voorzien voor Congolese vluchtelingen uit Burundi.

Voor het invullen van het jaarlijkse quotum kijkt België in de eerste plaats naar de beschermingsnood van de

verschillende vluchtelingenpopulaties wereldwijd, die jaarlijks in kaart worden gebracht door UNHCR. De keuze van België voor Congolese vluchtelingen uit de Grote Merenregio past binnen het meerjaarlijkse actieplan van UNHCR, dat o.a. als ambitie heeft om in de periode 2013-2017 ongeveer 50.000 Congolese vluchtelingen uit deze regio te hervestigen. Vooral de Verenigde Staten zal grote aantallen Congolese vluchtelingen opnemen. Het gaat hierbij voornamelijk om kwetsbare vluchtelingen afkomstig uit Oost-Congo die tussen 1994 en 2005 zijn gevlucht en al soms bijna 20 jaar in verschillende kampen verblijven in Burundi, Rwanda, Uganda of Tanzania, zonder uitzicht op een duurzame oplossing.

Een ander belangrijk criterium voor het vastleggen van de Belgische prioriteiten is het strategische nut voor België en de Europese Unie. Het is immers zinvol om de hervestigingsoperaties maximaal te laten renderen voor het Belgische ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en het buitenlandse beleid in het algemeen. Gelet op de actieve rol die België speelt in de Grote Merenregio past de prioritisering van Congolese vluchtelingen binnen deze strategie. Daarnaast is er het strategische nut voor de EU, door te focussen op landen die als prioritair werden geïdentificeerd in het hervestigingsprogramma van de Europese Unie. De Europese Commissie pleit al jarenlang voor een actievere rol van de EU-lidstaten in dit domein. Om dit aan te moedigen zijn binnen het Europese hervestigingsprogramma belangrijke financieringsmogelijkheden voorzien, tot 10.000 euro per hervestigde vluchteling. België maakt maximaal gebruik van deze financieringsmogelijkheden.

Als laatste belangrijke criterium voor het vastleggen van de prioriteiten gelden criteria i.v.m. opvang en integratie. Hiermee wordt bijvoorbeeld de beperkte capaciteit bedoeld om vluchtelingen met bepaalde medische noden op te vangen.

De beslissing om ook Syriërs te hervestigen, die veel recenter dan de Congolezen hun land van herkomst, zijn ontvlucht - het begin van het Syrische conflict dateert van begin 2011 - werd genomen na verschillende oproepen door UNHCR om solidariteit te tonen met de buurlanden van Syrië. Deze vingen eind 2014 samen meer dan 3,5 miljoen Syrische vluchtelingen op en kunnen deze stroom niet langer aan. Drie landen, Libanon, Turkije en Jordanië, dragen de grootste last. Einde 2014 stond het aantal aangeboden hervestigingsplaatsen voor Syrische vluchtelingen sinds 2013 op bijna 60.000, waarbij de Verenigde Staten niet zijn meegeteld, aangezien zij werken met een open quotum. Binnen de EU neemt vooral Duitsland, dat 20.000 plaatsen voor zogenaamde humanitaire admittie aanbiedt en

8.500 plaatsen binnen het kader van een individueel sponsorshipprogramma, het voortouw. Ook Zweden met 2.500 hervestigingsplaatsen voor Syriërs speelt een voortrekkersrol. Met deze duidelijke signalen en acties van “burden sharing” hoopt de internationale gemeenschap om garanties te bekomen van de opvanglanden in de regio dat Syrische vluchtelingen toegang blijven krijgen tot levensnoodzakelijke bescherming en dat ze de grenzen met Syrië openhouden.

UNHCR prioriteert binnen de enorme groep van meer dan 3,5 miljoen Syrische vluchtelingen de meest kwetsbare vluchtelingen, bijvoorbeeld personen met acute beschermingsnood, vrouwen of kinderen in gevaar of overlevenden van geweld of foltering. UNHCR hanteert hierbij ook een aantal deprioriteringsgronden, die ze strikt toepast. Indien er bijvoorbeeld aanwijzingen zijn dat een persoon in aanmerking zou komen voor uitsluiting van de vluchtelingenstatus omwille van oorlogsmisdrijven begaan tijdens het Syrische conflict, wordt deze niet voorgedragen voor hervestiging.

België aanvaardt enkel hervestigingsvoordrachten door UNHCR: pas na toekenning van de vluchtelingenstatus en een grondige screening van de nood aan hervestiging door deze organisatie worden dossiers aan België voorgedragen. Het CGVS speelt, gelet op haar beschermingsmandaat en landenexpertise, een sleutelrol in het verdere selectieproces. Na de voordracht licht het CGVS deze dossiers voor een eerste keer grondig door. De Belgische veiligheidsdiensten doen ook steeds een screening van alle voorgedragen dossiers. Het CGVS organiseert vervolgens een selectiemissie naar het opvangland om van de voorgedragen vluchtelingen een bijkomend interview af te nemen. Belangrijkste doel van deze missies is om te verifiëren of er effectief een actuele vrees voor vervolging

in de zin van de Vluchtelingenconventie is. Het CGVS maakt op basis van de ingewonnen informatie een advies voor selectie over aan de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, die vervolgens de instructie geeft aan de Dienst Vreemdelingenzaken om voor de geselecteerde groep reisdocumenten voor de komst naar België op te maken.

In september 2014 werden 75 Syrische vluchtelingen verblijvend in Turkije aanvaard voor hervestiging naar België. In december 2014 zijn er 28 vluchtelingen van deze groep in België aangekomen. De rest van de groep had einde 2014 nog geen toelating gekregen van de Turkse autoriteiten om het land te verlaten. Hun aankomst is voorzien voor begin 2015.

Naast het CGVS speelt Fedasil een belangrijke rol binnen het Belgische hervestigingsprogramma. Zij staan in voor de culturele oriëntatie ter plaatse ter voorbereiding van de opvang en integratie na aankomst in België. Ook de coördinatie van de transfer van de hervestigde vluchtelingen naar België gebeurt door Fedasil, in samenwerking met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Deze laatste is ook belast met het uitvoeren van medische screenings. Verder voorziet Fedasil in de initiële opvang gedurende 6 à 7 weken in een collectief opvangcentrum voor asielzoekers en voor de doorstroming naar gemeentes en OCMW's die vooraf hebben ingestemd hervestigde vluchtelingen op te vangen. Twee NGO's, Caritas en Convivial staan in voor de individuele begeleiding van de hervestigde vluchtelingen voor een periode van minimum één jaar.

Voor meer uitgebreide informatie rond hervestiging en een actuele stand van zaken kan je terecht op de website www.hervestiging.be.

2.2. | Opvang

2.2.1. | Federaal regeerakkoord: meer collectieve opvang, beperktere individuele opvang

In het federaal regeerakkoord verbindt de regering er zich toe om prioriteit te geven aan collectieve opvang. De staatssecretaris voor Asiel en Migratie meent dat het handhaven van een opvangmodel in twee fasen (eerst

collectief, dan individueel) niet langer opportuun is, omdat de asielprocedure aanzienlijk werd ingekort. De individuele opvang zou prioritair worden voorbehouden voor bepaalde kwetsbare groepen (mensen met een fysieke handicap, zwangere vrouwen, alleenstaanden met kinderen, niet-begeleide minderjarige vreemdelingen) en daarnaast voor die asielzoekers waarbij de kans op erkenning groot is¹⁶⁷.

¹⁶⁷ Beleidsverklaring asiel en migratie, 18 november 2014, beschikbaar op: www.dekamer.be/flwb/pdf/54/0020/54K0020021.pdf.

Besparen op de individuele opvang is een jammerlijke evolutie. De individuele opvang biedt immers de meeste ruimte om op maat te werken en de zelfredzaamheid van de erkende vluchteling te verhogen. Dat laatste wordt ook erkend in het regeerakkoord¹⁶⁸. Bovendien is de individuele opvang ook goedkoper dan de collectieve opvang¹⁶⁹.

De individuele opvang is ook essentieel voor het behoud van het gezinsleven. Het is dan ook aangewezen gezinnen met kinderen op te nemen onder kwetsbare groepen, voor wie deze opvangvorm prioritair zal worden voorbehouden¹⁷⁰.

Ten slotte rijst ook nog de vraag wie zal oordelen of de kans op een erkenning al dan niet groot is en hoe. De asielaanvraag wordt immers onderzocht door het CGVS, dat een onafhankelijke instelling is, na een grondig onderzoek. Het lijkt dus onverzoenbaar om de opvang en de al dan niet grote kans op erkenning aan elkaar te koppelen.

2.2.2. | Uitkering moet voldoende zijn om huisvesting op de private huurmarkt te vinden¹⁷¹

Het Hof van Justitie van de Europese Unie stelt dat als een lidstaat ervoor kiest om materiële opvangvoorzieningen te verstrekken in de vorm van een uitkering of van tegoedbonnen, die uitkering moet volstaan om een menswaardige levensstandaard te waarborgen en met name huisvesting te vinden, zo nodig op de particuliere huurmarkt¹⁷². Daarnaast meende het Hof dat de opvangrichtlijn een lidstaat toelaat om asielzoekers, bij verzadiging van het opvangnetwerk, door te verwijzen naar instellingen die onder het algemene stelsel van openbare hulpverlening vallen, zoals het OCMW, op voorwaarde dat die instelling de minimumnormen van

de opvangrichtlijn eerbiedigt¹⁷³.

In deze zaak had het gezin Saciri in België een asielverzoek ingediend. Fedasil kon het gezin Saciri geen opvangplaats toewijzen en verwees hen vervolgens door naar het OCMW. Aangezien het gezin Saciri geen huisvesting had kunnen verkrijgen, wendde het zich tot de particuliere huurmarkt. Omdat het vervolgens de huur niet kon betalen, heeft het gezin bij het OCMW een aanvraag tot financiële steun ingediend, die is afgewezen op grond dat het gezin Saciri in een door Fedasil beheerde opvangstructuur moest worden opgevangen¹⁷⁴.

2.2.3. | Recht op opvang bij een meervoudige asielaanvraag?

Heeft een asielzoeker die een tweede of verdere asielaanvraag indient recht op opvang? Dit is een vraag waarmee veel maatschappelijk werkers worden geconfronteerd en waarbij de complexiteit van de regels een antwoord op deze vraag bemoeilijkt. De POD Maatschappelijke Integratie probeert in haar rubriek 'veelgestelde vragen' op haar website enige duidelijkheid te brengen. Daarnaast licht een instructie van Fedasil van 23 mei 2014 het recht op opvang toe wanneer er voor de RvV een beroep in volle rechtsmacht wordt ingesteld tegen een niet-inoverwegingname van een asielaanvraag uit een veilig land of een meervoudige asielaanvraag.

De algemene beginselen van de opvangwet stellen dat elke asielzoeker recht heeft op een opvang die hem in staat moet stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid¹⁷⁵. Gaat het om een asielzoeker die een tweede asielaanvraag indient, dan kan Fedasil beslissen om geen opvang toe te kennen maar ze moet die weigering individueel motiveren¹⁷⁶. In de praktijk zal Fedasil echter een code 207 of *no show* toekennen bij een meervoudige asielaanvraag. Wat tot schrijnende situaties leidt, doordat de asielzoeker dan geen recht heeft op materiële steun zolang de aanvraag niet in overweging is genomen door het CGVS of de RvV.

168 Federaal regeerakkoord 9 oktober 2014, pp. 157-158.

169 De gemiddelde kost per persoon van een dag in een opvangcentrum van Fedasil bedroeg 49,82 euro in 2012, terwijl de gemiddelde kost in de individuele opvang beheerd door CIRÉ en Vluchtelingenwerk Vlaanderen in 2013, 35,40 euro bedroeg. Vraag nr. 517 van Nahima Lanjri, van 4 juli 2013, Vr. en A, de Kamer, 2012-2013, 15 juli 2013, p. 237.

170 De meerwaarde, zowel voor het individu als voor de samenleving, wordt door vele organisaties in het middenveld erkend en aanbevolen. Daaronder bevinden zich Vluchtelingenwerk Vlaanderen, CIRÉ, Caritas. De Kinderrechtencommissaris pleit er dan weer voor om ook gezinnen met kinderen als kwetsbaar te beschouwen en hen van dezelfde prioriteit te laten genieten (KINDERRECHTENCOMMISSARIS, *Beleidsnota Asiel en migratie: vanuit kinderrechten bekeken*, 8 januari 2015, beschikbaar op: www.kinderrechtencommissariaat.be).

171 *Jaarverslag Migratie 2013*, hfdst. III.1.B.1.2.2.

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

173 HvJEU, C-79/13, *Fedasil v. Saciri*, 27 februari 2014, §51.

174 De Belgische rechterlijke instanties hebben Fedasil daarop veroordeeld tot het toekennen van opvang aan het gezin Saciri (wat Fedasil op 21 januari 2011 heeft gedaan) en tot betaling aan het gezin Saciri van ongeveer 3.000 euro voor het tijdvak van drie maanden tijdens hetwelk Fedasil hun geen opvang had kunnen bieden. Tijdens het hoger beroep richtte het arbeidshof zich tot het HvJEU omtrent de interpretatie van de opvangverplichting.

175 Art. 3 wet 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen (Opvangwet).

176 Art. 4 Opvangwet.

Fedasil betaalt alleen de medische kosten¹⁷⁷. De POD Maatschappelijke integratie licht toe dat het OCMW ook geen maatschappelijke dienstverlening mag toekennen aan deze asielzoeker, zolang de asielaanvraag niet in overweging werd genomen door het CGVS of het beroep nog hangt bij de RvV¹⁷⁸.

Heeft de asielzoeker bij de nieuwe aanvraag geen code 207 gekregen of werd deze code opgeheven dan heeft hij wel recht op financiële steun.

De wetswijziging van 10 april 2014, die een beroep in volle rechtsmacht mogelijk maakt tegen een niet-inoverwegingname van een meervoudige asielaanvraag, heeft ook invloed op het opvangrecht. Indien Fedasil materiële hulp toekende op het ogenblik van het indienen van de asielaanvraag, dan zal dit recht gedurende de gehele asielprocedure, inclusief de periode van schorsend beroep voor de RvV, blijven bestaan. Indien Fedasil echter geen materiële hulp toekende op het ogenblik van het indienen van de aanvraag, dan krijgt de asielzoeker enkel recht op materiële hulp vanaf de inoverwegingname door het CGVS of de RvV¹⁷⁹.

2.2.4. | Opvang onder Dublin: recht op opvang tot aan de effectieve overdracht

Fedasil moet opvang verlenen tot aan de effectieve overdracht naar het land dat verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag. Zo oordeelde de arbeidsrechtbank van Antwerpen in een vonnis van 6 maart 2014¹⁸⁰.

Het ging daarbij om een Palestijnse man die samen met zijn zesjarige dochter gevlucht was uit Syrië en werd opgevangen in een open centrum. Aan deze opvang kwam een einde toen de DVZ hem een bijlage 26quater en een bevel om het grondgebied te verlaten afleverde,

omdat Hongarije bevoegd was voor het onderzoek van de asielaanvraag. Hierop moesten de man en zijn dochter de opvang verlaten, ondanks dat zij tijdig een aanvraag tot verlenging van de opvang hadden ingediend bij Fedasil.

Volgens Fedasil is er sprake van een 'effectieve transfer' zodra de betrokkene de vervoersbewijzen en de laissez-passer krijgt¹⁸¹. Een verlenging van de opvang zou volgens Fedasil maar mogelijk zijn als de overdracht, buiten de wil van de asielzoeker niet is kunnen doorgaan binnen de termijn van het bevel om het grondgebied te verlaten. Fedasil werd daarin in het verleden gevolgd door het arbeidshof van Luik¹⁸². Het arbeidshof van Brussel was daarentegen van oordeel dat er geen sprake is van een effectieve transfer louter door het verlopen van de uitvoeringstermijn van een bevel om het grondgebied te verlaten¹⁸³. De arbeidsrechtbank van Antwerpen volgt in dit vonnis dezelfde lijn. Ze geeft daarbij uitvoering aan het arrest *Cimade en Gisti*¹⁸⁴ van het Hof van Justitie van de EU dat stelde dat de opvangverantwoordelijkheid eindigt wanneer de asielzoeker door de verzoekende lidstaat daadwerkelijk wordt overgedragen. Het Hof gaf echter geen duidelijke definitie van deze notie. Maar de arbeidsrechtbank van Antwerpen benadrukte dat het Hof van Justitie wel klare taal gebruikt namelijk 'effectieve overdracht' (transfert effectif), waarbij een daadwerkelijke overbrenging naar het land dat verantwoordelijk is voor de asielaanvraag, wordt vereist.

2.2.5. | Continuïteit in de opvang voor afgewezen asielzoekers met minderjarige kinderen

In een arrest van 22 mei 2014¹⁸⁵ oordeelde het arbeidshof van Brussel dat Fedasil niet mag eisen dat afgewezen asielzoekers met minderjarige kinderen de materiële opvangstructuur verlaten om hun behoeftigheid te laten vaststellen door het OCMW, vooraleer zij opnieuw opvang kunnen krijgen. Als deze gezinnen een verlenging van de opvang vragen omwille van bijzondere omstandigheden, dan moet Fedasil die op een redelijke manier evalueren. Op basis van het VN-kinderrechtenverdrag moet Fedasil

177 KRUIPUNT MIGRATIE-INTEGRATIE, "Recht op opvang of financiële steun bij meervoudige asielaanvraag en bij asielaanvraag uit veilig land", *Nieuwsbericht*, 28 oktober 2014.

178 POD MI, Veelgestelde vragen: 'Een asielzoeker die een tweede, derde, ... asielaanvraag indient, kan hij aanspraak maken op het recht op maatschappelijke dienstverlening van het OCMW?', beschikbaar op: www.mi-is.be/be-nl/ocmw/vreemdelingen.

179 Instructie Fedasil van 23 mei 2014 over opvang met beroep RvV in volle rechtsmacht bij niet-inoverwegingneming wegens veilig land of meervoudige asielaanvraag.

180 Arbrb. Antwerpen, 6 maart 2014. Het vonnis is gepubliceerd op de website van het Kruispunt Migratie-Integratie (www.kruispuntmi.be/sites/default/files/20140306_arbrb_antwerpen.pdf). Fedasil is in beroep gegaan tegen deze beslissing.

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

182 Arbh. Luik (kort geding), 14 mei 2013, RG 2013/CN/3 en 28 mei 2013, RG 2013/CN/2; zie ook: CIRÉ, *Newsletter juridique*, nr. 50, pp. 10-11; EDEM, *Newsletter*, augustus 2013, pp. 8-12.

183 Arbh. Brussel, 15 juli 2013, RG 2011/AB/1022.

184 HvJEU, C-179/11, *Cimade en Gisti*, 27 september 2012; zie ook: *Jaarverslag Migratie 2012*, p. 65.

185 Arbh. Brussel, 22 mei 2014, het arrest is te raadplegen op de website van Kruispunt Migratie-Integratie.

als administratieve overheid rekening houden met het belang van het kind. Dat om te verhinderen dat het kind in een situatie zou komen waarbij de essentiële behoeften niet verzekerd worden.

Het arbeidshof oordeelde dat Fedasil de materiële hulp op zijn minst had moeten blijven verzekeren in afwachting van een reactie van het OCMW of op een sanctie tegen een gebrek aan reactie van het OCMW. De advocaat van de belanghebbenden had immers uitgelegd dat hij een aanvraag had ingediend bij het OCMW.

2.2.6. | Koninklijk besluit over ordemaatregelen, sancties en klachten in de materiële opvang

Sinds 4 augustus 2014 is er een koninklijk besluit over de ordemaatregelen, sancties en klachten binnen de materiële opvangstructuren van kracht.

Enerzijds bepaalt het KB de procedures voor het opleggen van specifieke en algemene ordemaatregelen en sancties aan de bewoners van een opvangstructuur. Anderzijds legt het vast hoe een klacht van een bewoner over de leefomstandigheden of de toepassing van het huishoudelijk reglement behandeld moet worden.

Het KB liet lang op zich wachten: het had reeds in 2007 moeten worden aangenomen. Daarnaast zijn er nog een reeks KB's in uitvoering van de opvangwet die nog altijd op zich laten wachten, zoals overschakeling van materiële hulp naar maatschappelijke dienstverlening verstrekt door de OCMW's¹⁸⁶, de wijziging¹⁸⁷ en de opheffing¹⁸⁸ van de verplichte plaats van inschrijving.

2.3. | Staatloosheid

2.3.1. | Zestig jaar Conventie over de status van staatlozen

In 2014 werd de zestigste verjaardag gevierd van het Verdrag betreffende de status van staatlozen uit 1954 dat, naast het Verdrag tot beperking der staatloosheid uit 1961 de internationale juridische basis biedt voor het beëindigen van staatloosheid in de wereld.

Ter ere van die verjaardag, lanceerde het UNHCR een wereldwijde campagne *I belong*¹⁸⁹ om binnen de tien jaar een einde te maken aan staatloosheid. Minstens tien miljoen mensen zijn op dit ogenblik immers staatloos en elke tien minuten wordt een staatloze baby geboren. Zonder nationaliteit worden deze personen vaak rechten en diensten ontzegd waar gewone burgers wel aanspraak op kunnen maken. Staatloosheid kan een leven zonder onderwijs, medische zorgen en legale arbeid betekenen. Staatloosheid plaatst een mens dus in mensonwaardige omstandigheden waar de verdragsstaten een einde aan moeten stellen.

Ook naar aanleiding van de zestigste verjaardag, publiceerde het Europees netwerk van de nationale instellingen voor de rechten van de mens (ENNHRI), waar Myria een actief lid van is, een standpuntverklaring¹⁹⁰ met aanbevelingen ter preventie en eliminatie van staatloosheid.

ENNHRI richt zijn aanbevelingen tot drie verschillende niveaus:

- Vooreerst richt het zich tot de Europese staten, die als eerste verantwoordelijk zijn voor het voorkomen en elimineren van staatloosheid. Het maakt daarbij vier belangrijke aanbevelingen:
 - Ondertekening en ratificatie van het Verdrag van 1954, het Verdrag van 1961 en het Europees Verdrag inzake nationaliteit, zonder beperkende voorbehouden of verklaringen.
 - Staatloze kinderen: nationaliteit is een onderdeel van de identiteit van een kind. Naar schatting zijn de helft van alle staatloze personen kinderen. Ter bestrijding van staatloosheid onder kinderen, is een effectief en inclusief systeem van geboorteregistratie cruciaal. Daarom roept ENNHRI de Europese lidstaten op

186 Art. 43 Opvangwet.

187 Art. 12 Opvangwet.

188 Art. 13 Opvangwet.

189 Beschikbaar op: <http://ibelong.unhcr.org/en/home.do>.

190 ENNHRI, *European Network of National Human Rights Institutions Position Paper with Recommendations on the Eradication of statelessness in Europe*, beschikbaar op: www.mensenrechten.nl.

maatregelen te nemen om de geboorteregistratie en de verwerving van de nodige documentatie om staatloosheid te voorkomen te vergemakkelijken.

- De toegang tot rechten - een erkenningsprocedure: het Verdrag van 1954 voorziet in de bescherming van staatlozen en de toegang tot de grondrechten. Om te beoordelen wie aanspraak kan maken op deze rechten, is het dus belangrijk dat staten bepalen wie staatloos is. Het ontbreken van een doeltreffende procedure leidt tot onvoldoende bescherming van staatlozen en belemmert hun toegang tot de mensenrechten. Bijgevolg roept ENNHRI de Europese lidstaten op een procedure tot erkenning van staatloosheid te voorzien, en een verblijfsvergunning af te leveren zodra het statuut van staatloze wordt toegekend.
- Bewustmaking: doeltreffende wetgeving en beleid vereisen kennis van het fenomeen, en bewustmaking rond de specifieke behoeften van staatlozen. ENNHRI raadt staten bijgevolg aan om nationale registers rond staatloosheid bij te houden, alsmede voortdurende bewustmaking en opleidingen te voorzien voor beleidsmakers en ambtenaren.
- Ten tweede beveelt ENNHRI de Europese Unie aan er over te waken dat bij de uitvoering van de nationale strategieën voor Roma-integratie, maatregelen worden genomen ter voorkoming en bestrijding van staatloosheid onder de Roma-bevolking. Daarnaast dringt het er bij de Europese Raad op aan om de identificatie en bescherming van staatlozen op de agenda te plaatsen.
- Ten derde roept ENNHRI het Comité van Ministers van de Raad van Europa op om de aanbeveling van de Parlementaire Vergadering¹⁹¹ over de toegang tot de nationaliteit en de implementatie van het Europees Verdrag inzake nationaliteit te aanvaarden en uit te voeren.

2.3.2. | België treedt toe tot het VN-Verdrag tot Beperking der Staatloosheid

Op 1 juli 2014¹⁹² trad België toe tot het VN-verdrag tot Beperking der Staatloosheid van 1961, dat tot doel heeft wereldwijd staatloosheid te voorkomen en te verminderen via de nationaliteitswetgeving. Hoewel de Belgische wetgeving over het algemeen al in overeenstemming was

met het verdrag, was België nog niet toegetreden. Dat deed het formeel tijdens een speciale ondertekeningsceremonie in Genève, samen met Gambia, Georgië en Paraguay. Het wijst op een toenemend besef van regeringen overal ter wereld dat internationale actie nodig is om staatloosheid aan te pakken. Dit omdat het voor minstens tien miljoen mensen wereldwijd een vaak vergeten bron van lijden en een ontzegging van mensenrechten betekent¹⁹³.

Het Federaal Migratiecentrum en het UNHCR hadden de toetreding tot het Verdrag van 1961 tot Beperking der Staatloosheid reeds meerdere malen aangemoedigd, onder meer in de studie *Mapping Statelessness in Belgium*. Myria juicht de Belgische toetreding dan ook toe.

2.3.3. | De engagementen in het regeerakkoord: een betere rechtsbescherming voor staatlozen?

Het federale regeerakkoord van 2014 bevat enkele passages rond de verbetering van de situatie en rechtsbescherming van staatloze personen¹⁹⁴. Zo stelt het dat:

1. De bevoegdheid met betrekking tot een adequate procedure inzake de erkenning van de status van staatloosheid wordt gecentraliseerd op het niveau van het gerechtelijk arrondissement.
2. Dit met het oog op de afhandeling van deze dossiers binnen een redelijke termijn en de specialisatie van de betrokken magistraten, die advies kunnen vragen aan het CGVS. Deze procedure wordt gevoerd met een maximale medewerking van de betrokkene aan zijn identificatie.
3. De erkenning zal in principe, na een toets van de DVZ met het oog op het vaststellen van eventuele inbreuken op de openbare orde of de nationale veiligheid, de verkrijging van een tijdelijke verblijfsvergunning tot gevolg hebben.

Myria ondersteunt dergelijk initiatief. Ook de vorige regeerakkoorden voorzagen de rechtspositie van staatloze personen te verbeteren, maar de regeringen namen geen concrete maatregelen. Het is dus aan deze regering om de Belgische engagementen in de praktijk om te zetten.

Myria doet volgende aanbevelingen om het engagement van de huidige regering te ondersteunen:

191 RAAD VAN EUROPA, "Recommendation 2042 (2014) Final version: Access to nationality and the effective implementation of the European Convention on Nationality", *Parlementaire Vergadering*, beschikbaar op: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20872&lang=EN>.

192 Beschikbaar op: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtidsg_no=V-4&chapter=5&lang=en.

193 UNHCR, *België zet belangrijke stap in de strijd tegen staatloosheid*, 1 juli 2014, beschikbaar op: www.unhcr.org.

194 Federaal regeerakkoord 9 oktober 2014, p. 154.

- Een gestandaardiseerde registratiepraktijk in het Rijksregister verzekeren van staatlozen en beslissingen die op hen betrekking hebben. De manier waarop de inschrijvingen plaatsvinden verschilt momenteel immers van gemeente tot gemeente. Deze situatie vraagt om een uniformisering van de huidige praktijken. Het geven van een opleiding aan ambtenaren van de burgerlijke stand in steden en gemeenten over de inschrijving van staatlozen en mensen van onbepaalde nationaliteit, zal bijdragen tot een uniformere praktijk.
- De beslissingen tot erkenning van de hoedanigheid van staatloze die door hoven en rechtbanken worden genomen, automatisch meedelen aan de gemeenten, om de inschrijving in de registers te faciliteren.
- De procedure voor de vaststelling van staatloosheid zou procedurele waarborgen moeten bevatten, waaronder de toegang tot gratis juridisch advies en het recht op een effectief rechtsmiddel wanneer een verzoek wordt afgewezen.
- Het statuut van staatloosheid moet gekoppeld worden aan de toegang tot een verblijfsrecht. Het verlenen van een verblijfsvergunning aan erkende staatlozen zou in overeenstemming zijn met de arresten van het Grondwettelijk Hof van 2009 en 2012 en de toezeggingen in de Belgische federale regeerakkoorden van 2008, 2011 en 2014. Bovendien zouden kandidaat-staatlozen zolang de procedure voor de vaststelling van de staatloosheid loopt, een tijdelijke verblijfsvergunning moeten ontvangen en een behandeling van hetzelfde niveau krijgen als asielzoekers.

- Het oprichten van een gespecialiseerd orgaan om uniforme rechtspraak te garanderen. In de huidige praktijk merken we dat staatloosheid verschillend wordt geïnterpreteerd van rechtbank tot rechtbank. Dat tast de rechtszekerheid aan. Op korte termijn kan hieraan tegemoet worden gekomen door een netwerk van referentiemagistraten inzake staatloosheid op te richten. Dit zou bijdragen tot het waarborgen van de transparantie, de ontwikkeling van gespecialiseerde kennis en een grotere eenvormigheid in de besluitvorming.

- Met het oog op het vaststellen van eventuele inbreuken op de openbare orde of de nationale veiligheid in het kader van het verblijfsrecht, pleit Myria ervoor de eventuele onverwijderbaarheid van de erkende staatloze in rekening te nemen.

Deze aanbevelingen vloeien voort uit een studie van het UNHCR *Mapping Statelessness in Belgium*, in samenwerking met Myria (toen nog Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding) waarbij de socio-demografische en wettelijke aspecten rond staatloosheid in België aan bod komen¹⁹⁵.

Daarnaast beveelt Myria aan om, in het licht van de wetswijziging die een retributie invoert, staatloze personen uit te sluiten van de regeling die een retributie invoert om de administratieve kosten verbonden aan de behandeling van een verblijfsaanvraag te dekken, zolang zij nog via een regularisatie een verblijfsrecht moeten bekomen¹⁹⁶.

De federale regering verbindt er zich ook toe om een nieuwe procedure een jaar na de inwerkingtreding te evalueren en waar nodig bij te sturen¹⁹⁷. Het is dus van cruciaal belang dat de maatregelen van de overheid gepaard gaan met een inzicht in het fenomeen van staatloosheid door betrouwbare, transparante en vergelijkbare cijfers over de erkenning van de hoedanigheid van staatloze. Om het fenomeen in kaart te brengen, maar ook om de impactmeting van het beleid te faciliteren, stelt Myria voor dat de regering er minstens naar streeft volgende gegevens te verzamelen:

- Hoeveel aanvragen tot erkenning van de hoedanigheid van staatloze werden ingediend?
- Wat is het profiel van de aanvragers, uitgesplitst volgens herkomst/geboorteland, leeftijd en geslacht?
- In hoeveel beslissingen werd de hoedanigheid toegekend?
- In hoeveel beslissingen werd de hoedanigheid geweigerd?
- Hoeveel personen hebben een verblijfsrecht ontvangen op basis van deze hoedanigheid?
- Hoeveel tijd zit er tussen de erkenning door de bevoegde instantie en het verkrijgen van het verblijfsrecht?
- Hoeveel personen die erkend werden als staatloze, werd alsnog een verblijf geweigerd?
- Welk gevolg wordt er gegeven aan de situatie van deze laatste categorie ten aanzien van hun onverwijderbaarheid?
- Hoeveel staatloze personen werden geregistreerd in het Rijksregister?

Ook de vorige regeerakkoorden voorzagen de rechtspositie van staatloze personen te verbeteren, maar de regeringen namen geen concrete maatregelen. Het is dus aan deze regering om de Belgische engagementen in de praktijk om te zetten.

195 UNHCR, *Mapping Statelessness in Belgium*, oktober 2012, beschikbaar op: www.unhcr.org/refworld/docid/5100f4b22.html.

196 Zie ook: Hoofdstuk 11.

197 Federaal regeerakkoord 9 oktober 2014, p. 154.

Kader 14

Staatloosheid: hoe werkt het momenteel?¹⁹⁸

Er bestaat in het Belgisch recht momenteel geen enkele specifieke administratieve procedure, noch een band tussen de hoedanigheid van staatloze en een verblijfstitel. Bij gebrek aan een gespecialiseerde administratieve procedure zijn in België de rechtbanken van eerste aanleg bevoegd voor een aanvraag tot erkenning van de hoedanigheid van staatloze.

In België volgt uit de hoedanigheid van staatloze geen toegang tot een verblijfstitel. Tijdens de procedure wordt ook geen enkele verblijfstitel afgeleverd aan de aanvrager. Eens de staatloze erkend is, kan hij of zij op basis van die erkenning in België een aanvraag tot machtiging tot verblijf indienen omwille van buitengewone omstandigheden, in toepassing van artikel 9bis van de vreemdelingenwet (zijnde een regularisatieaanvraag).

De problematiek van de toegang tot het verblijf voor erkende staatlozen werd al meerdere malen voorgelegd aan het Grondwettelijk Hof met de vraag om die te vergelijken met de situatie van erkende vluchtelingen (voor wie de hoedanigheid van vluchteling systematisch betekent dat ze een verblijfstitel krijgen). Zowel in 2009¹⁹⁹ als in 2012²⁰⁰ oordeelde het Grondwettelijk Hof dat dit verschil in behandeling inderdaad niet redelijk verantwoord was.

In een arrest van 17 september 2014²⁰¹ veroordeelde het hof van beroep van Antwerpen de DVZ tot het afleveren van een verblijfstitel aan een persoon die in 2007 erkend werd als staatloos. Bovendien erkende de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) dat de betrokkene onverwijderbaar was omdat geen enkel land hem een laissez-passer wou afleveren. Het hof verwijst daarbij naar de uitspraak van het Grondwettelijk Hof in 2012 waarin het oordeelde dat, in afwachting van het vereiste wetgevend optreden dat betrekking heeft op de vreemdelingenwet, het aan de rechter toekomt een einde te maken aan de gevolgen van de vastgestelde ongrondwettigheid. Het hof van beroep stelt dat alleen een einde kan worden gemaakt aan de schending van de subjectieve rechten van de betrokkene, door hem een verblijfstitel te geven in afwachting van het tot stand komen van de wetgeving die volgens het Grondwettelijk Hof vereist is.

De engagementen van de Belgische regering hoeven zich niet te beperken tot het nationale niveau. Op Europees niveau diende de Commissie Meijers²⁰², een Nederlandse groep experts in internationale migratie, vluchtelingen- en strafrecht, een voorstel in tot een Europese richtlijn voor de identificatie en bescherming van staatloze personen. Ze roept de EU daarbij op om een gemeenschappelijke juridisch kader te ontwikkelen voor de behandeling van staatloze personen in EU-lidstaten. Myria moedigt de regering aan dit voorstel te ondersteunen en ervoor te pleiten dit op de Europese agenda te plaatsen²⁰³.

2.4. | Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV)

2.4.1. | Op Europees niveau

De Europese Commissie wil duidelijkere regels voor de Dublin-overdracht van NBMV

Op 26 juni 2014 lanceerde de Europese Commissie een voorstel om de ambiguïteit over de bepalingen over NBMV in de Dublin III-verordening aan te pakken²⁰⁴. Ze houdt daarbij rekening met de rechtspraak van het Hof van Justitie dat de regels verduidelijkt over de bepaling van de verantwoordelijke lidstaat voor asielaanvragen van NBMV die geen familieleden in een lidstaat hebben, een kwestie die door de wetgevers in de meest recente herziening van de Dublin-verordening in het midden was gelaten. Dit voorstel wordt uitgebreid behandeld in de focus *Het belang van het kind in de Dublin III-procedure*, verder in dit hoofdstuk.

198 Voor meer informatie, zie: *Jaarverslag Migratie 2012*, hfdst. III.1.C; zie ook: *Mapping Statelessness in Belgium*, een initiatief van het UNHCR, waaraan het Centrum meewerkte, beschikbaar op: www.unhcr.org/refworld/docid/5100f4b22.html.

199 GwH 17 december 2009, nr. 198/2009.

200 GwH 11 januari 2012, nr. 1/2012.

201 Antwerpen 17 september 2014, arrest beschikbaar op: www.kruispuntmi.be.

202 De Permanente Commissie van deskundigen in het internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht (veelal aangeduid als de Commissie Meijers, naar de eerste voorzitter en oprichter) is een onafhankelijke denktank van rechtswetenschappers op het gebied van Europees migratie- en strafrecht, waarbij de nadruk ligt op mensenrechten, non-discriminatie en de waarborging van de centrale waarden van de rechtsstaat.

203 COMMISSIE MEIJERS, *A proposal for an EU directive on the identification of statelessness and the protection of stateless persons*, 13 oktober 2014, beschikbaar op: www.commissie-meijers.nl.

204 COM(2014) 382 final 2014/0202 (COD), EUROPESE COMMISSIE, voorstel van de Commissie tot wijziging van artikel 8, lid 4, van de Dublinverordening, Brussel, 26 juni 2014.

2.4.2. | Op Belgisch niveau

Een betere bescherming van de NBMV behoort tot de prioriteiten van de regering. Het federaal regeerakkoord van oktober 2014 voorziet een uniforme registratie om de bescherming van deze kwetsbare groep te verbeteren. De wet van 26 februari 2015²⁰⁵ hief intussen het verbod op cumul van de bijzondere verblijfsprocedure voor NBMV met een andere verblijfsprocedure op. Sinds 26 maart 2015 kan de voogd van een NBMV de bijzondere verblijfsprocedure voor NBMV opstarten ook al loopt er ook een andere verblijfsprocedure, zoals een asielaanvraag of een regularisatieaanvraag. Daarnaast onderzoekt de regering welke maatregelen kunnen genomen worden om de voogden extra te omkaderen.

Wet van 12 mei 2014²⁰⁶: ook kwetsbare niet-begeleide Europese minderjarigen krijgen een voogd

Sinds 1 december 2014 neemt de Voogddienst van de FOD Justitie ook NBMV uit de Europese Economische Ruimte en Zwitserland onder zijn hoede, wanneer die zich in een kwetsbare situatie bevinden of een tijdelijke verblijfsaanvraag hebben ingediend als slachtoffer van mensenhandel en/of mensensmokkel. Dit is het gevolg van een arrest van het Grondwettelijk Hof waarin het oordeelde dat de wetgever moet optreden om de bescherming van Europese NBMV te waarborgen door zijn statuut vast te leggen in de wet²⁰⁷.

De Europese NBMV heeft recht op een voogd als hij of zij aan elk van volgende criteria voldoet:

- jonger is dan 18 jaar (minderjarig);
- onderdaan is van een EER-lidstaat of van Zwitserland;
- niet begeleid wordt door een persoon die het ouderlijk gezag of de voogdij uitoefent;
- niet ingeschreven is in een van de bevolkingsregisters;
- niet in het bezit is van een gelegaliseerd document waarmee de ouder of de voogd toestemming geeft om alleen te reizen en te verblijven in België;
- aangemeld is als slachtoffer mensenhandel bij de DVZ óf zich in een kwetsbare toestand bevindt.

De dienst Voogdij zal de kwetsbaarheid van de minderjarige beoordelen op basis van het VN-Kinderrechtenverdrag en rekening houdend met de irreguliere verblijfstoestand, de onstabiele sociale toestand, een eventuele zwangerschap en eventuele lichamelijke en/of geestelijke beperkingen. Europese NBMV's die mogelijk het slachtoffer zijn van mensenhandel worden ook als kwetsbaar beschouwd.

Op het moment van het afsluiten van de redactie van het jaarverslag is de vreemdelingenwet nog niet in overeenstemming met de gewijzigde voogdijwet. Daardoor zijn Europese NBMV voorlopig nog steeds uitgesloten van de verblijfsprocedure voor NBMV²⁰⁸. De vreemdelingenwet moet dus snel aangepast worden zodat ook Europese NBMV gebruik kunnen maken van de verblijfsprocedure. Ook de opvangwet is nog niet aangepast.

Pilootproject gastgezinnen voor NBMV

In 2014 ging Fedasil van start met een pilootproject om NBMV's te ondersteunen met het uitbouwen van een netwerk, het creëren van referentiepunten en het zoeken van gastfamilies waar ze op geregelde tijdstippen terecht kunnen. Momenteel werkt het met een viertal gezinnen in Brussel en Vlaanderen. De jongeren kunnen er terecht op verschillende tijdstippen. Fedasil zou graag aan alle minderjarigen en enkele kwetsbare jongvolwassenen zo'n gastgezin als ondersteuning aanbieden²⁰⁹.

Protocol over de identificatie van niet asielzoekende NBMV vernietigd

Sinds 28 januari 2013 regelde een samenwerkingsprotocol de registratie van personen die verklaren NBMV te zijn en die geen asielzoeker zijn²¹⁰. De Raad van State heeft het in een arrest van 18 december 2014 vernietigd²¹¹. Dit protocol bracht een samenwerking tot stand tussen de betrokken administraties (de DVZ, Fedasil en de Dienst Voogdij). Het protocol kreeg kritiek van gespecialiseerde verenigingen omdat het nieuwe taken toewees aan de politie en aan de DVZ de bevoegdheid verleende om de registratieprocedure te centraliseren. Volgens zijn tegenstanders stelde dat de rol van de Dienst Voogdij opnieuw ter discussie. Het voorzag ook dat een NBMV

205 Wet 26 februari 2015 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Zie artikel 61/14 en verder in de gecoördineerde verblijfswet.

206 Wet van 12 mei 2014 tot wijziging van titel XIII, hoofdstuk VI, van de programmawet (I) van 24 december 2002 wat de voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen betreft.

207 GwH 18 juli 2013, nr. 106/2013; zie ook: *Jaarverslag Migratie 2013*, hfdst. III.1.B.2.4.

208 Artikel 61/14 van de Vreemdelingenwet.

209 PLATFORM KINDEREN OP DE VLUCHT, *Nieuwsbrief*, april - juli 2014.

210 Nederlandse versie beschikbaar op www.kruispuntmi.be/sites/default/files/bestanden/omzendbrieven%20en%20instructies/samenwerkingsprotocol_registratie_nbm_v_20130128.pdf; Franse versie beschikbaar op www.cire.be.

211 RvS 18 december 2014, nr. 229.606.

die bij twijfel over zijn leeftijd tweemaal geen gevolg gaf aan een oproeping automatisch als meerderjarige werd beschouwd, wat niet voorkwam in de wet. Dat vermoeden kon echter wel worden omgekeerd.

De Raad van State vernietigde dit protocol uiteindelijk omdat het een reglementair karakter heeft. Dat impliceert dat het in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd moest worden en voorafgaand advies moest worden ingewonnen bij de afdeling Wetgeving van de Raad van State. Omdat die formaliteiten niet werden vervuld, vernietigde de Raad van State het protocol.

De Voogdijdienst geeft aan dat dit arrest geen impact heeft op de NBMV die al een procedure ondergingen omdat er nooit beslissingen werden genomen op basis van dit protocol²¹². Dit wordt echter tegengesproken door de actoren op het terrein. Ze stellen dat het Samenwerkingsprotocol nooit werd vermeld in de motivering, maar dat het wel de basis vormde voor de praktijk²¹³.

2.5. | Medisch verblijf

2.5.1. | De Raad van Europa wil meer bescherming voor migranten en vluchtelingen met aids

In mei 2014 nam de Parlementaire vergadering van de Raad van Europa een resolutie aan met aanbevelingen over de zorg en het verblijf van migranten en vluchtelingen met aids of hiv²¹⁴. Aanbevelingen van de Raad van Europa zijn niet bindend, maar ze voorzien de lidstaten wel van concrete actiedomeinen.

De Raad van Europa vertrekt van het standpunt dat het recht op gezondheid een grondrecht is. Door het universele karakter van dat grondrecht, is het van toepassing op iedereen, inclusief migranten en ongeacht hun status. Toegang tot gezondheidszorg is een sleutelement van het recht op gezondheid. Het stelt dat ieder persoon, inclusief migranten in irregulier verblijf, gratis toegang moet hebben tot een behandeling. Zo'n maatregel is immers niet

alleen in het belang van het individu maar ook in dat van de volksgezondheid omdat het risico op overdracht van de ziekte hierdoor verkleind zou worden. Bovendien zou dit de hoge kosten van spoedhulp en andere behandelingen kunnen terugdringen.

Ook over het verblijfsstatuut maakt de Parlementaire vergadering enkele concrete aanbevelingen. Zo stelt ze dat een migrant met hiv nooit zou mogen worden uitgewezen als het duidelijk is dat hij geen gepaste verzorging en hulp zal krijgen in het land waarnaar hij teruggestuurd zou worden. Het terugsturen van deze mensen komt neer op een terdoodveroordeling, aldus de Parlementaire vergadering. Concreet beveelt het de lidstaten aan om in hun nationale wetgeving te voorzien in de bescherming van ernstig zieke vreemdelingen, door ervoor te zorgen dat een persoon niet kan uitgewezen worden naar een land waar een gepaste behandeling niet beschikbaar of realistisch is.

2.5.2. | Verblijf om medische redenen op basis van 9ter, ruimer dan Europese normen

In een arrest van 16 oktober 2014²¹⁵ oordeelde de Raad van State dat artikel 9ter van de vreemdelingenwet een nationale norm is die ruimer is dan de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over artikel 3 EVRM (vernederende en onmenselijke behandeling) dat kan worden ingeroepen bij de verwijdering van een zieke vreemdeling.

Daarmee wijst de rechtspraak de strenge praktijk van de DVZ af. Sinds 2012 beoordeelde de DVZ de medische aanvragen vanuit de visie dat een vreemdeling alleen voor een medisch verblijf op basis van artikel 9ter in aanmerking komt als hij een direct levensbedreigende ziekte in een vergevorderd, kritiek stadium heeft. De DVZ liet zich daarbij leiden door de rechtspraak van het EHRM over artikel 3 EVRM²¹⁶.

Eind 2013²¹⁷ velde de Raad van State hierover al twee arresten, maar de standpunten verschilden naargelang de taalrol. Met het arrest van 16 oktober 2014 stelt de Franstalige kamer zich nu op dezelfde lijn als de Nederlandstalige kamer. De Raad van State heeft nu

²¹² BCHV, *Verslag van de contactvergadering*, 13 januari 2015, punt 45.

²¹³ Focusgroep Kinderrechten en migratie, Informatieuitwisseling, 2 maart 2015.

²¹⁴ COUNCIL OF EUROPE, "Resolution 1997 (2014) Final version Migrants and refugees and the fight against Aids", *Parliamentary Assembly*, 23 mei 2014.

²¹⁵ RvS 16 oktober 2014, nr. 228.778.

²¹⁶ EHRM, *D. v. Verenigd Koninkrijk*, nr. 30240/96, 2 mei 1997.

²¹⁷ RvS 19 juni 2013, nr. 223.961 en RvS 28 november 2013, nr. 225.633; voor meer informatie zie: *Jaarverslag Migratie 2013*, hfdst. III.1.B.2.3. De DVZ heeft meegedeeld zich sinds 2013 aan deze rechtspraak aan te passen.

dus een uniform standpunt dat stelt dat een medische regularisatie ook mogelijk is voor mensen die dankzij hun behandeling in België nog niet terminaal ziek zijn, maar van wie de gezondheid snel en ingrijpend zal verslechteren als ze moeten vertrekken naar een land wanneer daar geen adequate behandeling is.

Ook de Algemene Vergadering van de RvV verduidelijkte het toepassingsgebied van artikel 9ter in die zin²¹⁸. Ze stelt dat artikel 9ter twee hypothesen omvat voor vreemdelingen die aan een levensbedreigende ziekte of aandoening lijden:

- ofwel houdt zijn ziekte of aandoening een actueel risico in op het leven of de fysieke integriteit en is de vreemdeling daardoor niet in staat om te reizen.
- ofwel houdt zijn ziekte of aandoening geen reëel risico in voor zijn leven of fysieke integriteit en kan de vreemdeling in principe wel reizen maar loopt hij, indien er geen adequate behandeling voorhanden is voor zijn ziekte of aandoening in zijn land van herkomst of het land waar hij verblijft, het risico op een onmenselijke of vernederende behandeling.

Hoewel ook in deze laatste hypothese een zekere vorm van ernst vereist is, staat ze er los van en gaat ze verder dan het reëel risico voor het leven of de fysieke integriteit uit artikel 3 van het EVRM en de rechtspraak van het EHRM. Die is immers beperkt is tot de gevallen waarin de aandoening een risico inhoudt voor het leven gezien de kritieke gezondheidstoestand of het zeer vergevorderd stadium van de ziekte.

2.5.3. | Het verblijf om medische redenen is geen internationale bescherming in de zin van het EU-asielacquis

In een arrest²¹⁹ van 18 december 2014, stelde het Hof van Justitie van de Europese Unie dat een verblijf om medische redenen geen vorm is van internationale bescherming, en dat de Europese asielwetgeving dus niet van toepassing is op personen die een verblijf om medische redenen hebben. Het Hof van Justitie oordeelde dat het Europees asielstelsel en meer bepaald subsidiaire bescherming een bescherming is tegen het gedrag van personen. Voor asiel moeten er actoren zijn van vervolging of

van ernstige schade. Dat is niet het geval bij medische omstandigheden, ook al kan het gebrek aan een adequate behandeling leiden tot een vernederende en onmenselijke behandeling.

Het ging daarbij om meneer M'Bodj die in België een verblijfsaanvraag om medische redenen had ingediend. Hij beriep zich op een zwaar letsel dat hij als slachtoffer had opgelopen tijdens een geweldpleging in België. Op basis daarvan bekwam hij een verblijf van onbeperkte duur in België. Hij diende ook een aanvraag in voor een inkomensvervangende tegemoetkoming en een integratietegemoetkoming. Die werden hem echter geweigerd omdat hij niet aan de juiste nationaliteits- en verblijfsvoorwaarden voldeed. Via het Grondwettelijk Hof werd een prejudiciële vraag gesteld aan het Hof van Justitie om te weten of de kwalificatierichtlijn, en de daarin vastgelegde minimumnormen over gezondheidszorg en sociale voorzieningen, ook van toepassing zijn op personen die een verblijf om medische redenen hebben.

Het Hof van Justitie oordeelde van niet. Het stelt immers dat ernstig zieke derdelanders die bij een terugkeer naar het herkomstland een risico lopen op een verslechtering van hun gezondheidstoestand door een algemene tekortkoming van het gezondheidstelsel in dat land, geen recht hebben op subsidiaire bescherming²²⁰. Dat artikel 3 EVRM, zoals uitgelegd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, zich er in zeer uitzonderlijke omstandigheden tegen verzet dat een derdelander die aan een ernstige ziekte lijdt, wordt verwijderd naar een land waar geen adequate behandeling voorhanden is, betekent volgens het Hof van Justitie niet dat hij op grond van de subsidiaire bescherming tot verblijf in die lidstaat moet worden gemachtigd²²¹.

Aangezien verblijfsaanvragen om medische redenen niet vallen onder het toepassingsgebied van het Europees asielstelsel, kunnen 9ter-aanvragers zich dus niet beroepen op de sociale rechten en de rechten op gezondheidszorg zoals voorzien in de Europese asielinstrumenten.

Het Belgische Grondwettelijk Hof²²² nam in 2012 echter een tegengesteld standpunt in. Het bevestigde in zijn arrest dat een 9ter-aanvraag een parallelle procedure is naast het verzoek tot subsidiaire bescherming. Het voegde eraan toe dat de in artikel 9ter bedoelde personen ook een verzoek tot subsidiaire bescherming via de asielprocedure kunnen indienen.

218 RvV (AV) 12 december 2014, nrs. 135.035, 135.037, 135.038, 135.039 en 135.041; RvV, nieuwsbericht: Algemene Vergadering verduidelijkt de toepassing van artikel 9ter, 16 februari 2014.

219 HvJEU, C-542/13, *M'Bodj v. Belgische staat*, 18 december 2014.

220 HvJEU, C-542/13, *M'Bodj v. Belgische staat*, 18 december 2014, § 41.

221 HvJEU, C-542/13, *M'Bodj v. Belgische staat*, 18 december 2014, § 40.

222 GwH 28 juni 2012, nr. 82/2012.



FOCUS: HET BELANG VAN HET KIND IN DE DUBLIN III-PROCEDURE

Begeleide en niet-begeleide minderjarige vreemdelingen zijn door hun minderjarigheid en afhankelijkheid een bijzondere kwetsbare groep. In 2013 waren er in de EU zo'n 120.000 asielaanvragen van minderjarigen. Dat is meer dan een kwart van het totale aantal asielaanvragen. Daarvan werden er 12.685 ingediend door niet-begeleide minderjarigen²²³. Om de minderjarige optimaal te beschermen, moeten alle actoren in een verblijfsprocedure de rechten en het belang van het kind systematisch in overweging nemen bij alle maatregelen en beslissingen die ze nemen met betrekking tot de minderjarige. Zo ook in de Dublin-procedure, waarbij de overheid moet bepalen wie de verantwoordelijke lidstaat is voor het behandelen van de asielaanvraag. De Dublin-bepalingen in de vreemdelingenwet bevatten echter geen verwijzingen naar het belang van het kind.

In het Migratiewetboek moet een transversale bepaling worden opgenomen die alle actoren verplicht om bij elk van zijn beslissingen het belang van het kind in overweging te nemen.

In deze focus gaan we dieper in op het belang van het kind wanneer een lidstaat een minderjarige wil overdragen naar een andere lidstaat in het kader van een Dublin-procedure. We spitsen ons daarbij toe op twee aspecten: enerzijds de situatie van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen en anderzijds de situatie van een Dublin-overdracht van begeleide minderjarigen, zoals gezinnen met kinderen.

Het is essentieel dat de rechten en het belang van het kind de doorslaggevende overweging zijn in alle fasen van het proces en voor alle instanties en actoren die daarbij betrokken zijn. Daarom herhaalt Myria hier zijn aanbeveling om in het Migratiewetboek, dat de regering wenst op stellen, een transversale bepaling te integreren die alle actoren verplicht om in elk van zijn beslissingen (direct of indirect), het belang van het kind in overweging te nemen.

Kader 15

Juridische grondslagen voor het belang van het kind

De verplichting om rekening te houden met het belang van het kind vloeit voort uit internationale verdragen en het Europees recht. Ook de Belgische Grondwet voorziet in zo'n verplichting.

VN-kinderrechtenverdrag

Volgens artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag, van toepassing op België, moet het belang van het kind bij alle maatregelen die ten aanzien van kinderen worden genomen als eerste in overweging worden genomen. We benadrukken hierbij het holistisch karakter van dit verdrag, waaruit volgt dat het belang van het kind in samenhang moet worden gelezen met alle rechten vervat in het verdrag. In 2013 verduidelijkte het VN-comité voor de rechten van het kind dat het belang van het kind een notie is bestaande uit drie belangrijke componenten²²⁴:

- een *substantieel recht*: elke minderjarige heeft het recht dat zijn belang vastgesteld wordt en dat dit belang primeert boven andere belangen. Ook is het zijn recht dat dit gegarandeerd wordt telkens een beslissing wordt genomen die hem aanbelangt.
- een *fundamenteel, interpretatief rechtsbeginsel*: elke wettelijke bepaling moet zo geïnterpreteerd worden dat ze het hoogste belang van het kind effectief dient.
- een *procedurereg*: telkens er een beslissing genomen wordt die invloed kan hebben op kinderen moet het beslissingsproces een analyse inhouden van de impact van de beslissing op (de groep) kinderen.

²²³ EUROSTAT, *Asylum Statistics*, 2014, beschikbaar op: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Asylum_statistics.

²²⁴ COMMITTEE OF THE RIGHTS OF THE CHILD, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3 §1), pt 6.

Het VN-comité voor de rechten van het kind verduidelijkt daarbij dat het belang van het kind in acht moet worden genomen bij alle beslissingen van de administratieve overheden in alle materies waaronder ook asiel en migratie²²⁵.

Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie

Het belang van het kind wordt ook verankerd in artikel 24 van het Handvest voor de Grondrechten van de EU. Dit artikel stelt het volgende: “Bij alle handelingen in verband met kinderen, ongeacht of deze worden verricht door overheidsinstanties of particuliere instellingen, vormen de belangen van het kind een essentiële overweging.” In de toelichting bij het Handvest wordt expliciet erkend dat dit artikel is gebaseerd op het Kinderrechtenverdrag. Bijgevolg moeten de EU en de lidstaten in uitvoering van Europese wetgeving, het belang van het kind in overweging te nemen.

Het belang van het kind in de Dublin III-verordening

Ook de Dublin III-verordening bevat specifieke waarborgen voor minderjarigen. Op basis van artikel 6 moeten de lidstaten bij alle procedures waarin de verordening voorziet, het belang van het kind vooropstellen. Deze verplichting geldt voor elke beslissing die gevolgen heeft voor een kind en dus niet alleen in het geval waar de Dublin III-verordening het expliciet vermeldt²²⁶.

Om dit belang vast te stellen moeten de lidstaten rekening houden met:

- de mogelijkheden van gezinshereniging;
- het welzijn en de sociale ontwikkeling van de minderjarige;
- de veiligheid en beveiligingsoverwegingen, met name wanneer de minderjarige mogelijk het slachtoffer is van mensenhandel;
- de standpunten van de minderjarige, in overeenstemming met zijn leeftijd en maturiteit.

Artikel 22bis van de Grondwet

Ook België heeft de verplichting om in alle beslissingen die ze neemt met het belang van het kind rekening te houden in artikel 22bis van de Grondwet omgezet. In een arrest van 29 mei 2013²²⁷ oordeelde de Raad van State echter dat dat artikel op zich niet volstaat om aan die bepaling directe werking toe te kennen, maar verdere uitwerking of precisering nodig heeft. Bovendien werd tijdens de parlementaire voorbereidingen die tot de invoer van de bepaling hebben geleid, zowel in de Kamer als in de Senaat, benadrukt dat dat nieuwe recht geen directe werking zou hebben²²⁸. In de praktijk blijkt het dus moeilijk om zich op de directe werking van de bepaling te beroepen.

225 COMMITTEE OF THE RIGHTS OF THE CHILD, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3 §1), pt 30.

226 Deze verplichting volgt het Handvest voor de Grondrechten van de EU (art. 24 §2; HvJ C-648/11, MA en anderen v. Secretary of State for the Home Department, 6 juni 2013, § 59), het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het Kind van 20 november 1989 (art. 3) en de Belgische grondwet (art. 22bis).

227 RvS 29 mei 2013, nr. 223.630.

228 Parl. St., Kamer, 2007-08, nr. 52-0175/001, 6 en nr. 52-0175/005, 13 en 31-32; Parl. St., Senaat, 2007-08, nr. 3-265/3, 5.

3.1. | Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV)

Wie is de verantwoordelijke lidstaat?

De huidige Dublin III-verordening voorziet specifieke voorschriften voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming door NBMV's die gezinsleden, broers of zussen of familieleden op het grondgebied van de EU hebben. Daarnaast ligt er momenteel een voorstel op tafel om meer rechtszekerheid te creëren rond de verantwoordelijke lidstaten voor NBMV's die geen familie in de EU hebben.

Voor een NBMV moet de ontvangende lidstaat eerst kijken of een “gezinslid” (bij voorkeur de partner indien de minderjarige gehuwd is), een broer of zus, of, bij gebrek daaraan, een “familielid” dat kan zorgen voor de minderjarige, zich op legale wijze in een lidstaat bevindt.

Onder de Dublin III-verordening werd de notie familielid opgenomen en gedefinieerd als een volwassen tante of oom of grootouder van de verzoeker die op het grondgebied van een lidstaat aanwezig is, ongeacht of de verzoeker volgens het nationale recht een wettig, buitenechtelijk of geadopteerd kind is²²⁹. Hierdoor zijn de mogelijkheden tot familiehereniging vergroot voor de NBMV.

Als dat het geval is, is deze staat verantwoordelijk voor het verzoek tot bescherming, op voorwaarde dat deze oplossing in het belang van het kind is²³⁰. Wanneer meerdere familieleden zich legaal op het grondgebied bevinden van verschillende lidstaten, dan wordt in functie van het belang van het kind beslist welke staat zijn verzoek zal behandelen. Wanneer geen enkel familielid zich legaal in een lidstaat bevindt, is die staat verantwoordelijk waar de minderjarige zijn asielaanvraag het laatste heeft ingediend²³¹. Dat betekent dat minderjarigen in deze situatie niet langer kunnen worden teruggezonden naar de eerste staat waar zij een eerste asielaanvraag hebben ingediend. Op dit laatste punt wil de Commissie met haar voorstel meer duidelijkheid verschaffen (zie verder).

Specifieke garanties

Voor NBMV's bestaan in de Dublin III-verordening specifieke garanties. Zo moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de NBMV wordt vertegenwoordigd en/of bijgestaan door een vertegenwoordiger. Die vertegenwoordiger moet beschikken over de kwalificaties en de expertise om ervoor te zorgen dat rekening wordt gehouden met het belang van de minderjarige. Daarvoor moet hij toegang hebben tot de inhoud van de toepasselijke documenten in het dossier van de minderjarige²³². In België wordt deze verplichting vervuld door de Voogdijdienst van de FOD Justitie²³³.

De asielaanvraag van een NBMV kan ingediend worden ofwel door hemzelf ofwel door zijn voogd²³⁴. De asielaanvragen ingediend door de NBMV en door gezinnen met kinderen worden bij de DVZ uitsluitend behandeld door de cel MINTEH²³⁵ en de cel Kwetsbaarheid²³⁶.

Als eerste stap stelt de cel MINTEH een NBMV-identificatiefiche op. Die wordt overgemaakt aan de Dienst Voogdij om die te informeren van de aankomst van een NBMV zodat hij dan onder de hoede van deze dienst kan gesteld worden. Pas na de toewijzing van een voogd door de Dienst Voogdij kan de cel Kwetsbaarheid de minderjarige voor een verhoor oproepen. De aanwezigheid van de voogd is hierbij verplicht²³⁷. Volgens de DVZ vindt zo'n verhoor al plaats vanaf dat het kind zes jaar oud is, voor zover het dan in staat is om een verhoor af te leggen. De DVZ beschikt echter over geen bijzondere en specifieke richtlijnen inzake verhoor van minderjarigen. Tijdens dit verhoor komt de cel Kwetsbaarheid kort terug op de redenen van de vlucht. Daarbij wordt bijzondere aandacht besteed aan de identiteitsgegevens en de reisweg.

Wanneer België verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag op grond van de Dublin III-verordening, wordt de aanvraag uiteindelijk overgedragen

229 Art. 2 (h) Dublin III-verordening.

230 Art. 8 §1 en 2 Dublin III-verordening.

231 Art. 8 §4 Dublin III-verordening.

232 Art. 6 Dublin III-verordening.

233 Programmawet 24 december 2002 (I) (art. 479), Titel XIII – Hfdst VI: Voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (hierna: Voogdijwet).

234 Art. 9§1 Voogdijwet.

235 De cel MINTEH hangt af van het Bureau Asiel bij de DVZ. Deze is verantwoordelijk voor het onderzoek en de opvolging van de dossiers van NBMV die geen asiel aanvragen. Het stelt ook signalementfiches op voor alle NBMV die zich, in het kader van een asielaanvraag, spontaan bij de DVZ aanmelden (BCHV, Kinderen in asiel: rekening houden met hun kwetsbaarheid en hoger belang, juni 2013).

236 De cel Kwetsbaarheid hangt af van het Bureau Asiel bij de DVZ en kwam tot stand op 1 mei 2012. Deze cel is verantwoordelijk voor de behandeling van asielaanvragen van kwetsbare personen, inclusief NBMV en gezinnen met kinderen. Deze cel is samengesteld uit vier ambtenaren die gehoren afnemen en twee administratieve medewerkers. Mensen die werken voor de cel Kwetsbaarheid kregen een speciale opleiding in interviewtechnieken van het CGVS. (BCHV, Kinderen in asiel: rekening houden met hun kwetsbaarheid en hoger belang, juni 2013).

237 Art. 9 § 2 Voogdijwet.

aan het CGVS²³⁸. Is België niet verantwoordelijk, dan wordt de overdracht gevraagd aan de verantwoordelijke lidstaat. In overeenstemming met de Dublin III-verordening en internationale verplichtingen moeten de lidstaten daarbij het belang van het kind in acht nemen.

Voorstel ter amendering van de Dublin-verordening voor een daadwerkelijke bescherming van de NBMV

In juni 2014 lanceerde de Europese Commissie een voorstel²³⁹ om duidelijk te maken welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van asielverzoeken van niet-begeleide minderjarigen. Het voorstel kwam er naar aanleiding van een arrest van het HvJEU van 6 juni 2013²⁴⁰, waarin het Hof stelde dat de lidstaat waar de NBMV zich bevindt, verantwoordelijk is voor de asielaanvraag van de NBMV wanneer deze in meerderde lidstaten een aanvraag indiende en geen wettig verblijvende gezinsleden heeft in een van die lidstaten. Voordien werd de lidstaat waar de eerste asielaanvraag werd ingediend verantwoordelijk geacht. In België paste de DVZ zijn praktijk aan de nieuwe rechtspraak al aan²⁴¹.

De Europese Commissie wil een einde maken aan de bestaande rechtsonzekerheid voor NBMV's. Ze heeft daarbij een regeling uitgewerkt die verder gaat dan de uitspraak van het Hof van Justitie. Het voorstel verbetert in het bijzonder de situatie van de NBMV die om internationale bescherming heeft verzocht en geen gezinsleden, broers of zussen of familieleden op het grondgebied van de EU heeft. Bevindt een NBMV zich in een dergelijke situatie, dan zal zijn zaak in beginsel worden behandeld door de lidstaat waar de minderjarige zich bevindt en een aanvraag heeft ingediend. Terwijl de aanvraag wordt behandeld, blijft de minderjarige op het grondgebied van die lidstaat, tenzij dat niet in zijn of haar belang is. Het voorstel voorziet in twee situaties:

1. Wanneer de NBMV meerdere verzoeken om internationale bescherming heeft ingediend, onder andere in de lidstaat waar hij zich op dat moment bevindt, is die lidstaat verantwoordelijk voor de behandeling van het verzoek, mits dit in het belang van de NBMV is.

2. Wanneer de NBMV zich op het grondgebied van een lidstaat bevindt, maar daar geen verzoek heeft ingediend, moet die lidstaat hem een reële mogelijkheid geven om dat alsnog te doen. Besluit de NBMV in die lidstaat een verzoek in te dienen, dan blijft hij in die lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn verzoek, mits dit in het belang van de minderjarige is. Beslist hij geen verzoek in te dienen in de lidstaat waar hij zich bevindt, dan is de lidstaat verantwoordelijk waar hij zijn meest recente verzoek heeft ingediend, tenzij dit niet in het belang van de minderjarige is.

De Europese Commissie tracht ervoor te zorgen dat de belangen van minderjarigen in de Dublin-procedure altijd centraal staan en dat zij niet onnodig van de ene lidstaat naar de andere worden overgebracht. Hierdoor zullen ze sneller toegang krijgen tot de asielprocedures. Het voorstel bepaalt echter niet hoe en door wie de belangen van het kind moeten worden vastgesteld. In die context maakte het Europees Economisch en Sociaal Comité de aanbeveling dat de belangen van het kind het beste bepaald kunnen worden door een onafhankelijke instantie die los staat van de immigratiediensten, bij voorkeur de nationale instantie die verantwoordelijk is voor kinderbeschermingsvraagstukken. Zo zouden belangenconflicten kunnen vermeden worden²⁴².

3.2. | Gezinnen met kinderen

Het belang van het kind is niet enkel een determinerende overweging voor NBMV's. Ook voor kinderen die begeleid worden door hun ouders moet het belang in overweging worden genomen bij het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat en het regelen van de Dublin-overdracht. Dat blijkt uit artikel 6 van de Dublin III-verordening. Ook al verwijst het arrest *Tarakhel* niet letterlijk naar het belang van het kind, toch biedt het enkele leidraden om het belang te evalueren.

238 BCHV, *Kinderen in asiel: rekening houden met hun kwetsbaarheid en hoger belang*, juni 2013.

239 COM(2014) 382 final 2014/0202 (COD), voorstel van de Commissie tot wijziging van artikel 8, lid 4, van de Dublinverordening Brussels, 26 juni 2014.

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

241 BCHV, *Verslag van de contactvergadering van 11 juni 2013*, punt 15; BCHV, *Verslag van de contactvergadering van 10 september 2013*, punt 31, beschikbaar op: www.bchv-cbar.be.

242 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 604/2013 wat betreft de vaststelling welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat is ingediend door een niet-begeleide minderjarige zonder gezins- leden, broers of zussen of familieleden die legaal in een lidstaat verblijven, (COM(2014) 382 final — 2014/0202 (COD)) , (2015/C 012/11).

Arrest Tarakhel: asieloverdracht met kinderen naar Italië alleen na individuele garanties

In een arrest van 3 november 2014 veroordeelde het EHRM Zwitserland omdat het geen individuele garanties had gevraagd bij een overdracht van een gezin met minderjarige kinderen naar Italië. Het EHRM oordeelde dat de Dublin-overdracht van een gezin met kinderen een schending van artikel 3 EVRM zou zijn. Het Hof uitte immers ernstige bedenkingen bij de opvangomstandigheden in Italië, die in het bijzonder onaangepast waren aan de noden van de minderjarige kinderen. Het baseerde zich daarbij op de rapporten en aanbevelingen van het UNHCR, waaruit blijkt dat de opvangplaatsen overbevolkt zijn, onhygiënisch en het er gewelddadig aan toe kan gaan.

Het Hof verwijst naar het VN-Kinderrechtenverdrag dat staten aanmoedigt om passende maatregelen te nemen opdat een kind dat asiel zoekt, bescherming en humanitaire bijstand kan genieten ongeacht of het begeleid is door de ouders²⁴³. Gezien hun nood aan bijzondere bescherming, hun specifieke noden en extreme kwetsbaarheid, moeten volgens het Hof de opvangomstandigheden voor minderjarige asielzoekers aangepast zijn aan hun leeftijd zodat wordt gegarandeerd dat die omstandigheden geen situatie van stress en angst creëren voor deze kinderen, met bijzonder traumatische gevolgen. Het is echter een gemiste kans dat het Hof daarbij niet dieper inging op het belang van het kind, zoals ECRE, het AIRE Centre en Amnesty International in hun tussenkomst argumenteerden. Een Dublin-transfer zou immers alleen mogelijk mogen zijn wanneer dit in het belang van het kind is²⁴⁴.

Welke praktijk van de DVZ na het arrest Tarakhel?

De DVZ liet weten rekening te houden met het arrest Tarakhel²⁴⁵. Hij geeft daarbij een restrictieve invulling aan de gevolgen van het arrest. Vooreerst stelt hij dat, anders dan in Griekenland, Italië wel opvang biedt, alleen zijn er soms te weinig geschikte plaatsen voor de grote aantallen die het land te verwerken heeft. Hij erkent dat sommige centra niet adequaat zijn, maar onderstreept dat de situatie niet te vergelijken is met die in Griekenland. Van een algeheel verbod op overdrachten naar Italië kan dan ook geen sprake zijn. In bepaalde gevallen, zoals dat van de familie Tarakhel, kan dat echter anders liggen.

Vanwege de druk op de opvangcapaciteit is het mogelijk dat asielzoekers geen adequate opvang krijgen. Aangezien kinderen kwetsbaar zijn, kan er ten aanzien van hen mogelijks sneller dan bij volwassenen een schending van artikel 3 EVRM worden aangenomen. Dit zal volgens de DVZ geval per geval worden bepaald.

Verder trekt de DVZ de genomen overdrachtsaanvragen naar Italië niet in, noch zal de DVZ systematisch de aanvragen overmaken aan het CGVS. Ook de transfers naar Italië worden niet systematisch geschorst. Dat in tegenstelling tot Duitsland dat in het licht van het Tarakhel-arrest alle transfers naar Italië van gezinnen met minderjarige kinderen schorste, tot er individuele garanties zijn afgegeven door de Italiaanse autoriteiten²⁴⁶.

De DVZ zal dus geval per geval specifieke garanties vragen aan Italië conform het arrest. Ze zal daarbij gedetailleerde informatie vragen over de specifieke accommodatie, de fysieke opvangcondities en hoe ze de eenheid van gezin waarborgen. De DVZ gaat ervanuit dat Italië in eer en geweten zal antwoorden. Indien er concrete aanwijzingen zijn die het tegendeel bewijzen, zal de DVZ mogelijks de overdracht naar Italië herbekijken in het licht van nieuw verkregen informatie. De garanties worden pas gevraagd bij het bespreken van de transfer en niet bij de vraag tot overname die enkel het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat betreft²⁴⁷. De DVZ voerde met Italië ook overleg om sneller een antwoord te bekomen na een overname-aanvraag, aangezien er bij "stilzwijgende overnames"²⁴⁸ geen garanties bestaan voor kwetsbare personen. Hij geeft daarbij aan dat begin 2015 het aantal stilzwijgende overnames al is afgenomen²⁴⁹.

Door garanties te vragen op het ogenblik van de transfer rijzen er ernstige vragen naar de mogelijkheden die een persoon al dan niet heeft om die garanties aan te vechten. Zal de betrokkene nog gehoord kunnen worden over de omvang en inhoud van die garanties? En is er nog een effectief rechtsmiddel beschikbaar tegen die garanties?

²⁴³ EHRM *Tarakhel v. Zwitserland*, nr. 29217/12, 4 november 2014, §99.

²⁴⁴ AIRE CENTRE, AMNESTY INTERNATIONAL en ECRE, *Tarakhel v. Zwitserland*, 3rd party intervention, 12 januari 2014, beschikbaar op: www.asylumlawdatabase.eu.

²⁴⁵ BCHV, *Verslag van de contactvergadering*, 18 november 2014, punten 10-15.

²⁴⁶ KRUISPUNT MIGRATIE-INTEGRATIE, *Gevolgen van Tarakhel arrest voor Dublin asieloverdrachten naar Italië: praktijken in Duitsland en in België*, 19 december 2014.

²⁴⁷ BCHV, *Verslag van de contactvergadering*, 18 november 2014, punten 10-15.

²⁴⁸ Binnen 2 maanden na ontvangst van het verzoek tot overname, moet de aangesproken lidstaat reageren. Indien er geen reactie is binnen de termijn betekent dit de aanvaarding van de verantwoordelijkheid door de aangezochte lidstaat. Dit wordt een stilzwijgende aanvaarding of 'tacit agreement' genoemd.

²⁴⁹ BCHV, *Verslag van de contactvergadering*, 10 februari 2015, punt 11.

RvV vernietigt Dublin-overdracht omdat de noden van het kind niet in overweging werden genomen

In een arrest van 10 december 2014²⁵⁰ vernietigde de RvV de weigering van verblijf met bevel om het grondgebied te verlaten voor een Dublin overdracht van een Syrisch gezin met een minderjarige kind naar Italië.

De RvV stelde, conform de rechtspraak van het EHRM, dat om een schending van artikel 3 EVRM vast te stellen de betwiste handelingen en omstandigheden een minimumniveau aan ernst moeten bereiken. De beoordeling van dit minimumniveau is relatief en afhankelijk van de omstandigheden van de zaak, zoals onder meer de leeftijd van de betrokkenen. De RvV grijpt daarbij terug naar het arrest Tarakhel waarin het EHRM benadrukt dat de vereiste van bijzondere bescherming ten aanzien van asielzoekers des te meer geldt wanneer er kinderen betrokken zijn en dit omwille van hun specifieke noden en extreme kwetsbaarheid²⁵¹. Dat geldt ook wanneer de kinderen worden begeleid door hun ouders.

De RvV benadrukt dat de extreme kwetsbaarheid van kinderen een determinerende overweging is, die voorrang heeft op enige andere overweging over de irreguliere verblijfsstatus. De RvV stelt dat de DVZ geen concreet oog heeft gehad voor het belang van het minderjarige kind. De dubbele kwetsbaarheid van de dochter, als asielzoekster én als kind, en haar specifieke noden blijken geen essentiële overweging, of minstens een overweging, te hebben gevormd in de besluitvorming, zo oordeelt de RvV. Er is dus niet concreet nagegaan of verzoekers zouden worden opgevangen in voorzieningen en omstandigheden aangepast aan de leeftijd van hun minderjarige dochter en of het betrokken gezin bijeen zou kunnen blijven.

De DVZ stelt dat de Italiaanse autoriteiten minstens zeven dagen vooraf in kennis worden gesteld van de overdracht van verzoekers zodat – indien nodig – aangepaste opvang kan worden voorzien. Toch stelt de RvV dat daardoor niet voldoende wordt gegarandeerd dat er een opvang wordt voorzien die aangepast is aan de leeftijd van de minderjarige dochter en waarbij het behoud van de eenheid van het gezin van verzoekers wordt verzekerd.

Omdat de beslissingen werden genomen naar aanleiding van een stilzwijgend akkoord met de Italiaanse overheden is er geen enkele uitdrukkelijke waarborg bekomen over de specifieke opvangvoorzieningen voor verzoekers, de materiële opvangomstandigheden en het behoud van de eenheid van het gezin in het licht van de specifieke noden

en de kwetsbaarheid van hun minderjarige dochter.

Daarom besluit de Raad dat er geen of minstens onvoldoende zorgvuldig en nauwgezet onderzoek werd gevoerd naar alle omstandigheden van het individuele geval. De algemene problematiek van opvangcapaciteit in Italië, de kwetsbaarheid en de specifieke noden van de minderjarige asielzoekende dochter van de verzoekers noodzaken echter dat voldoende waarborgen worden verkregen over opvangvoorzieningen en -omstandigheden die aangepast zijn aan haar leeftijd. De RvV besluit dan ook dat de schending van de materiële motiveringsplicht in het licht van artikel 3 EVRM wordt aangetoond en vernietigt de beslissing.

Besluit: naar een effectieve beoordeling van het belang van het kind in de Dublin-procedure

Het belang van het kind is een doorslaggevende overweging die bij alle maatregelen en beslissingen ten aanzien van kinderen in acht moet worden genomen. Dat vloeit voort uit internationale en regionale mensenrechteninstrumenten. Zo ook in het asiel- en migratiebeleid, in het bijzonder bij beslissingen genomen op basis van de Dublin-verordening. De Dublin III-verordening zelf verankert dat principe ook, zowel voor NBMV's als voor begeleide minderjarigen.

Het belang van het kind moet ook een doorslaggevende rol spelen in de Dublin-beslissingen voor gezinnen met kinderen.

Het recente voorstel van de Europese Commissie brengt alvast meer duidelijkheid voor NBMV's die geen familieleden hebben in een van de Europese lidstaten, dat naar aanleiding van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU. Myria juicht alvast toe dat de DVZ aangeeft zijn praktijk al aangepast te hebben aan de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU en moedigt aan deze verder uit te voeren in overeenstemming met het ingediende Commissie-voorstel, dit om het belang van de NBMV optimaal te waarborgen.

Het belang van het kind moet ook een doorslaggevende rol spelen in de Dublin-beslissingen voor gezinnen met kinderen. De bijzondere kwetsbaarheid van deze groep werd eind 2014 door het Europees Hof van de Rechten van de Mens bevestigd. In navolging daarvan, bevestigt ook de rechtspraak van de RvV dat de DVZ het belang van kind moet evalueren vóór ze een beslissing neemt tot overdracht van een gezin met kinderen.

²⁵⁰ RvV 10 december 2014, nr. 134 880.

²⁵¹ EHRM, *Tarakhel v. Zwitserland*, nr. 29217/12, 4 november 2014, §119.

De Dublin III-verordening voorziet dat de lidstaten om humanitaire of soevereiniteitsredenen soepel kunnen omspringen met de criteria om de verantwoordelijke lidstaat te bepalen en zelf de asielaanvraag kunnen behandelen. België kan dus toch een asielaanvraag behandelen wanneer het er volgens de Dublin-criteria niet verantwoordelijk voor zou zijn. Dat laat voor de lidstaten voldoende ruimte om op basis van het belang van het kind te beslissen de asielaanvraag toch zelf te behandelen. De lidstaat is daartoe zelfs verplicht, wanneer het kind – al dan niet begeleid – anders terecht zou komen in omstandigheden die een vernederende en onmenselijke behandeling kunnen inhouden. Daarnaast geeft dit de lidstaten ook de kans zich verantwoordelijk te verklaren voor een asielaanvraag van een gezin dat verspreid is over verschillende lidstaten, en waarbij de moeder zich bijvoorbeeld in België bevindt, en het minderjarige kind in Griekenland. Gezien de penibele omstandigheden in Griekenland, is het in het belang van het kind dat België zich verantwoordelijk verklaart en de asielaanvraag van het gezin behandelt in België²⁵².

Myria beveelt dus aan dat de DVZ in zijn beslissingsproces over een overdracht het belang van kind als doorslaggevende overweging in aanmerking neemt. Het kind – of het nu begeleid wordt of niet – zou moeten gehoord worden in elke procedure, op voorwaarde dat dit in zijn belang is en aangepast aan zijn of haar ontwikkelingsniveau²⁵³. Daarenboven moet de motivering van de DVZ duidelijk aangeven hoe hij dat belang in rekening heeft genomen in zijn besluitvorming (zie de bijgevoegde checklist rond het belang van het kind).

252 Het BCHV pleitte al succesvol voor een dergelijke interventie van de Belgische asielinstanties; zie ook: BCHV-CBAR, *Jaarverslag 2013*, p. 28.

253 Zie ook: BCHV-CBAR, *Jaarverslag 2013*, p. 26.



Hoofdstuk 5

Recht op gezinsleven

Hoe meer migranten, hoe meer gezins-situaties die zich over verschillende landen afspelen. Toch daalde het aantal afgeleverde visa en eerste verblijfstitels met het oog op gezinshereniging de laatste jaren sterk, en wel als gevolg van de verstrenging van de regelgeving in 2011. In dit hoofdstuk analyseren we de beschikbare data meer in detail. Ondanks een aantal welkome veranderingen voor EU-burgers moeten vreemdelingen die hun familie in België willen vervoegen, afrekenen met vaak complexe procedures en soms met te strenge voorwaarden. Verschillende Europese initiatieven (EHRM, HvJEU, Commissie) zouden ertoe moeten aanzetten om die aanvragen soepeler te behandelen en om een echt effectief beroep te voorzien tegen weigeringen. Het Europees recht verplicht België ook om beter rekening te houden met de belangen van kinderen in de procedures voor gezinshereniging, zoals de focus op het einde van dit hoofdstuk aantoont.

1. CIJFERS

1.1. | Gegevensbronnen om gezinshereniging in kaart te brengen

De twee voornaamste gegevensbronnen voor het bestuderen van de gezinshereniging zijn de gegevens over de afgifte van *visa* enerzijds en de gegevens over de afgifte van *verblijfstitels* anderzijds. Beide databanken overlappen elkaar gedeeltelijk, maar ze hebben niet volledig betrekking op dezelfde personen.

De gegevens over de visa betreffen personen die een visumaanvraag hebben ingediend bij een Belgische diplomatieke of consulaire post in het buitenland. Het belangrijkste nadeel van die gegevens is dat een globale analyse van het fenomeen gezinshereniging om verschillende redenen niet mogelijk is. Enerzijds zijn niet alle nationaliteiten aan de visumplicht onderworpen en anderzijds komen sommige personen het Belgische grondgebied binnen met een ander type visum en dienen pas ter plaatse een aanvraag tot gezinshereniging in²⁵⁴. Een groot voordeel van deze gegevensbron is dat zowel de positieve als de negatieve beslissingen kunnen worden onderzocht, wat heel interessant is nu het beleid naar een verstrenging van de toegangsvoorwaarden voor gezinshereniging gaat.

De gegevens over de afgifte van **verblijfstitels** houden zowel rekening met de personen die het Belgische grondgebied zijn binnengekomen met een visum voor gezinshereniging als met degenen die zich in België bevinden met een andere verblijfstitel en achteraf een verblijfstitel hebben verkregen in het kader van een gezinshereniging. In tegenstelling tot de gegevens over de andere redenen voor de afgifte van eerste verblijfstitels, worden de gegevens over de gezinshereniging niet alleen gepubliceerd voor de onderdanen van derde landen, maar omvatten ze ook de EU-burgers die de gezinshereniging hebben verkregen²⁵⁵.

1.2. | De visa voor gezinshereniging

1.2.1. | Stabilisering van het aantal visa voor gezinshereniging in 2014

In onze vorige jaarverslagen (2012 en 2013) benadrukten we het feit dat het aantal visa afgegeven in het kader van een gezinshereniging sinds 2010 sterk aan het dalen was. Dat was vooral het geval tussen 2011 en 2012, toen het aantal visa voor gezinshereniging met 30% was gedaald. Die daling weerspiegelde zeer waarschijnlijk de effecten van de nieuwe wet op de gezinshereniging die op 22 september 2011 in werking was getreden²⁵⁶. Uit de statistieken van het jaar 2013 bleek nog altijd een daling, hoewel die minder uitgesproken was dan voorheen: er werden 9.816 visa voor gezinshereniging afgegeven in 2013 tegenover 10.332 in 2012 (-5%). Die lichte daling werd echter voornamelijk verklaard door een vermindering van het totaal aantal (zowel negatieve als positieve) beslissingen en niet door een stijging van het percentage weigeringen, zoals in 2012 het geval was. Die vermindering van het aantal beslissingen zou een weerspiegeling kunnen zijn van een vermindering van het aantal visumaanvragen²⁵⁷. Er mag immers worden aangenomen dat de strengere voorwaarden die door de nieuwe wet op de gezinshereniging werden ingevoerd in 2013 ongetwijfeld beter gekend waren en daardoor tot een daling van het aantal aanvragen hebben geleid. In 2014 wordt een lichte stijging van het aantal visa vastgesteld in vergelijking met 2013 (+4%), maar de cijfers blijven wel onder die van 2012 en de jaren daarvoor.

²⁵⁴ Voor een overzicht van andere nadelen van deze databank, zie Cijfers, hfdst. II.

²⁵⁵ Deze gegevens worden gepubliceerd op de website van de DVZ: <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Statistieken/Pages/Gezinshereniging.aspx>. De gegevens die op Eurostat worden gepubliceerd, daarentegen, hebben enkel betrekking op de onderdanen van derde landen.

²⁵⁶ De wet van 8 juli 2011 tot wijziging van de wet van 15 december 1980, die in werking is getreden op 22 september 2011, heeft nieuwe materiële voorwaarden ingevoegd voor de gezinshereniging, zowel met een derdelander (art. 10/10bis) als met een Europese burger (art. 40bis) of met een Belg (art. 40ter).

²⁵⁷ Wij herinneren eraan dat de FOD Buitenlandse Zaken de gegevens aanlevert op basis van de datum van de beslissing en niet volgens het jaar waarin de aanvraag werd ingediend. Het is bijgevolg niet mogelijk om de evolutie van het aantal visumaanvragen te onderzoeken.

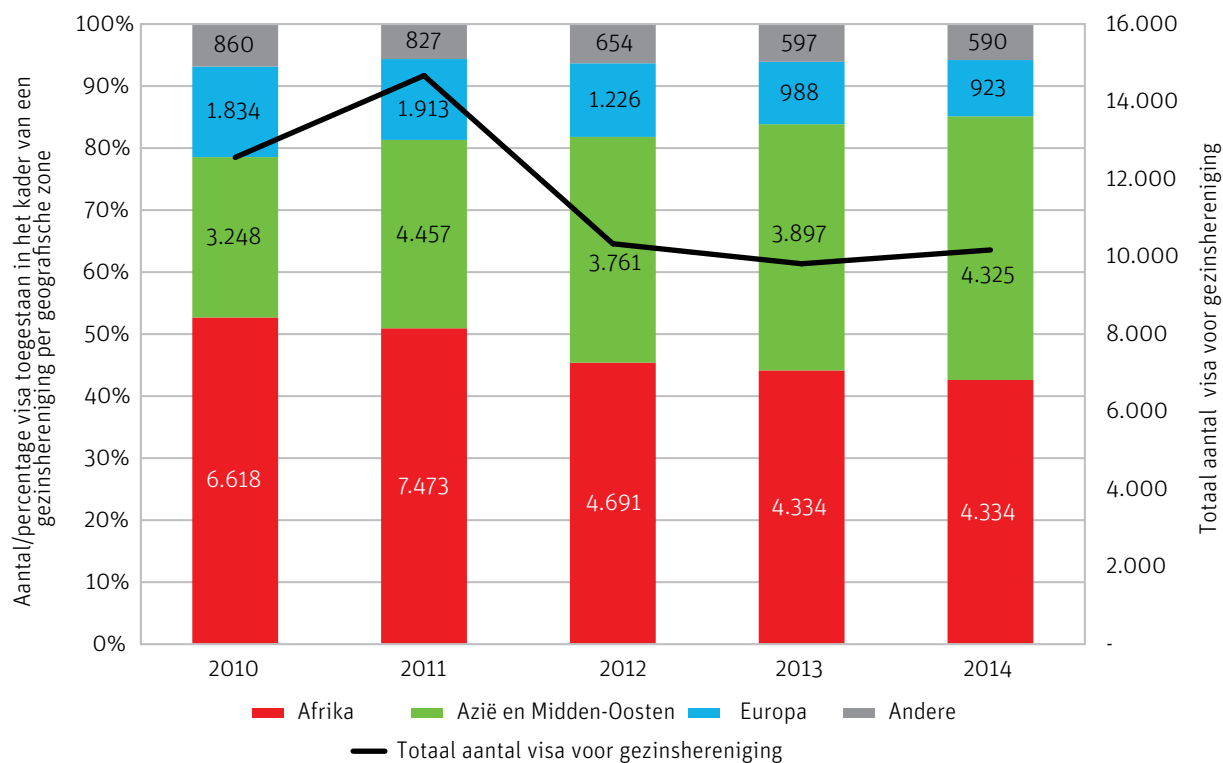
Uit de visumstatistieken blijkt dat bij de voornaamste nationaliteiten met een machtiging tot verblijf op het Belgische grondgebied om familiale redenen, de Marokkanen de eerste plaats bekleden, met 1.764 afgegeven visa in 2014 (ofwel 17% van alle visa die werden afgegeven voor gezinshereniging). Tussen 2010 en 2014 is dit cijfer bij de Marokkanen met meer dan de helft gedaald (Tabel 8). De vaststelling dat het aantal visa om familiale redenen duidelijk afneemt, geldt in feite voor heel wat nationaliteiten, met name voor de Turken, Ghanezen, Guineeërs, Irakezen en Congolezen. Bij de Indiërs, Japanners en Afghanen is het aantal visa voor gezinshereniging tussen 2010 en 2014 daarentegen gestegen.

Tabel 8. Aantal visa afgegeven in het kader van een gezinshereniging voor de voornaamste betrokken nationaliteiten, 2010-2014 (Bron: Visumdatabank, FOD Buitenlandse Zaken)

	2010	2011	2012	2013	2014	% 2014
Marokko	3.807	2.691	1.672	1.562	1.764	17,3%
India	852	899	1.048	1.167	1.167	11,5%
Turkije	1.429	1.265	771	592	565	5,6%
Afghanistan	228	252	171	392	493	4,8%
DR Congo	463	757	378	315	384	3,8%
Japan	85	306	382	414	372	3,7%
Guinee	443	478	311	376	330	3,2%
Verenigde Staten	257	310	242	263	213	2,1%
Irak	326	544	454	310	181	1,8%
Ghana	522	318	327	374	168	1,7%
Andere landen	4.148	6.850	4.576	4.051	4.535	44,6%
Totaal	12.560	14.670	10.332	9.816	10.172	100%

In het algemeen is het aantal visa dat werd afgegeven met het oog op een gezinshereniging tussen 2010 en 2014 gedaald voor de onderdanen van Afrikaanse en Europese landen, terwijl dat cijfer lichtjes is gestegen voor de burgers van Aziatische landen (Figuur 30).

Figuur 30. Aantal afgegeven visa voor gezinshereniging, 2010-2014 (Bron: Visumdatabase, FOD Buitenlandse Zaken)



1.2.2. | Frequentere weigeringen en een langere behandelingstermijn voor visa voor gezinshereniging

Visa die worden aangevraagd voor gezinshereniging verschillen van de andere visumtypes om minstens twee redenen: ze worden vaker geweigerd dan de andere en hun behandelingstermijn is langer. Gezien de hervorming van het recht op gezinshereniging, die in 2011 in werking is getreden, was 2012 duidelijk een overgangsjaar. In vergelijking met de jaren daarvoor was het aandeel weigeringen hoger, terwijl de behandeldingsduur van de dossiers over het algemeen korter was geworden. De statistieken voor 2013 liggen in de lijn van die van 2012.

Van alle visumaanvragen voor een verblijf van meer dan drie maanden, hebben de meeste betrekking op gezinshereniging. In 2014 werden in dit verband 14.801 beslissingen genomen (8.968 in het kader van de artikels 10 en 10bis en 5.833 in het kader van de artikels 40bis en 40ter), wat 2% minder is dan in 2013 en 22% minder dan in 2012. Voor die visumcategorie bedroeg het weigeringspercentage 31% in 2014 (26% voor de artikels 10 en 10bis en 39% voor de artikels 40bis en 40ter), wat ook lager is dan in 2012 en 2013.

De visa die werden aangevraagd voor gezinshereniging zijn de enige waarvoor dergelijke veranderingen zich hebben voorgedaan (daling van het percentage weigeringen en vermindering van het aantal beslissingen), aangezien de weigeringspercentages voor de visa die werden aangevraagd om studie- of beroepsredenen stabiel zijn gebleven.

De verschillende categorieën van gezinshereniging naargelang van het statuut van de gezinshereniger

Wettelijke basis	Nationaliteit van de gezinshereniger	Soort verblijf van de gezinshereniger
Artikel 10	Derdelanders	Onbeperkt verblijf
Artikel 10bis	Derdelanders	Beperkt verblijf
Artikel 40bis	EU-burgers	
Artikel 40ter	Belgen	

Tabel 9. Aantal en percentage geweigerde visa volgens de reden van de visumaanvraag, 2011-2014 (Bron: visumgegevens, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: M. Bourguignon en S. Vause, UCL)

	2011		2012		2013		2014	
	Totaal aantal beslissingen	Percentage weigeringen	Totaal aantal beslissingen	Percentage weigeringen	Totaal aantal beslissingen	Percentage weigeringen	Totaal aantal beslissingen	Percentage weigeringen
Visa voor lang verblijf (type D)	35.819		34.316		30.887		30.705	
Machtiging tot voorlopig verblijf (MVV)								
Werkvergunning, beroepskaart	3.501	2%	3.322	2%	3.507	1%	3.460	1%
MVV Gezinshereniging (art. 10 en 10bis)	10.785	26%	11.202	41%	9.112	29%	8.968	26%
MVV Gezinshereniging (art. 40bis en 40ter)	9.772	32%	7.675	52%	5.959	44%	5.833	39%
MVV Studieredenen	8.947	26%	9.135	25%	9.269	24%	9.388	21%
Andere visa voor lang verblijf	2.814	8%	2.982	10%	3.040	9%	3.056	4%
Visa voor kort verblijf (type C)	225.109	14%	224.002	16%	222.753	15%	207.397	15%

Dat de behandeling van visumaanvragen voor gezinshereniging aanzienlijk langer duurt dan voor de andere visumtypes is niet nieuw²⁵⁸. Voor de beslissingen die in de loop van 2014 werden genomen, heeft het iets meer dan vier maanden geduurd om 50% van de visumaanvragen voor gezinshereniging te behandelen, terwijl na eenzelfde periode nagenoeg 99% van de aanvragen voor werk- of studentenvisa al waren verwerkt. Na een jaar waren iets minder dan 5% van de visumaanvragen voor gezinshereniging (ofwel iets minder dan 550 dossiers) nog altijd niet afgehandeld. Die vaststellingen zijn vergelijkbaar met de situatie in 2013²⁵⁹. Toch kon zowel in 2012 als in 2013 een verkorting van de behandelingstermijn van visa voor gezinshereniging worden vastgesteld in vergelijking met de jaren daarvoor. Er is vooral een stijging van het percentage beslissingen genomen binnen de eerste zes maanden na ontvangst van een aanvraag met volledig dossier. Hierdoor daalde het aandeel beslissingen genomen na verloop van die periode. Dit lijkt erop te wijzen dat de hervorming van 2011 – die de termijn heeft verkort waarbinnen een beslissing over visa voor gezinshereniging met een derdelander moet worden genomen (van negen naar zes maanden) en een termijn van zes maanden heeft ingevoerd voor gezinshereniging met Belgen en EU-burgers – haar vruchten heeft afgeworpen en dat de

behandelingstermijnen van visa voor gezinshereniging effectief korter zijn geworden. Toch moet erop worden gewezen dat die behandelingstermijnen, die door de administratie werden berekend, de periode tussen de ontvangst van het volledige dossier en het nemen van de beslissing betreffen. In werkelijkheid moeten de kandidaten voor gezinshereniging vóór ze hun aanvraag formeel kunnen indienen vaak administratieve stappen ondernemen en soms gerechtelijke procedures doorlopen die lang kunnen duren om de vereiste documenten bijeen te krijgen. Daarna duurt het soms nog een niet onaanzienlijke tijd alvorens de betrokkenen in kennis worden gesteld van de genomen beslissing. Die administratieve behandelingstermijnen zijn dus veel korter dan de effectieve wachttijd waarmee de betrokken gezinnen worden geconfronteerd.

gezinshereniger en gezinsmigrant

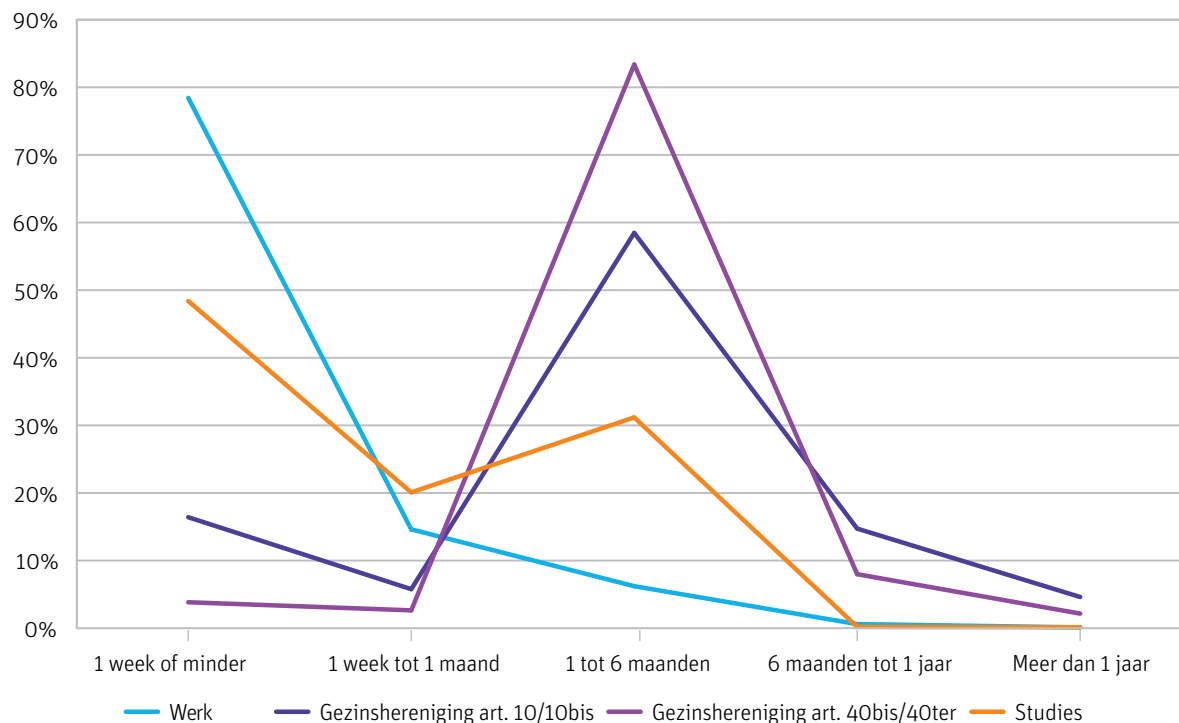
De persoon die het recht op gezinshereniging opent, wordt de “**gezinshereniger**” genoemd. De term “**gezinsmigrant**” wordt gebruikt om de persoon aan te duiden die de gezinshereniger in België vervoegt.

²⁵⁸ Jaarverslag Migratie 2011, p. 73.

²⁵⁹ Jaarverslag Migratie 2013, p. 102.

Figuur 31. Administratieve behandelingstermijn van de visumaanvragen (afgehandeld na een positieve of negatieve beslissing) voor de belangrijkste visumtypes voor lang verblijf, 2014

(Bron: visumgegevens, FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: M. Bourguignon, UCL)



1.3. | Gezinshereniging bekeken via de cijfers over de eerste verblijfstitels

1.3.1. | Verschillende trajecten volgens de nationaliteit

In 2013 werden in totaal 45.979 eerste verblijfstitels afgeleverd om familiale redenen. In 2012 waren dat er 48.898. De hoogte van dit cijfer springt in het oog in vergelijking met de data die in het vorige jaarverslag werden gepubliceerd en op dat moment beschikbaar waren. Het grote verschil (48.898 i.p.v. 30.960 voor 2012) is te wijten aan retroactief correctiewerk in de registratie van de data door de DVZ (zie ook voetnoot 31 in Hoofdstuk 2).

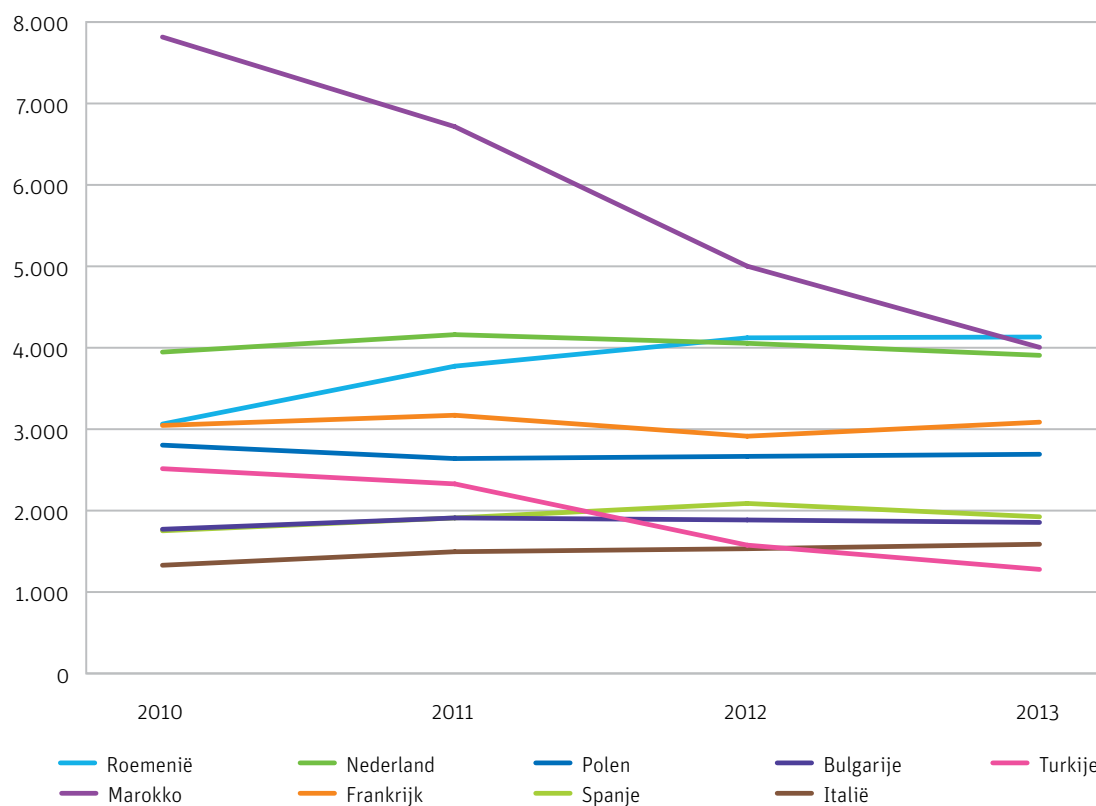
In 2013 werd in totaal 52% van de eerste verblijfstitels om familiale redenen afgegeven aan EU-burgers en 48% aan onderdanen van derde landen. In hetzelfde jaar waren

de Roemenen de voornaamste begunstigden met 4.132 eerste verblijfstitels om familiale redenen, gevolgd door de Marokkanen (4.005), de Nederlanders (3.907), de Fransen (3.086) en de Polen (2.692).

In de periode 2010-2013 kenden de eerste verblijfstitels die om die reden aan Marokkanen en Turken werden afgegeven een sterke daling (-49% elk), terwijl het aantal titels voor andere nationaliteiten, zoals de Roemenen (+35%), de Italianen (+19%) en de Spanjaarden (+10%), toenam (Figuur 32). In totaal daalde het aantal eerste verblijfstitels afgegeven met het oog op een gezinshereniging met 27% voor de onderdanen van derde landen, terwijl het met 7% steeg voor de EU-burgers.

Tussen 2010 en 2013 daalde het aantal eerste verblijfstitels afgegeven met het oog op een gezinshereniging met 27% voor de onderdanen van derde landen, terwijl het met 7% steeg voor de EU-burgers.

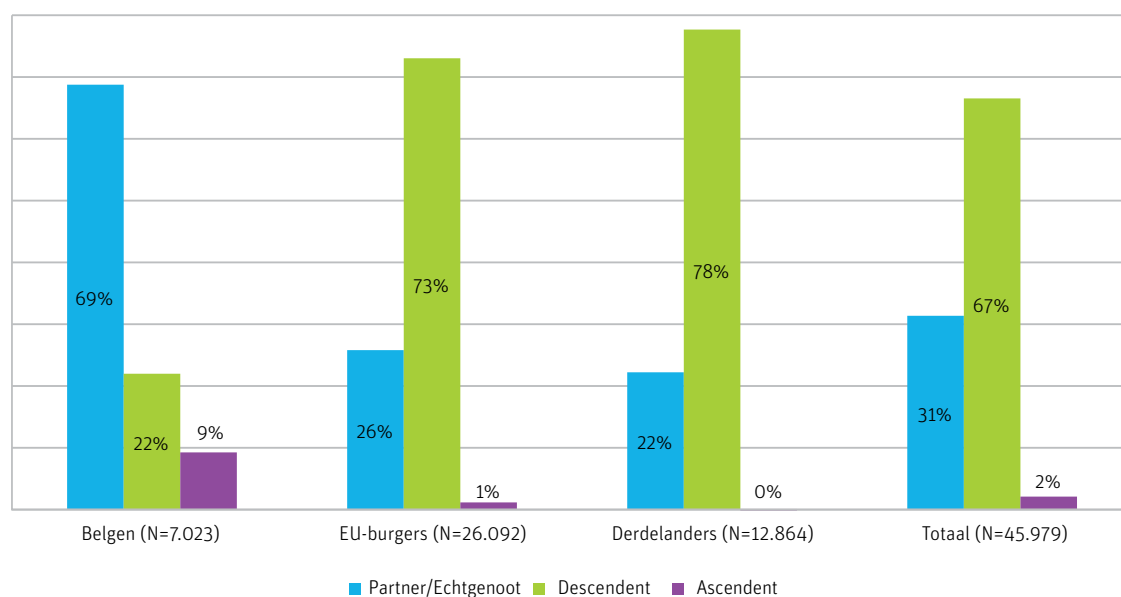
Figuur 32. Eerste verblijfstitels afgegeven voor gezinshereniging volgens de nationaliteit van de begunstigden, 2010-2013 (Bron: DVZ)



Dankzij de cijfers die door de DVZ worden gepubliceerd, kunnen ook de nationaliteit van de persoon die het recht

op gezinshereniging opent en het type familieband met de gezinsmigrant (kinderen, partners of ascendenten) worden achterhaald.

Figuur 33. Verdeling van de eerste verblijfstitels afgegeven voor gezinshereniging volgens de nationaliteit van de “gezinshereniger” en de familieband met de “gezinsmigrant”, 2013 (Bron: DVZ)



Van de 45.979 eerste titels die in 2013 werden afgegeven, had iets minder dan een op de drie betrekking op een gezinshereniging tussen partners (31%), terwijl de gezinsherenigingen van kinderen die hun ouder(s) vervoegen proportioneel aanzienlijk talrijker waren (67%). De gezinsherenigingen van ascendenten met hun kinderen vormen een zeer kleine minderheid (2%)²⁶⁰. De verdeling van de gezinsherenigingen volgens het type familieband tussen de betrokkenen schommelt dan weer sterk afhankelijk van de nationaliteit van de gezinsherenigers. In het bijzonder onderscheiden de gezinsherenigingen met Belgen (art. 40ter) zich duidelijk van de gezinsherenigingen met een andere EU-burger (art. 40bis) of met een derdelander (art. 10 en 10bis). De grote meerderheid van de gezinshereniging met Belgen gaat over gezinshereniging tussen (gehuwde) partners (69%) en, in veel mindere mate over kinderen die hun ouders vervoegen (22%) of op ouders die hun kinderen vervoegen (9%). Dit laatste cijfer is opmerkelijk want sinds de hervorming van de gezinshereniging bestaat die mogelijkheid enkel voor ouders die minderjarige kinderen vervoegen (met uitzondering van de ascendenten van meerderjarige EU-burgers die te hunnen laste zijn). Het kan echter niet worden uitgesloten dat dit hoge percentage toe te schrijven is aan een inhaaleffect. Vóór de wetswijziging van 2011 konden buitenlandse ouders van Belgische minderjarige kinderen immers alleen maar een verblijfsrecht verkrijgen op basis van een regularisatieaanvraag, wat een procedure is die meer onzekerheden inhoudt²⁶¹. De evolutie van dit cijfer zal in de komende jaren moeten worden gevolgd alvorens conclusies te kunnen trekken. De verblijfstitels die in het kader van een gezinshereniging worden afgegeven aan EU-burgers of aan onderdanen van derde landen vertonen nog meer gelijkenissen, met name het aanzienlijke aantal kinderen dat hun ouder(s) vervoegt (respectievelijk 73% en 78%).

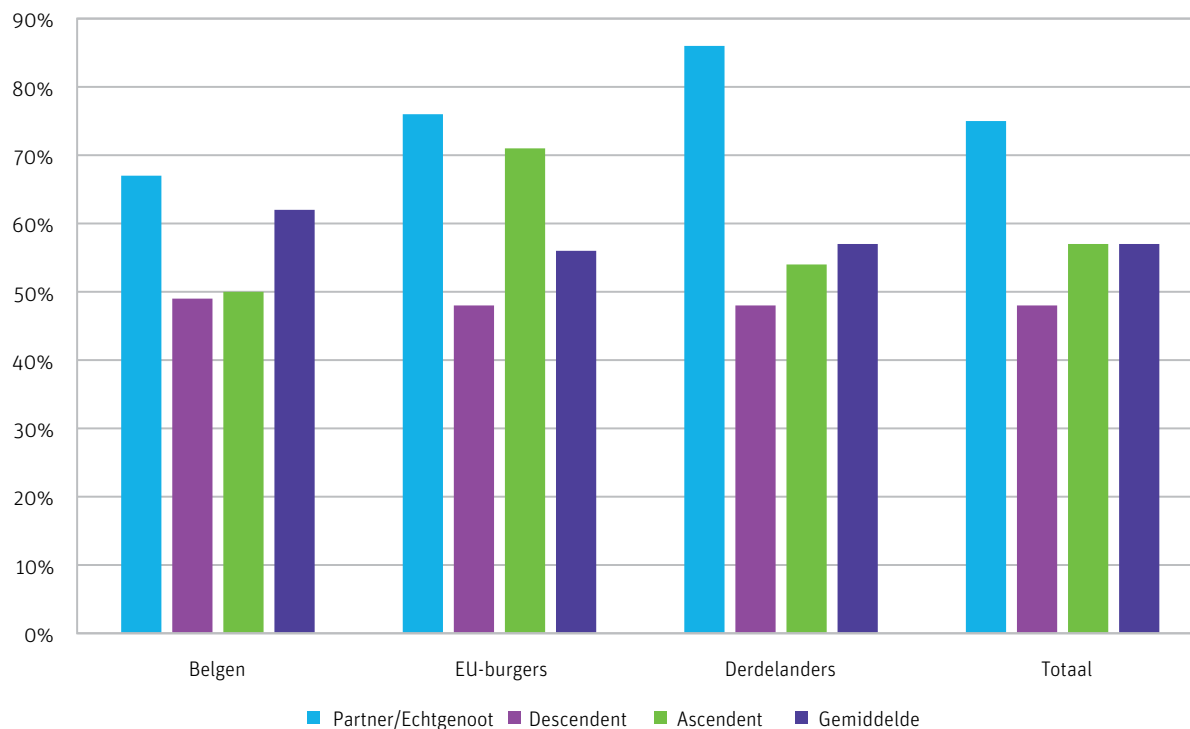
1.3.2. | Verschillende trajecten volgens het geslacht en de leeftijd

De gegevens die door de DVZ werden aangeleverd, tonen aan dat het geslacht en de leeftijd van de gezinsmigrant variëren naargelang van het type gezinshereniging en de familieband met de gezinshereniger. Zo kan bijvoorbeeld worden opgemerkt dat er onder de gezinsmigranten meer vrouwen zijn, ongeacht de nationaliteit van de gezinshereniger en de familieband tussen de gezinshereniger en de gezinsmigrant: gemiddeld bedraagt het aandeel vrouwen onder de gezinsmigranten meer dan 50% binnen elke nationaliteitengroep voor elk van de beschouwde familiebanden. Deze vaststelling is nog uitgesprokener voor de gezinshereniging tussen partners: in het bijzonder onder de gezinsherenigers die niet de Belgische nationaliteit hebben, zijn maar liefst drie op de vier gezinsmigranten vrouwen. Die verhouding ligt bijzonder hoog bij de derdelanders, voor wie het aandeel van de vrouwen meer dan 85% bedraagt.

²⁶⁰ Dit wordt gedeeltelijk verklaard door het feit dat enkel de ascendenten die een niet-begeleide minderjarige vreemdeling die derdelander en erkend vluchteling is of een (niet-Belgische) EU-burger wensen te vervoegen, recht hebben op een verblijfstitel in het kader van gezinshereniging, met uitzondering van de onderdanen van Turkije die, in bijzondere gevallen, de mogelijkheid hebben om zich te laten vervoegen door ascendenten ten laste in overeenstemming met artikel 11 van het bilaterale akkoord tussen België en Turkije betreffende de tewerkstelling van Turkse werknemers in België.

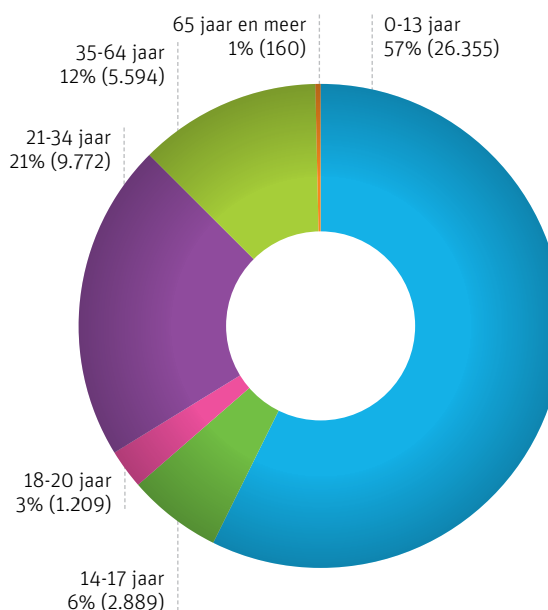
²⁶¹ Zie focus, hfdst. 3: *Visa voor kort verblijf voor familiebezoek*.

Figuur 34. Aandeel van de vrouwen onder de begunstigden van eerste verblijfstitels in het kader van gezinshereniging volgens de nationaliteit van de gezinshereniger en de familieband tussen de gezinshereniger en de gezinsmigrant, 2013 (Bron: DVZ)



Op het ogenblik van de afsluiting van dit jaarverslag beschikten wij enkel over de informatie betreffende de leeftijdsgroepen van de begunstigden van de gezinshereniging, zonder opsplitsing naar nationaliteit van de gezinsmigrant of naar familieband tussen de gezinshereniger en de gezinsmigrant. Uit Figuur 35 blijkt echter wel dat de begunstigden van de gezinshereniging jong en zelfs zeer jong zijn (0-13 jaar). De uitsplitsing van de leeftijdsgroepen volgens familieband zou het mogelijk maken om nog gedetailleerdere analyses uit te voeren en wellicht om bijzondere leeftijdstrends te achterhalen.

Figuur 35. Aandelen van eerste titels afgegeven voor gezinshereniging volgens de leeftijdsgroep van de begunstigde, 2013 (afgiftedatum) (Bron: DVZ)



2. RECENTE ONTWIKKELINGEN

2.1. | Op Europees niveau

2.1.1. | De Europese Commissie verduidelijkt de toepassing van de richtlijn over de gezinshereniging van onderdanen van derde landen

De Europese Commissie heeft in 2014 een aantal richtsnoeren gegeven met betrekking tot de toepassingsmodaliteiten van de richtlijn betreffende de gezinshereniging van onderdanen van derde landen²⁶². Die leidraden hebben op zich juridisch geen enkel dwingend karakter, maar ze herinneren aan bepaalde regels van het recht van de EU, met name op basis van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU. Als zodanig vormen ze een referentie-instrument voor alle besluitvormers in dit domein.

Noodzakelijke soepelheid in de toepassing van de voorwaarden voor gezinshereniging

De Commissie herinnert aan het volgende: “aangezien de toestemming voor gezinshereniging de algemene regel is, moeten afwijkingen echter strikt worden geïnterpreteerd” en “de erkende beoordelingsmarge waarover de lidstaten beschikken, mag niet worden gebruikt op een manier die de doelstelling van de richtlijn, namelijk het bevorderen van gezinshereniging, ondermijnt en afbreuk doet aan het nuttig effect daarvan”, in het bijzonder wat de inkomstenvoorwaarde betreft²⁶³. Ze benadrukt dat geen enkele van de voorwaarden die aan de gezinshereniging worden gesteld (inkomsten, toereikende huisvesting etc.) op zich beschouwd automatisch tot een beslissing kan leiden. Elk element moet individueel beoordeeld worden. Volgens de Commissie verplicht het Europees recht de lidstaten om voor elk individueel geval over te gaan tot een algehele beoordeling van alle relevante factoren. Dergelijke factoren zijn onder andere: de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon, de duur van zijn verblijf in de lidstaat, familiebanden of culturele of sociale banden met het land

van herkomst en met de lidstaat, levensomstandigheden in het land van herkomst, de leeftijd van de betrokken kinderen, de afhankelijkheid van gezinsleden ...²⁶⁴

Voorts spoort de Commissie de lidstaten aan om rekening te houden met de inkomsten van alle gezinsleden en niet alleen van de gezinshereniger²⁶⁵ en om bij door minderjarigen ingediende verzoeken geen administratieve kosten in rekening te brengen om de belangen van het kind zo goed mogelijk te behartigen²⁶⁶. In bijzondere omstandigheden, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een falende staat of een land met grote interne veiligheidsrisico's, worden lidstaten aangemoedigd om noodreisdocumenten te aanvaarden en eventueel een visum af te leveren bij aankomst op hun grondgebied²⁶⁷.

Daadwerkelijk rechtsmiddel na een weigering of intrekking van het verblijf met het oog op een gezinshereniging

Volgens de Europese Commissie moet het beroep tegen de weigering van een visum of een verblijf met het oog op gezinshereniging het beginsel van het daadwerkelijk rechtsmiddel eerbiedigen²⁶⁸. Dit impliceert dat een “volledige rechterlijke toetsing van de gegrondheid en de wettelijkheid [van de beslissingen] mogelijk moet zijn” en dat beslissingen daarom “niet alleen [kunnen] worden betwist op grond van de wet, maar ook op grond van de feiten van een situatie”²⁶⁹. Myria is van oordeel dat de huidige procedure van het beroep tot nietigverklaring en het beroep tot schorsing bij de RvV niet aan de voorwaarden van het daadwerkelijk rechtsmiddel beantwoorden zoals dit door de Commissie wordt bepleit²⁷⁰.

2.1.2. | Rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU: het gezinsleven wordt beschouwd als een onderdeel van het vrij verkeer van de burgers van de EU

Op 12 maart 2014 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) twee arresten gewezen met betrekking tot gezinsleden van EU-burgers.

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

263 Mededeling van 3 april 2014 van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, COM(2014) 210 definitief, punt 1, punt 4.4.

264 Ibid., punt 7.4.

265 Ibid., punt 4.4.

266 Ibid., punt 3.1.

267 Ibid., punt 5.1.

268 Art. 47 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is van toepassing telkens wanneer de autoriteiten het recht van de EU uitvoeren.

269 Mededeling van 3 april 2014 van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, COM(2014) 210 definitief, punt 1, punt 7.5.

270 Zie verder: focus hfdst. 5.3: Het belang van het kind en zijn recht op een gezinsleven.

Het EU-recht regelt in principe het verblijfsrecht niet van gezinsleden van een sedentaire burger van de EU, maar enkel dat van burgers die gebruik maken van hun recht van vrij verkeer. De burgers van de lidstaten die een restrictief gezinsmigratiebeleid voeren, zoals Nederland, hebben er dus belang bij om zich binnen de EU te verplaatsen met hun gezinsleden die onderdanen van een derde land zijn om aanspraak te kunnen maken op de regels van het Europese recht die voor hen gunstiger zijn. We gaan hier dieper op in.

In een eerste zaak heeft het Hof zich over een vraag gebogen die door Nederland was gesteld. Een Nederlandse onderdane die haar Nigeriaanse echtgenoot naar Nederland wil laten overkomen, zal met de vrij restrictieve voorwaarden worden geconfronteerd die door de Nederlandse migratiewetgeving worden opgelegd. Indien het koppel zich echter in België vestigt, omdat de Nederlandse echtgenote gebruik maakt van haar recht van vrij verkeer als burger van de EU, dan gelden voor de gezinshereniging de regels van het Europese recht, die soepeler zijn dan die van het Nederlandse recht. Dat is de reden waarom vele Nederlanders die zich in een dergelijke situatie bevinden zich in België zijn komen vestigen. Indien ze daarna met hun partner terug in Nederland willen gaan wonen, zullen zij dan aanspraak kunnen blijven maken op die minder strenge regels? Legt het recht van de Europese Unie de Nederlandse autoriteiten op om een verblijfsrecht toe te kennen aan een Nigeriaanse onderdaan die gehuwd is met een Nederlandse nadat het koppel eerst in België heeft verbleven?

De Grote Kamer van het HvJEU geeft een positief antwoord op deze vraag, maar wel enkel en alleen op voorwaarde dat de EU-burger daadwerkelijk gedurende meer dan drie maanden in een lidstaat van de EU heeft verbleven als werknemer of als economisch niet-actieve die over voldoende bestaansmiddelen beschikt alvorens naar zijn lidstaat van herkomst terug te keren²⁷¹.

In dit geval is het recht van vrij verkeer naar analogie van toepassing. De staat moet op de familieleden van zijn eigen onderdaan voorwaarden toepassen die in beginsel even gunstig zijn als die welke worden toegepast op de familie van een burger van een andere lidstaat die zich op zijn grondgebied vestigt. Het gaat hier om een “afgeleid recht”, dat alleen aan de derdelander wordt toegekend om het recht van vrij verkeer van de EU-burger te beschermen²⁷². Het gezinsleven dat een EU-burger in een andere lidstaat leidde, moet bij zijn terugkeer naar zijn land kunnen worden verdergezet.

Gebrekk aan een dergelijk afgeleid verblijfsrecht zou die burger er kunnen van weerhouden om zijn lidstaat te verlaten en zich op het grondgebied van een andere lidstaat van de EU te gaan vestigen. Bijgevolg bestaat dit afgeleid recht niet wanneer het verblijf in de gastlidstaat minder dan drie maanden heeft geduurd, aangezien een kort verblijf, bijvoorbeeld als toerist, niet van die aard is dat familiebanden worden opgebouwd of bestendigd. De burger van de EU zal er niet worden van weerhouden om op vakantie te gaan wanneer dit afgeleide recht niet bestaat. Een Marokkaanse onderdaan, bijvoorbeeld, die in België verblijft, zal geen aanspraak kunnen maken op een “afgeleid verblijfsrecht” in Nederland indien zijn Nederlandse partner hem alleen tijdens de weekends en gedurende de vakantieperioden in België komt bezoeken²⁷³.

Dit afgeleide verblijfsrecht kan ook worden toegekend wanneer de EU-burger in de staat verblijft waarvan hij de nationaliteit heeft, maar zich als werknemer regelmatig naar een andere lidstaat begeeft. De Peruviaanse echtgenote van een Nederlandse staatsburger die in België werkt, kan bijvoorbeeld een verblijfsrecht in Nederland verkrijgen, maar alleen wanneer de weigering van dit verblijfsrecht haar echtgenoot ervan weerhoudt om zijn recht van vrij verkeer als werknemer daadwerkelijk uit te oefenen²⁷⁴. Het feit dat de derdelander de zorg voor het kind van een EU-onderdaan op zich neemt (bijvoorbeeld de Oekraïense schoonmoeder van de Nederlander) speelt een rol om te bepalen of de weigering van het verblijfsrecht voldoende ontradend is voor een EU-burger om zijn recht van vrij verkeer als werknemer uit te oefenen²⁷⁵.

Voorts herinnert het Hof van Justitie er in een arrest van 18 december 2014 aan dat de lidstaten verplicht zijn om onderdanen van derde landen die houder zijn van een verblijfskaart die door een andere lidstaat is uitgereikt in hun hoedanigheid van familieleden van een EU-burger tot hun grondgebied toe te laten. De stelling dat talrijke onderdanen van derde landen rechtsmisbruik of fraude plegen door schijnhuwelijken aan te gaan of vervalste verblijfskaarten te gebruiken, rechtvaardigt niet dat een lidstaat als algemene regel extra inreisvoorwaarden oplegt (visum), indien er individueel geen enkel fraude-element kon worden vastgesteld²⁷⁶.

De niet-toepassing van het EU-recht op de gezinshereniging met een EU-burger die in zijn eigen land woont, is een vorm van “omgekeerde discriminatie”, die reeds door Myria werd

271 HvJEU (GK), C-456/12, *O. en B. v. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*, 12 maart 2014. Het verblijf moet beantwoorden aan de voorwaarden die worden opgelegd door de richtlijn 2004/38/EG.

272 Dit recht vloeit voort uit art. 21 §1 van het VWEU en niet uit de richtlijn 2004/38/EG, die als dusdanig niet van toepassing is op het verblijf van de familieleden van burgers van de EU in het land waarvan zij de nationaliteit hebben.

273 HvJEU (GK), C-456/12, *O. en B. v. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*, 12 maart 2014, § 59.

274 HvJEU (GK), C-457/12, *S. en G. v. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*, 12 maart 2014.

275 HvJEU (GK), C-457/12, *S. en G. v. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*, 12 maart 2014, § 43.

276 HvJEU, C-202/13, *Sean Ambrose McCarthy*, 18 december 2014.

aangeklaagd²⁷⁷. Niettemin dient te worden opgemerkt dat het recht op gezinsleven, vervat in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, ook in die gevallen geldt.

2.1.3. | Het belang van de procedurele waarborgen in het recht op gezinsleven volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Op 10 juli 2014 heeft het EHRM drie arresten gewezen met betrekking tot het recht op gezinsleven van migranten²⁷⁸. Het herinnert aan een grondbeginsel: het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (artikel 8 dat het recht op eerbiediging van het gezinsleven waarborgt) verplicht een lidstaat er niet toe om de keuze van land van verblijf door de migranten te eerbiedigen, noch om de gezinshereniging op zijn grondgebied mogelijk te maken. Het benadrukt evenwel dat de lidstaten, om de eerbiediging van het recht op privéleven te waarborgen, de soepelheid, de snelheid en de effectiviteit van de besluitvorming bij gezinshereniging moeten verzekeren.

Om de eerbiediging van het recht op privéleven te waarborgen, moeten de staten soepelheid, snelheid en effectiviteit van de besluitvorming bij gezinshereniging verzekeren.

In de drie zaken heeft het Hof beslist dat de eisen van de Franse autoriteiten onevenredig waren, onvoldoende rekening hadden gehouden met de belangen van het kind²⁷⁹ en tot talrijke problemen hadden geleid bij de betrokken personen van wie er sommigen al

traumatische ervaringen hadden meegemaakt. Het Hof uitte ook kritiek op het lange tijdsverloop tussen de indiening van de eerste aanvraag en de uiteindelijke beslissing: respectievelijk drieëneuhalf, vier en vijf jaar. Die termijnen werden gezien de omstandigheden als buitensporig lang beoordeeld.

In twee zaken benadrukt het Hof dat de lidstaten verplicht zijn om rekening te houden met de specifieke situatie van de erkende vluchtelingen, die van hun familie gescheiden zijn wegens de gegronde vrees voor vervolging en niet door een vrije keuze. Voor die vluchtelingen moet de lidstaat een procedure van gezinshereniging voorzien die rekening houdt met de gebeurtenissen die hun gezinsleven hebben verstoord en ontwricht en die ertoe hebben geleid dat hen de status van erkende vluchtelingen werd toegekend.

Het Hof wijst in het bijzonder op het feit dat de autoriteiten de afstammingsband opnieuw ter discussie hadden gesteld (als gevolg van een summier medisch onderzoek van de mondholte zonder radiografie die twijfels deed rijzen over de minderjarigheid van een kind in een van de gevallen²⁸⁰ en van een geboortekte die als vals werd beschouwd in een ander geval²⁸¹), zonder voldoende rekening te houden met de andere bewijzen van de familieband, meer bepaald de bewijzen die al waren geleverd in het kader van de asielprocedure.

De Europese rechters onderstrepen het gedrag van de administratie die, in een van die gevallen, weigeringsbeslissingen heeft genomen zonder de betrokkenen daarvan op de hoogte te brengen. De kritiek heeft ook betrekking op de beroepsinstanties (die hetzij geen enkele beslissing hebben genomen nadat beroep was ingesteld, hetzij een beslissing hebben genomen zonder het resultaat af te wachten van de stappen die in het land van herkomst werden ondernomen om de afstammingsband te bevestigen, en dit terwijl zij daar kennis van hadden).

In de derde zaak is het Hof van oordeel dat de verwerping van de visumaanvragen de persoon geen andere keuze liet dan de status op te geven die hij in Frankrijk had verworven of van de nabijheid van zijn kinderen af te zien die alleen in zijn land van herkomst waren achtergebleven, en dat een dergelijke keuze zijn recht op gezinsleven kan schenden²⁸².

2.2. | Op Belgisch niveau

2.2.1. | Gezinshereniging van ouders van minderjarige kinderen die EU-burgers zijn en van andere familieleden van EU-burgers

De vreemdelingenwet bepaalt sinds 2014²⁸³ de voorwaarden voor de verkrijging van een verblijfstitel door een derdelander die ouder is van een minderjarig kind dat een EU-burger is:

- beschikken over het daadwerkelijk hoederecht over het kind;
- het kind moet te zijnen laste zijn en ingeschreven zijn als economisch niet-actieve EU-burger;
- over voldoende bestaansmiddelen beschikken en;

277 Over de gezinshereniging van de burgers van de EU die geen gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer, zie *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 88-89; "Belgen, tweederangs EU-burgers", handelingen van het colloquium van 6 december 2011, georganiseerd door het Centrum, www.diversiteit.be/belgen-tweederangs-eu-burgers.

278 EHRM, *Tanda-Muzinga v. Frankrijk*, nr. 2260/10, 10 juli 2014; *Mugenzi v. Frankrijk*, nr. 52701/09, 10 juli 2014; *Senigo Longue v. Frankrijk*, nr. 19113/09, 10 juli 2014.

279 Zie 5.3, Focus: Het belang van het kind en zijn recht op gezinsleven.

280 EHRM, *Mugenzi v. Frankrijk*, nr. 52701/09, 10 juli 2014, § 58-62.

281 EHRM, *Tanda-Muzinga v. Frankrijk*, nr. 2260/10, 10 juli 2014, § 77-82.

282 EHRM, *Senigo Longue v. Frankrijk*, nr. 19113/09, 10 juli 2014, § 67.

283 Wet 19 maart 2014 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Hier worden slechts bepaalde aspecten in verband met de gezinshereniging behandeld.

- over een ziektekostenverzekering²⁸⁴.

Voorts opent de wet ook een gezinsherenigingsprocedure voor drie categorieën van familieleden van een EU-burger die daarvan tot nu toe waren uitgesloten:

- de partner met wie de EU-burger een “deugdelijk bewezen duurzame relatie heeft”, die “met elk passend middel” mag worden bewezen, maar die niet het voorwerp heeft uitgemaakt van een partnerschap dat werd geregistreerd op basis van een wet;
- de “familieleden” in de ruime zin die “ten laste zijn van of deel uitmaken van het gezin” van de EU-burger;
- de “familieleden” in de ruime zin die wegens ernstige gezondheidsredenen een persoonlijke verzorging door de EU-burger strikt behoeven²⁸⁵.

De wet neemt tot slot enkele nadere bepalingen en waarborgen op die al sinds lang door het Europees recht worden opgelegd, meer bepaald betreffende de wijzen van bewijsverkrijging van de familieband bij de binnenkomst op het grondgebied en het begrip onredelijke belasting voor het sociale bijstandstelsel dat tot een intrekking van het verblijf van de EU-burger kan leiden²⁸⁶.

Myria verheugt zich over deze uitbreiding van de gezinshereniging, aangemoedigd door het EU-recht²⁸⁷ en over de ruimere procedurele waarborgen, met name het schorsend beroep in geval van weigering²⁸⁸. Dit heeft echter geen betrekking op de familieleden in ruimere zin van de Belgen, die eens te meer op een minder gunstige manier worden behandeld dan de EU-burgers²⁸⁹. Verder dient hierbij te worden opgemerkt dat sommige verplichtingen die door het recht van de EU zijn voorzien nog altijd niet op een juiste manier zijn opgenomen in het Belgisch recht, zoals de verplichting om de evenredigheid te toetsen van de intrekking van het verblijf van een EU-burger in geval van fraude²⁹⁰.

2.2.2. | Het Consulair Wetboek biedt nieuwe onderzoeksmogelijkheden

Op 15 juni 2014 is het Consulair Wetboek, dat de bevoegdheden van de Belgische consulaire posten in het buitenland regelt, in werking getreden²⁹¹. Onder de talrijke wijzigingen die het invoert, stelt dit Wetboek een einde aan de mogelijkheid om een huwelijk te sluiten in een diplomatieke post, maar maakt het voortaan wel mogelijk om de erkenning van een Belgisch kind door een vader van vreemde origine te registreren (wat voorheen voorbehouden was aan Belgische vaders).

Bovendien biedt het Wetboek voortaan een wettelijke grondslag aan de afgifte van het attest van geen huwelijksbeletsel (waaruit blijkt dat er naar Belgisch recht geen wettelijk bezwaar bestaat tegen het huwelijk, indien de buitenlandse overheid de voorlegging van dit attest eist)²⁹². Dit geldt ook voor de onderzoeken die door de consulaten worden uitgevoerd naar de echtheid van een buitenlandse rechterlijke beslissing of authentieke akte²⁹³ in het bijzonder de bewijzen van de familiebanden die ter ondersteuning van de aanvraag van een visum voor gezinshereniging worden voorgelegd. De eventuele kosten van dit onderzoek zijn ten laste van de personen op wie het document betrekking heeft of die het neerleggen, indien het onderzoek aantoonde dat dit document vals is, niet conform is aan de lokale wetgeving of de inhoud ervan niet authentiek is.

Die onderzoeken zouden niet systematisch mogen worden uitgevoerd en de kosten zouden niet mogen worden teruggevorderd wanneer de niet-authenticiteit van een buitenlandse akte het recht op gezinsleven van de personen niet ter discussie stelt.

Gezien de slechte werking van de diensten van de burgerlijke stand in talrijke herkomstlanden van migranten, gebeurt het dat sommige buitenlandse administratieve of gerechtelijke akten fouten bevatten die op zich het recht op gezinshereniging niet fundamenteel ter discussie stellen (bijvoorbeeld een afwijkende schrijfwijze van een naam of een voornaam of een afwijkende geboortedatum). Er dient te worden benadrukt dat, om het recht op gezinsleven te eerbiedigen, die onderzoeken niet systematisch zouden mogen worden uitgevoerd en dat de kosten niet zouden mogen worden teruggevorderd wanneer de niet-authenticiteit van een buitenlandse akte het recht op gezinsleven van de personen niet ter discussie stelt. In dit verband heeft het Europese Hof onlangs geoordeeld dat overdreven gedetailleerde verificaties die door de ambassade werden uitgevoerd met betrekking tot bewijzen van

284 Wet 15 december 1980, art. 40bis, §2, 5°. Het Centrum had voor die verduidelijking gepleit (*Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 93-95).

285 Nieuwe art. 47/1 et 47/3 vreemdelingenwet.

286 Nieuwe art. 41, 42bis, § 1 laatste al., 42ter, § 1, al. 2, 42quater, § 1, al. 2. vreemdelingenwet. Zie ook hoofdstuk 6, Economische migratie.

287 Art. 3 §2 richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden; HvJEU C-83/11, *Rahman*, 5 september 2012.

288 RvV 3 oktober 2014, nr. 130.817.

289 “Belgen, tweederangs EU-burgers”, handelingen van het colloquium van 6 december 2011, georganiseerd door het Centrum, <http://www.diversiteit.be/belgen-tweederangs-eu-burgers>; *Jaarverslag Migratie 2013*, p. 114.

290 KRUISPUNT MIGRATIE-INTEGRATIE, “Wijziging Verblijfswet voor EU-burger en familie, langdurig ingezetene, en varia”, 13 mei 2014 <http://www.kruispuntmi.be/nieuws/wijziging-verblijfswet-voor-eu-burger-en-familie-langdurig-ingezetene-en-varia>. Het art. 47septies van de vreemdelingenwet neemt niet uitdrukkelijk de waarborgen op die zijn voorzien door de art. 27 en 28 van de richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.

291 KB 19 april 2014 tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van de wet van 21 december 2013 houdende het Consulair Wetboek.

292 *Jaarverslag Migratie 2013*, p. 107.

293 Art. 34 en 69, wet 21 december 2013 houdende het Consulair Wetboek.

afstamming, die een scheiding van vier jaar tussen ouders en kinderen tot gevolg hadden, een schending betekenden van het recht op gezinsleven²⁹⁴.

2.2.3. | Welke uitkeringen worden in aanmerking genomen bij een aanvraag voor de toekenning van het recht op gezinshereniging?

Als algemene regel is de gezinshereniging met onderdanen van derde landen of Belgen onderworpen aan de voorwaarde dat de gezinshereniger beschikt over stabiele, regelmatige en voldoende bestaansmiddelen. Bij de beoordeling van die bestaansmiddelen “worden de middelen verkregen uit de aanvullende bijstandsstelsels, met name het leefloon en de aanvullende gezinsbijslag, alsook de financiële maatschappelijke dienstverlening en de gezinsbijslagen niet in aanmerking genomen”²⁹⁵. Die formulering kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Moeten uit de berekening alle aanvullende bijstandsstelsels worden uitgesloten ofwel alleen die welke in de wet uitdrukkelijk worden opgesomd?

De inkomensgarantie voor ouderen (IGO) en de tegemoetkomingen voor personen met een handicap worden door de wet niet uitdrukkelijk uitgesloten, maar maken deel uit van een aanvullend bijstandsstelsel, de zogenaamde residuaire regelingen²⁹⁶. In de praktijk sluit de administratie de IGO van de berekening van de voldoende middelen uit. De rechtspraak van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen lijkt op dit punt verdeeld: een arrest is van oordeel dat deze garantie in aanmerking moet worden genomen om te berekenen of de bestaansmiddelen van de gezinshereniger volstaan, omdat ze niet voorkomt in de lijst van de wetteksten²⁹⁷, terwijl andere arresten die garantie uitsluiten omdat het om een aanvullend bijstandsstelsel gaat²⁹⁸ en strijdig is met de beoogde doelstelling, namelijk dat het gezinslid dat het voorwerp van de gezinshereniging uitmaakt geen belasting mag vormen voor het Belgische sociale bijstandsstelsel.

De kwestie wordt nog ingewikkelder omdat de DVZ bij de berekening van de voldoende bestaansmiddelen lijkt

rekening te houden met de federale tegemoetkomingen aan personen met een handicap, op voorwaarde dat zij minstens 120% van het leefloon bedragen of de persoon kan bewijzen dat hij kan rondkomen met een lager bedrag zonder ten laste te vallen van de sociale bijstand²⁹⁹. Myria herinnert eraan dat het feit om niet alle inkomsten in aanmerking te nemen die personen met een handicap ontvangen, met inbegrip van de sociale bijstand, een inbreuk betekent op de beginselen van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap³⁰⁰.

De Europese Commissie heeft een standpunt ingenomen in dit dossier en beveelt aan om rekening te houden met de bestaansmiddelen van het gezinslid dat het voorwerp van de gezinshereniging uitmaakt en niet uitsluitend met die van de vreemde persoon met een handicap³⁰¹. Myria sluit zich ten volle bij deze aanbeveling aan en is van oordeel dat een vergelijkbare redenering ook van toepassing kan zijn op de personen die niet in de mogelijkheid zijn te werken wegens hun leeftijd of wegens hun gezondheidstoestand, ook zonder dat ze een beperking hebben. De IGO uitsluiten van de berekening van voldoende inkomsten is bijgevolg te betreuren en zou een discriminatie op grond van leeftijd kunnen inhouden³⁰².



FOCUS: HET BELANG VAN HET KIND EN ZIJN RECHT OP GEZINSLEVEN

3.1. | Inleiding

Het belang van het kind moet systematisch de eerste overweging zijn van alle actoren die betrokken zijn bij

294 EHRM, *Senigo Longue v. Frankrijk*, nr. 19113/09, 10 juli 2014.

295 Art. 10 §5, al. 2, 2° en art. 40ter, al. 2, 2° vreemdelingenwet.

296 D. COEURNELLE (coörd.), *Alles wat je altijd al wilde weten over de sociale zekerheid in België*, brochure van de FOD Sociale Zekerheid, januari 2014, p. 7.

297 RvV 7 mei 2014, nr. 123.609. Tegen deze beslissing is nog een cassatieberoep hangende bij de Raad van State (Kruispunt Migratie Integratie, “IGO niet aanvaard als bestaansmiddelen voor gezinshereniging, uitkering wegens handicap wel?”, 3 september 2014, www.kruispuntmi.be/nieuws/igo-niet-aanvaard-als-bestaansmiddelen-voor-gezinshereniging-uitkering-wegens-handicap-wel).

298 RvV 13 juni 2014, nr. 125.604, punt 2.2.3.1; RvV 24 april 2014, nr. 122.956, punt 3.2.1 (dat verwijst naar een ordonnantie nr. 9227 van de Raad van State van 20 november 2012).

299 KRUISPUNT MIGRATIE INTEGRATIE, “IGO niet aanvaard als bestaansmiddelen voor gezinshereniging, uitkering wegens handicap wel?”, 3 september 2014, www.kruispuntmi.be/nieuws/igo-niet-aanvaard-als-bestaansmiddelen-voor-gezinshereniging-uitkering-wegens-handicap-wel).

300 *Jaarverslag Migratie 2013*, pp. 114-115. Zie hierover: G. GASPART, “La condition de ressources et le regroupement familial. Analyse de la conformité de la législation belge au regard des principes de proportionnalité et d’égalité”, *Rev.dr.étr.*, 2013, nr. 178, pp. 779-783, en de aangehaalde referenties.

301 Mededeling van 3 april 2014 van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, COM(2014) 210 def., punt 4.4.

302 Discriminatie op grond van leeftijd is uitdrukkelijk verboden door het Handvest van de grondrechten van de EU (art. 21) en impliciet door het EVRM (art. 8 en 14; EHRM, *Schweizer v. Zwitserland*, nr. 25762/07, 10 juni 2010, § 74).

verblijfsprocedures om kinderen met hun familie te herenigen (ambtenaren van diplomatieke posten en van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ), met inbegrip van de beroepsinstanties). Die verplichting vloeit voort uit meerdere internationale verdragen en uit het Europese recht die voor België een bindend karakter hebben. Dit impliceert dat de impact van een beslissing, voor elke aanvraag of intrekking van een verblijf, concreet moet worden beoordeeld vanuit het belang ervan voor de kinderen (leeftijd, schoolbezoek, graad

van afhankelijkheid van de ouders, sociale banden, situatie in het land van herkomst...) en dat dit belang strikt moet worden afgewogen tegen de motieven van het migratiebeleid alvorens eender welke beslissing te nemen³⁰³.

Myria beveelt aan een transversale bepaling te voorzien die zowel de administratie als de rechtsinstanties ertoe verplicht om in de allereerste plaats rekening te houden met het belang van het kind in alle procedures.

Myria beveelt aan om in het Migratiewetboek dat de regering wenst uit te werken,³⁰⁴ een transversale bepaling te voorzien die zowel de administratie als de rechtsinstanties ertoe verplicht om in de allereerste plaats rekening te houden met het belang van het kind in alle procedures die op hen betrekking hebben en om (rekening houdend met de evoluerende capaciteiten van het kind) het standpunt te horen van het kind en er passend rekening mee te houden.

3.2. | 25 jaar Verdrag inzake de Rechten van het Kind en een nieuw toezichtsmechanisme

Door het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind uit 1989³⁰⁵ (IVRK) te ratificeren, heeft België zich ertoe verbonden om van het belang van het kind de eerste overweging te maken bij alle beslissingen die kinderen aangaan³⁰⁶. België moet ook waarborgen “dat een kind niet wordt gescheiden van zijn of haar ouders tegen hun wil”, behalve wanneer deze scheiding noodzakelijk is in het belang van het kind³⁰⁷. De Belgische autoriteiten hebben zich er ook toe verbonden om verblijfsaanvragen die door een kind of zijn ouders worden ingediend met het oog op

een gezinshereniging “met welwillendheid, menselijkheid en spoed” te behandelen³⁰⁸. Tot slot moet het kind “in de gelegenheid worden gesteld te worden gehoord in iedere gerechtelijke en bestuurlijke procedure die het kind betreft”³⁰⁹.

Sinds 30 augustus 2014 kunnen kinderen die stellen het slachtoffer te zijn van een schending van hun rechten die opgenomen zijn in het Verdrag van 1989 klachten voorleggen aan het Comité voor de Rechten van het Kind van de Verenigde Naties³¹⁰. Dit nieuwe internationale beroepsmechanisme kan slechts in werking worden gesteld nadat vergelijkbare klachten zonder succes voor de Belgische juridische instanties werden gebracht. Myria is verheugd over deze vooruitgang. Het hoopt dat dit nieuwe toezichtsmechanisme de Belgische autoriteiten en rechters ertoe zal aanzetten om de bepalingen van het IVRK ten volle toe te passen.

Nadat in dit soort situaties een beroep bij hen aanhangig was gemaakt, hebben de Raad van State (RvS) en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) herhaalde malen geoordeeld dat de meeste artikelen van het IVRK verplichtingen scheppen voor de lidstaten, maar dat ze “onvoldoende nauwkeurig en volledig” zouden zijn om rechtstreeks te kunnen worden ingeroepen door de rechtsonderhorige³¹¹.

3.3. | De noodzaak om rekening te houden met het belang van het kind in de procedures voor gezinshereniging

Uit de Europese en Belgische rechtspraak in 2014 blijkt dat het belang van het kind en zijn recht op gezinsleven in aanmerking moeten worden genomen, ongeacht de werking die aan het IVRK wordt toegekend.

3.3.1. | Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens

Volgens de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, moeten de bijzondere situatie van de

303 Het Centrum heeft al de kans gehad om de verplichting van een grondig individueel onderzoek en van een afweging van de belangen te benadrukken (*Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 90-91).

304 Federaal regeerakkoord 9 oktober 2014, p. 151.

305 Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind aangenomen in New-York op 20 november 1989, geratificeerd door de Belgische wet van 25 november 1991 (BS, 17 januari 1992).

306 Verdrag inzake de Rechten van het Kind, art. 3 §1. Deze verplichting vloeit ook voort uit artikel 22bis van de Grondwet.

307 Art. 9 §1 Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

308 Art. 10 §1 Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

309 Art. 12 §2 Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

310 Wet 21 februari 2014 houdende instemming met het Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake de Rechten van het Kind betreffende een mededelingsprocedure, aangenomen te New York op 19 december 2011. Dit Protocol werd ook geratificeerd door de gefedereerde entiteiten.

311 Zie bijvoorbeeld RvS 25 september 2009, nr. 196.388 (met name betreffende de artikelen 3 en 9); RvS 16 mei 2012, nr. 219.380 (betreffende artikel 2); RvV 26 juni 2014, nr. 126.353, punt 3.14; RvV 27 juni 2014, nr. 126.437, punt 4.1; RvV 29 juli 2014, nr. 127.563.

betrokken personen en het algemene belang tegen elkaar worden afgewogen om te bepalen of de lidstaat al of niet verplicht is om naasten van personen die er verblijven tot zijn grondgebied toe te laten. Er moet onder andere worden nagegaan of er daadwerkelijk sprake is van een belemmering van het gezinsleven, welke de omvang van de banden is in de lidstaat van het verblijf en het land van herkomst en of er ononverbrugbare hinderpalen bestaan om in het land van herkomst te wonen. Daarnaast moeten ook elementen worden bekeken die te maken hebben met het toezicht op de immigratie of de openbare orde³¹².

Indien de betrokken personen wisten dat de verblijfssituatie van een van hen irregulier of precair was op het ogenblik dat ze een gezin stichtten, dan schendt de verwijdering van het gezinslid in kwestie in principe slechts in uitzonderlijke omstandigheden het recht op gezinsleven³¹³.

Tijdens het onderzoek van een aanvraag tot verblijf moeten de autoriteiten "terdege rekening houden met de situatie van alle leden van het gezin"³¹⁴ en niet enkel met die van de persoon of personen die de aanvraag formeel hebben ingediend.

Op 3 oktober 2014 heeft het Hof geoordeeld dat om aan de belangen van de kinderen die rechtstreeks betrokken zijn een daadwerkelijke bescherming en een voldoende gewicht toe te kennen, de nationale beslissingsorganen in principe de elementen moeten onderzoeken en beoordelen die te maken hebben met de uitvoerbaarheid, de haalbaarheid en de evenredigheid van een eventuele verwijdering van hun vader of moeder die onderdanen van een derde land zijn³¹⁵. Kon Nederland een verblijfstitel weigeren aan mevrouw Jeunesse, een Surinaamse die sinds 1997 irregulier op het grondgebied verbleef, gehuwd was met een Nederlandse staatsburger en moeder van drie kinderen die ook de Nederlandse nationaliteit bezitten? Neen, zegde het Hof, dat van oordeel was dat de Nederlandse overheid haar een verblijfstitel moest verlenen en wel om meerdere gecumuleerde factoren, meer bepaald:

- het belang van de kinderen om hun moeder niet te verplichten Nederland te verlaten, aangezien zij in eerste instantie voor hen zorgt, daar hun vader voltijds werkt volgens een stelsel met gespreide werkuren en dus sommige avonden niet thuis is;
- de totale afwezigheid van een band van de drie kinderen met Suriname, waar ze nooit geweest zijn (ook al spreekt men daar Nederlands);
- de Nederlandse nationaliteit van alle gezinsleden behalve mevrouw Jeunesse (die haar Nederlandse nationaliteit

- verloren heeft na de onafhankelijkheid van Suriname);
- de verplichting tot samenwoning van echtgenoten die tot in 2011 opgenomen was in het Nederlands Burgerlijk Wetboek;
- het ontbreken van een gedwongen uitzetting sinds 1997, terwijl de autoriteiten het adres van mevrouw Jeunesse kenden³¹⁶.

In het verleden had het Hof al benadrukt dat de lidstaten visumprocedures, zonder dewelke minderjarige kinderen hun moeder niet kunnen vervoegen, "snel, aandachtig en met bijzondere zorgvuldigheid" moeten onderzoeken. Deze procedure moet rekening houden met het belang van het kind en met het IVRK dat ervoor pleit om aanvragen voor gezinshereniging met soepelheid en menselijkheid te behandelen³¹⁷.

In dit geval hadden de Franse autoriteiten het visum geweigerd zonder dat de betrokkenen wisten wat de precieze reden daarvoor was. In werkelijkheid had het consulaat geoordeeld dat de geboorteakten van de kinderen niet authentiek waren, omdat de identificatiegegevens die erop vermeld stonden in tegenspraak waren met de informatie die was verstrekt door een ziekenhuis dat men precies daarom had aangezocht. Om de afstammingsband te bewijzen, had hun moeder, mevrouw Senigo Longue, bij de Kameroense rechtbanken vonnissen verkregen waarin de geboorteakten werden hersteld evenals een positief resultaat van een DNA-test. Met die elementen werd echter geen rekening gehouden door de beroepsinstanties, die de moeder verplichtten om gedurende meer dan vier jaar gescheiden te leven van haar kinderen, in een "angstaanjagende en ogenschijnlijk uitzichtloze situatie"³¹⁸. Een weigeringsbeslissing van een visum die een moeder alleen nog de keuze laat om haar in Frankrijk verkregen status op te geven of af te zien van het gezelschap van haar kinderen, die alleen in Kameroen waren achtergebleven, kan een schending betekenen van haar recht op gezinsleven. De visa werden uiteindelijk toch afgeleverd nadat beroep was ingesteld bij de Europese rechters.

Volgens het Hof heeft Mevrouw Senigo Longue door de opeenstapeling en de langdurigheid van de moeilijkheden waarmee ze in de loop van de procedure werd geconfronteerd, echter haar recht niet kunnen doen gelden om samen te wonen met haar kinderen, van wie de situatie beter in aanmerking had moeten worden genomen. Het is dus niet wegens een weigering van visa, maar wel wegens een procedure die de belangen van de kinderen niet heeft geëerbiedigd, en geen blijk heeft gegeven van

312 EHRM (GK), *Jeunesse v. Nederland*, nr. 12738/10, 3 oktober 2014, § 107.

313 EHRM (GK), *Jeunesse v. Nederland*, nr. 12738/10, 3 oktober 2014, § 108.

314 EHRM (GK), *Jeunesse v. Nederland*, nr. 12738/10, 3 oktober 2014, § 117.

315 EHRM (GK), *Jeunesse v. Nederland*, nr. 12738/10, 3 oktober 2014, § 109.

316 EHRM (GK), *Jeunesse v. Nederland*, nr. 12738/10, 3 oktober 2014, § 113-122.

317 EHRM, *Senigo Longue en anderen v. Frankrijk*, nr. 19113/09, 10 juli 2014, § 67.

318 EHRM, *Senigo Longue en anderen v. Frankrijk*, nr. 19113/09, 10 juli 2014, § 74.

de “waarborgen van soepelheid, snelheid en vereiste effectiviteit” dat het Hof van oordeel is dat Frankrijk hun recht op gezinsleven heeft geschonden³¹⁹.

3.3.2. | Het recht van de Europese Unie

Wanneer de Belgische overheden gezinsherenigingsprocedures beoordelen met betrekking tot derdelanders³²⁰, EU-burgers of Belgen die gebruik maken van hun recht op vrij verkeer,³²¹ dan passen zij het recht van de Europese Unie toe. Bijgevolg moeten ze ook rekening houden met artikel 24 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie volgens hetwelk “de belangen van het kind de eerste overweging” moeten vormen bij alle handelingen betreffende kinderen en “ieder kind er recht op [heeft] regelmatig persoonlijke betrekkingen en rechtstreekse contacten met zijn beide ouders te onderhouden, tenzij dit tegen zijn belangen indruist”³²².

Volgens het Hof van Justitie van de EU, is het aan de lidstaten om “een evenwichtige en redelijke beoordeling van alle in het geding zijnde belangen te maken en daarbij in het bijzonder rekening te houden met de belangen van de betrokken kinderen”. Ze moeten de aanvragen tot gezinshereniging dus onderzoeken “in het belang van de betrokken kinderen en in het voordeel van het gezinsleven”³²³.

De lidstaat die een verzoek onderzoekt, moet “er bijgevolg voor zorgen dat het kind niet van zijn ouders wordt gescheiden tegen hun wil”, tenzij “de belangen van het kind een dergelijke scheiding vereisen”.

De Europese Commissie is van oordeel dat de aanvragen tot gezinshereniging moeten worden onderzocht in het licht van het IVRK. Wanneer een lidstaat een verzoek onderzoekt, moet die lidstaat “er bijgevolg voor zorgen dat het kind niet van zijn ouders

wordt gescheiden tegen hun wil”, tenzij “de belangen van het kind een dergelijke scheiding vereisen, overeenkomstig de vastgestelde wetgeving en procedures” op basis van een beslissing waarvoor “een motivering moet worden gegeven om te waarborgen dat zij daadwerkelijk door de rechter

kan worden getoetst”³²⁴.

In de procedures betreffende familieleden van personen die internationale bescherming genieten, “moeten de lidstaten in ieder individueel geval alle betrokken belangen op evenwichtige en redelijke wijze beoordelen (...). Een afzonderlijke factor mag volgens de Commissie³²⁵ niet automatisch tot een beslissing leiden, maar dient altijd in aanmerking te worden genomen als een van de relevante elementen.

3.3.3. | De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen

De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (hierna de RvV genoemd), van zijn kant, heeft geoordeeld dat de DVZ onvoldoende rekening had gehouden met het belang van het kind in sommige beslissingen over het gezinsleven in 2014 en heeft daaruit afgeleid dat er sprake was van een schending van artikel 8 van het EVRM.

In een bepaalde zaak heeft de DVZ het verblijf ingetrokken van een moeder die naar hier was gekomen in het kader van een gezinshereniging. De DVZ deed dat omdat zij steun van het OCMW ontving terwijl haar echtgenoot thuis een straf uitzat met een elektronische enkelband en België voor het einde van zijn straf niet mocht verlaten. Volgens de RvV, komt de DVZ zijn verplichtingen niet na wanneer hij oordeelt “dat het belang van de kinderen niet wordt geschaad, van wie de familiecel kan worden hersteld buiten België”, terwijl noch de beslissing, noch het dossier ook maar enig element bevatten met betrekking tot het gezinsleven van de kinderen, de moeder en de vader in België³²⁶.

In een andere zaak had de DVZ het permanente verblijf ingetrokken van een Roemeense vrouw en al haar gezinsleden, die al vijf jaar in België verbleven, omdat zij het verblijfsrecht had verworven op basis van een frauduleuze situatie. Volgens de DVZ schaadde zijn beslissing het gezinsleven van de kinderen niet, aangezien zij hun gezinsleven samen met hun ouders konden herstellen in Roemenië, het land waar zij voordien samen hadden gewoond. De RvV vernietigde deze beslissing, omdat de DVZ, in overeenstemming met de rechtspraak van het EHRM, alvorens zijn beslissing te nemen het belang van de staat concreet had moeten afwegen tegen dat van de kinderen die in België naar school gingen op basis van hun

319 EHRM, *Senigo Longue en anderen v. Frankrijk*, nr. 19113/09, 10 juli 2014, § 74.

320 De richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging voorziet dat “de lidstaten ervoor [zorgen] dat terdege rekening wordt gehouden met de belangen van minderjarige kinderen” (art. 5 §5). Die richtlijn is in Belgisch recht omgezet door art. 12bis § 7 en art. 10ter § 2, laatste alinea van de vreemdelingenwet.

321 Art. 51 Handvest van de grondrechten van de EU.

322 Art. 24 §§ 2-3 Handvest van de grondrechten van de EU.

323 HvJEU, C-356/11 en C-357/11, *O. en S.*, 6 december 2012, § 80 en 81. Deze vaststelling is gesteund op de voornoemde richtlijn 2003/86 en ook op art. 7 (recht op gezinsleven) en art. 24 van het Handvest van de grondrechten. Ze is dus van toepassing op alle aanvragen waarbij het recht van de EU wordt toegepast en niet alleen op procedures met betrekking tot de onderdanen van derde landen die uitdrukkelijk door deze richtlijn worden bedoeld.

324 Mededeling van 3 april 2014 van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, COM(2014) 210 def., punt 7.2.

325 Ibid., punt 6.1.

326 RvV 30 januari 2014, nr. 117.967, punt 4.3.2 (schending van art. 8 EVRM).

aanpassingsvermogen in geval van een terugkeer naar Roemenië³²⁷.

Die twee arresten, naast andere,³²⁸ benadrukken de verplichting van de DVZ om nauwgezet alle familiale elementen te onderzoeken, met inbegrip van het belang van het kind, en om de belangen tegen elkaar af te wegen vanuit het oogpunt van het recht op gezinsleven volgens artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Het is echter betreurenswaardig dat andere arresten van de RvV nalaten om beslissingen tot weigering van een verblijf van de DVZ te vernietigen hoewel die geen bevredigende uitleg bevatten over de voortzetting van het gezinsleven en over het belang van het kind. Zo heeft de RvV een beslissing tot weigering van een verblijf wegens ontoereikende bestaansmiddelen en onvoldoende bewijzen van het duurzaam partnerschap bekrachtigd zonder de gevolgen van die weigering voor het Belgisch-Nigeriaanse koppel en hun kind te beoordelen in geval van een uitwijzing naar Nigeria³²⁹. In een andere zaak heeft de RvV geweigerd om een bevel om het grondgebied te verlaten te schorsen dat was afgeleverd aan een vader van twee kinderen die in België zijn gevestigd omdat hij zes jaar voordien was veroordeeld wegens een inbreuk op de drugswet, terwijl de DVZ de concrete gevolgen niet had onderzocht voor het gezinsleven met zijn echtgenote en de twee kinderen die houder zijn van een verblijfstitel van onbeperkte duur in België³³⁰. Die rechtspraak gaat in tegen het evenredigheidsbeginsel, dat met name wordt verdedigd door de Délégué général aux droits de l'enfant en de Kinderrechtencommissaris. Die pleit er, naar het voorbeeld van het EHRM,³³¹ voor om van de kinderen niet het slachtoffer te maken van de fraude die hun ouders eventueel hebben gepleegd,³³² een aanbeveling waarbij Myria zich aansluit.

Voorts merkt Myria op dat de aard van de rechterlijke toetsing bij een beroep tot vernietiging een obstakel kan vormen om het belang van het kind correct in aanmerking te nemen. In dit beroep beoordelen de rechters immers de wettelijkheid van de beslissing van de administratie op het ogenblik waarop die werd genomen, wat uitsluit dat nieuwe elementen in aanmerking worden genomen die

zich hebben voorgedaan sinds de instelling van het beroep³³³. Het is een feit dat de behandelingstermijn van een beroep lang kan zijn. Voor een zaak waarin in de tussentijd een kind was geboren, heeft de RvV geweigerd om het belang van dit kind te onderzoeken, omdat het nog niet geboren was op het ogenblik dat de administratie haar beslissing had genomen³³⁴. Dit voorbeeld toont aan dat het beroep dat kan worden aangetekend tegen een weigering van een visum of een intrekking van een verblijf op basis van de gezinshereniging het begrip daadwerkelijk rechtsmiddel volgens het Europees recht momenteel niet eerbiedigt en evenmin de verplichting om het belang van het kind in alle procedures in aanmerking te nemen. Myria is van oordeel dat een beroep met volle rechtsmacht die leemten zou kunnen opvullen en er ook zou kunnen voor zorgen dat de noodzaak om het belang van het kind in aanmerking te nemen in die procedures beter wordt verzekerd³³⁵.

3.4. | Conclusie

Myria stelt vast dat de motivering van de beslissingen tot weigering van een visum of intrekking van een verblijf die door de DVZ worden genomen in verband met gezinshereniging niet systematisch het belang van het kind in aanmerking neemt. Vaak beperkt de administratie zich ertoe om aan te halen dat aan een of meer wettelijke voorwaarden niet of niet meer is voldaan (bijvoorbeeld het ontbreken van voldoende bestaansmiddelen of van een officieel document dat de afstammingsband bewijst), zonder concreet te onderzoeken welke de gevolgen van de weigering van een visum of de intrekking van het verblijf zijn voor de betrokken kinderen³³⁶, ook als het om familieleden van erkende vluchtelingen gaat³³⁷.

Nochtans, ongeacht het kader dat door de nationale wet wordt gehanteerd in administratieve en gerechtelijke procedures in verband met het verblijf die een impact hebben op het gezinsleven, dienen de internationale, Europese en grondwettelijke regels ten volle te worden toegepast en moet het belang van het kind de eerste overweging zijn (zie de bijgevoegde checklist rond het belang van het kind). In die optiek, is Myria van oordeel dat het Migratiewetboek dat in voorbereiding is die verplichting zou moeten opnemen en nader bepalen.

327 RvV 23 juni 2014, nr. 126.119, punt 2.3 (schending van art. 8 EVRM).

328 Zie bijvoorbeeld RvV 31 maart 2014, nr. 121.980; RvV 29 april 2014, nr. 123.190.

329 RvV 11 juni 2014, nr. 125.431.

330 RvV 10 juni 2014, nr. 125.425.

331 EHRM, *Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga v. België*, nr. 13178/03, 12 oktober 2006, § 84.

332 Kinderrechtencommissariaat, *Beleidsnota Asiel en migratie: vanuit kinderrechten bekeken*, 8 januari 2015, pp. 3-4.

333 Zie hfdst. 10.2.2.2.

334 RvV 11 juni 2014, nr. 125.431, punt 2.6.

335 Het Centrum verdedigde dit standpunt al bij de hervorming die tot de oprichting van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen geleid heeft (zie *Parl. St.*, Kamer, sessie 2005-2006, nr. 2478/8, p. 215).

336 Zie bijvoorbeeld RvV 6 februari 2014, nr. 118.470, punt 1.3.

337 Zie bijvoorbeeld de beslissing van de DVZ van 17 september 2013, aangehaald in RvV 6 februari 2014, nr. 118.470.

Myria is van oordeel dat een beroep met volle rechtsmacht er zou kunnen voor zorgen dat de noodzaak om het belang van het kind in aanmerking te nemen in die procedures beter wordt verzekerd.



Hoofdstuk 6

Vrij verkeer en economische migratie

Vrij personenverkeer van EU-onderdanen en migratie van derdelanders om economische redenen zijn geregeld door verschillende verblijfsregimes. De cijfers rond verblijfstitels en nationaliteiten leveren relevante informatie op. Ook de arbeidskaart B vormt een interessante indicator van migratie gelinkt aan werk. Toch maakt de administratieve registratie geen eenduidige conclusies mogelijk over de reële economische activiteit. Bij de zelfstandigen stagneren de cijfers voor Roemenen en Bulgaren voor het eerst sinds lang. In dat verband is het aantal detacheringen tekenend.

Tegelijk zien meer en meer EU-burgers hun verblijf ingetrokken, omdat ze een onredelijke belasting vormen voor het sociale bijstandstelsel. Ook de systematische controles en de automatische intrekkingen van verblijfstitels doet vragen rijzen en lijkt scherp te contrasteren met de wil van de EU om het vrij verkeer van werknemers te ondersteunen met een specifieke richtlijn (2014/54).

1. CIJFERS

Economische migratie en vrij verkeer vormen samen een complex onderwerp. Het loopt via meerdere wegen en neemt verschillende vormen aan. We behandelen achtereenvolgens:

- 1) De verblijfstitels afgeleverd aan derdelanders om redenen die gelinkt zijn aan bezoldigde activiteiten;
- 2) De arbeidskaarten;
- 3) De beroepskaarten;
- 4) De gegevens van het Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen van zelfstandigen (RSVZ);
- 5) De detachering van werknemers;
- 6) De diplomatieke en consulaire statuten.

Doel is om een aanwijzing te geven over de activiteit van *bepaalde* buitenlandse werknemers. De beschikbare bronnen laten niet toe om economische migratie en het vrije verkeer volledig in kaart te brengen. Enerzijds omdat bepaalde buitenlandse werknemers geen toelating nodig hebben om te werken (EU-burgers hebben bijvoorbeeld geen arbeids- of beroepskaart nodig) en anderzijds omdat bepaalde werknemers niet hoeven te worden geregistreerd (zoals dit het geval kan zijn voor grensarbeiders) of niet zijn geregistreerd, wegens de aard van hun werk (niet-aangegeven werk). De voorgestelde cijfers zijn bovendien het resultaat van een administratieve activiteit, met andere woorden van beslissingen die werden genomen (bv. beslissingen om een arbeidskaart of een verblijfstitel af te geven) en van aangiftes die werden gedaan (bv. detacheringen). Die beslissingen en aangiftes maken het niet mogelijk om conclusies te trekken over de daadwerkelijke economische activiteit die erachter schuilt.

Hoewel het nog moeilijk is om de economische migratiestromen en de stromen die worden teweegebracht door het vrije verkeer in te schatten, is het tegenwoordig wel makkelijker om de arbeidsparticipatie, de activiteitensectoren etc. te kennen van de buitenlanders die op het grondgebied aanwezig zijn (stock) en van wie de activiteit is geregistreerd in de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ). Die gegevens zijn tegenwoordig immers rechtstreeks online beschikbaar via het Datawarehouse³³⁸ van de KSZ en ze worden opgenomen in de Socio-economische Monitoring³³⁹ van de FOD Werkgelegenheid en van het Interfederaal

Gelijkekansencentrum. De studie Careers analyseert dan weer de geleidelijke integratie op de arbeidsmarkt van de asielzoekers en de erkende vluchtelingen³⁴⁰.

1.1. | Verblijfstitels afgeleverd aan derdelanders voor bezoldigde activiteiten

De gegevens over het afleveren van verblijfstitels aan derdelanders komen van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) en worden gepubliceerd op de website van Eurostat³⁴¹. Jammer genoeg zijn momenteel alleen de cijfers van eerste verblijfstitels voor de niet-EU-burgers beschikbaar. De immigratie naar België vanuit de EU, het vrij personenverkeer, nochtans omvangrijker dan de immigratie naar België van buiten de EU, kunnen we tot op vandaag niet cijfermatig analyseren per motief³⁴². Myria hoopt dat de cijfers met betrekking tot de eerste afgeleverde verblijfstitel (per motief) aan EU-burgers op korte termijn ter beschikking worden gesteld.

Op basis van deze statistieken kan een onderscheid worden gemaakt tussen migranten met een verblijfstitel om professionele redenen en de anderen. Dit betekent echter niet dat personen die om andere redenen (zoals familiale redenen of studies) wettig in België verblijven, niet actief zijn op de arbeidsmarkt. Overigens dient hierbij te worden opgemerkt dat deze gegevens zowel de loontrekkenden als de zelfstandigen groeperen.

De statistieken over de verblijfstitels kunnen op twee manieren worden voorgesteld:

- Door de **eerste verblijfstitels**: dit zijn de eerste verblijfstitels die worden afgegeven aan de onderdanen van derde landen³⁴³. Ze hebben betrekking op gegevens in termen van stromen.

³³⁸ www.bcass.fgov.be.

³³⁹ INTERFEDERAAL GELIJEKANSENCENTRUM, FOD WERKGELEGENHEID, ARBEID EN SOCIAAL OVERLEG, *Socio-economische monitoring*, september 2013, beschikbaar op: www.diversiteit.be.

³⁴⁰ Zie hfdst. 2.2, Focus: Asielzoekers en vluchtelingen, de lange en moeizame weg naar werk.

³⁴¹ Zie hfdst. 2.

³⁴² Wat het vrij verkeer van EU-burgers betreft, kennen we onder meer het totaal aantal EU-burgers dat zich in 2014 inschreef in België (*immigratiestroom*) en het totaal aantal EU-burgers dat in België woonde in 2014 (*stock*).

³⁴³ Om als een eerste verblijfstitel te worden beschouwd, moet de uitreikingstermijn tussen het verstrijken van de oude verblijfstitel en de uitreiking van de nieuwe titel (om een identieke reden) minstens zes maanden bedragen. Deze indicator houdt bijgevolg geen rekening met alle verlengingen van verblijfstitels.

- Ofwel door het geheel van **alle geldige verblijfstitels**: het betreft hier alle verblijfstitels afgegeven aan onderdanen van derde landen die op een bepaalde datum geldig zijn. Deze geven eerder informatie over de stocks.

Jammer genoeg zijn momenteel alleen de cijfers van eerste verblijfstitels voor de niet-EU-burgers beschikbaar.

Een vergelijking van de twee soorten statistieken toont aan dat de economische activiteit verre van de belangrijkste reden is om naar België te migreren (Tabel 10). Dit motief vertegenwoordigt 8% van alle verblijfstitels die geldig waren op 31 december 2013 en 10% van alle eerste verblijfstitels die in de loop van 2013 werden uitgereikt. We benadrukken dat de migranten aan wie een verblijfstitel werd afgeleverd om een andere reden dan een reden die verband houdt met een bezoldigde activiteit daarom niet noodzakelijk inactief zijn op de Belgische arbeidsmarkt. Het kan zijn dat deze personen – net als de personen die over een verblijfstitel om economische redenen beschikken – werken volgens voorwaarden die afhangen van hun verblijfstitel. Zowel in de statistieken over alle geldige titels als in die over de eerste verblijfstitels zijn de voornaamste nationaliteiten aan wie de titels om economische redenen werden afgegeven Marokkanen, Turken, Amerikanen, Indiërs, Japanners en Chinezen.

Tabel 10. Voornaamste nationaliteiten en percentages van alle verblijfstitels om redenen van een bezoldigde activiteit geldig op 31 december 2013 en voor de eerste verblijfstitels afgeleverd in 2013 (Bron: Eurostat)³⁴⁴

Alle verblijfstitels afgegeven om redenen van een bezoldigde activiteit, geldig op 31 december 2013			Eerste verblijfstitels afgegeven om redenen van bezoldigde activiteit in 2013		
Land	Aantal	% van alle titels (alle redenen samen)	Land	Aantal	% van alle eerste verblijfstitels (alle redenen samen)
1 Marokko	4.512	6%	India	941	40%
2 Turkije	3.184	9%	Verenigde Staten	715	32%
3 Verenigde Staten	3.126	36%	Japan	322	35%
4 India	2.424	31%	China	260	17%
5 China	1.374	14%	Turkije	178	9%
6 Japan	1.309	34%	Marokko	134	2%
Andere landen	12.027	6%	Andere landen	1.797	6%
Totaal/ Gemiddelde	27.956	8%	Totaal/ Gemiddelde	4.347	10%

³⁴⁴ Samen vertegenwoordigen die zes belangrijkste nationaliteiten iets minder dan 60% van alle verblijfstitels die om economische redenen werden afgegeven (ongeacht het feit of het om alle geldige titels of om eerste verblijfstitels gaat).

De horizontale as van Figuur 36 geeft een overzicht van de derdelanders die een verblijfstitel hebben verkregen om beroepsredenen. Daartoe concentreren de statistieken zich op het totaal van de geldige verblijfstitels op 31 december 2013. Hoe meer een land zich aan de rechterkant van die as bevindt, des te meer verblijfstitels om beroepsredenen aan zijn onderdanen werden afgeleverd. De Marokkaanse en Turkse nationaliteiten, die de rangschikking aanvoeren, zijn ook de sterkst vertegenwoordigde derdelanders in België (in termen van stocks). Daarna komen de onderdanen van de Verenigde Staten, vervolgens die van de opkomende landen als India en China en tot slot Japan.

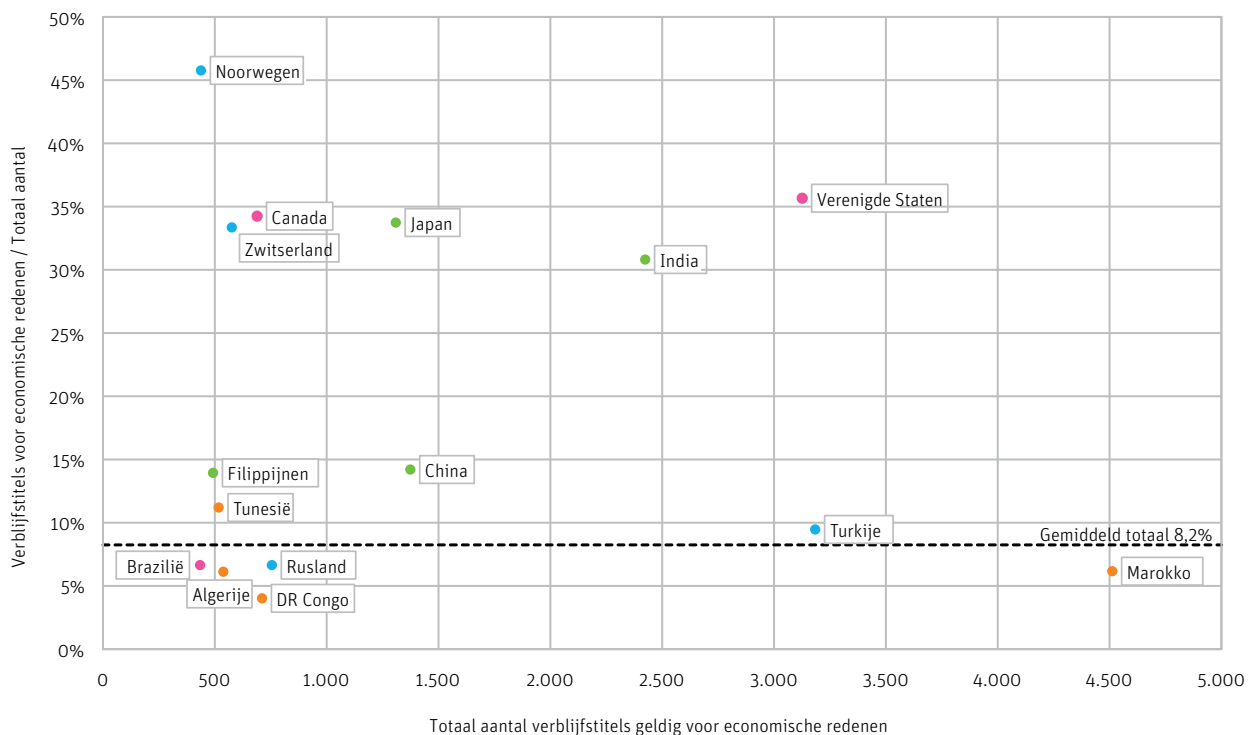
Daarnaast geeft deze figuur, op haar verticale as, de landen weer met het grootste aandeel verblijfstitels afgeleverd om beroepsredenen ten opzichte van het totale aantal verblijfstitels (alle redenen samen). Hoe hoger een land staat, des te groter het aandeel verblijfstitels dat werd afgeleverd om redenen in verband met een bezoldigde

activiteit ten opzichte van de andere redenen voor de afgifte van verblijfstitels. Met 46% van de verblijfstitels die werden uitgereikt om economische redenen ligt Noorwegen ver boven het gemiddelde van 8,2% en voert het de rangschikking aan. Het land wordt gevolgd door de Verenigde Staten (36%), Canada (34%), Zwitserland (33%) en India (31%).

Marokko en Turkije staan dus bovenaan wat het aantal verblijfstitels om economische redenen betreft (horizontale as). Maar ze staan daarentegen veel lager in de rangschikking als je de verhoudingen bekijkt (verticale as). Dat komt omdat voor die twee nationaliteiten het aantal verblijfstitels die om niet-economische redenen werden afgegeven (vooral gezinsherenigingen) veel hoger ligt dan het aantal titels om economische redenen (zie Figuur 7).

Marokko en Turkije staan dus bovenaan wat het aantal verblijfstitels om economische redenen betreft.

Figuur 36. Aandeel verblijfstitels om economische redenen in het totaal aantal verblijfstitels, per nationaliteit (voor derdelanders) en volgens het totaal aantal geldige verblijfstitels op 31 december 2013 (Bron: Eurostat. Berekeningen: M. Bourguignon, UCL)³⁴⁵



³⁴⁵ Enkel de vijftien belangrijkste nationaliteiten worden in deze grafiek weergegeven. De horizontale zwarte stippellijn is het gemiddelde.

1.2. | Loonarbeid

In principe moeten de vreemdelingen die in België in loondienst willen werken een arbeidskaart aanvragen. Heel wat personen zijn echter vrijgesteld van deze voorafgaande toelating. Zo bepaalt artikel 2 van het KB van 9 juni 1999³⁴⁶ dat burgers van de Europese Economische Ruimte (EER)³⁴⁷ vrijgesteld zijn van de verplichting om een arbeidskaart te verkrijgen³⁴⁸. De cijfers over de arbeidskaarten bieden ons dus geen informatie over de EU onderdanen, met uitzondering van de burgers van de nieuwe lidstaten waarvoor nog overgangsmaatregelen golden. (zie Kader 16).

1.2.1. | Types arbeidskaarten en herkomstregio's van de werknemers

In België bestaan er drie categorieën van arbeidskaarten:

- De arbeidskaart A is geldig voor onbeperkte duur en voor alle beroepen in loondienst. Deze arbeidskaart is voorbehouden voor werknemers die kunnen aantonen dat ze verscheidene jaren met een arbeidskaart B hebben gewerkt.
- De arbeidskaart B is geldig voor een periode van maximum twaalf maanden en beperkt tot één enkele werkgever. In principe moet de werkgever de toelating tot arbeid verkrijgen nog vóór de werknemer in België aankomt³⁴⁹. Dit betekent dus dat het recht op arbeid het recht op verblijf en immigratie verleent.
- De arbeidskaart C (die bestaat sinds 2003) is ook geldig voor een periode van maximum twaalf maanden, maar geeft de vreemdeling de toestemming om voor eender welke werkgever te werken. In tegenstelling tot de arbeidskaarten B, worden de arbeidskaarten C wel op het Belgische grondgebied aangevraagd, omdat het in dit geval net het verblijfsstatuut is dat toegang verleent tot de arbeidsmarkt.

346 KB houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

347 De EU-27 en IJsland, Liechtenstein en Noorwegen.

348 Behalve onderdanen van de EER, zijn ook andere personen vrijgesteld van een arbeidskaart, onder andere vreemdelingen die tot onbeperkt verblijf in België zijn gemachtigd, diplomatiek of consulaire personeel, erkende vluchtelingen en bepaalde familieleden van de vreemdeling in kwestie. Deze vrijstelling geldt ook voor bepaalde beroepscategorieën, onder andere de bedienaars van de eredienst, journalisten, sportlui of artiesten (voor perioden van maximum drie maanden).

349 Art. 4, §2 wet 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

Kader 16

Overgangsmaatregelen voor de nieuwe EU-lidstaten

Vooraleer buitenlandse werknemers een arbeidskaart B kunnen verkrijgen, moeten ze in principe voldoen aan de voorwaarde van een voorafgaand arbeidsmarktonderzoek. Met andere woorden, een arbeidskaart B wordt enkel afgegeven “wanneer het niet mogelijk is, binnen een redelijke termijn onder de werknemers op de arbeidsmarkt een werknemer te vinden die, al of niet door een nog te volgen gepaste beroepsopleiding, geschikt is om de betrokken arbeidsplaats op een bevredigende wijze en binnen een redelijke termijn te bekleden”³⁵⁰.

Deze regel is evenwel versoepeld voor onderdanen met de nationaliteit van de nieuwe EU-lidstaten (Roemenië, Bulgarije en Kroatië) die gebruik kunnen maken van een vereenvoudigde en versnelde procedure voor het verkrijgen van een arbeidskaart voor knelpuntberoepen. In dat geval moet niet worden onderzocht of er een werknemer beschikbaar is op de arbeidsmarkt om deze functie uit te oefenen. Deze vrijstelling van arbeidsmarktonderzoek geldt bij uitbreiding voor alle beroepen voor de werknemers die daarvoor reeds gedurende één jaar toegang hadden tot de arbeidsmarkt. Dit verklaart waarom Roemenen en Bulgaren de belangrijkste Europese nationaliteiten zijn die nog in de statistieken over de afgifte van de arbeidskaart B voorkomen in 2013.

Op 31 december 2013 werden alle beperkingen op de vrije toegang tot de arbeidsmarkt opgeheven voor Roemeense en Bulgaarse onderdanen, die nu dus vrijgesteld zijn van een arbeidskaart zoals de andere EU-burgers. Van de EU-burgers waren enkel nog de onderdanen van Kroatië onderworpen aan de verplichting om over een arbeidskaart B te beschikken. Op 30 juni 2015 werden ook voor de Kroaten de overgangsbepalingen opgeheven.

Zoals Figuur 37 aangeeft, worden arbeidskaarten A en B in de meeste gevallen afgeleverd aan Europeanen³⁵¹ (64%), hoofdzakelijk Roemenen (47%) en Bulgaren (13%). Iets meer dan 20% van de arbeidskaarten A en B gaan naar Aziaten, in het bijzonder naar Indiërs (10%) en Japanners (3%).

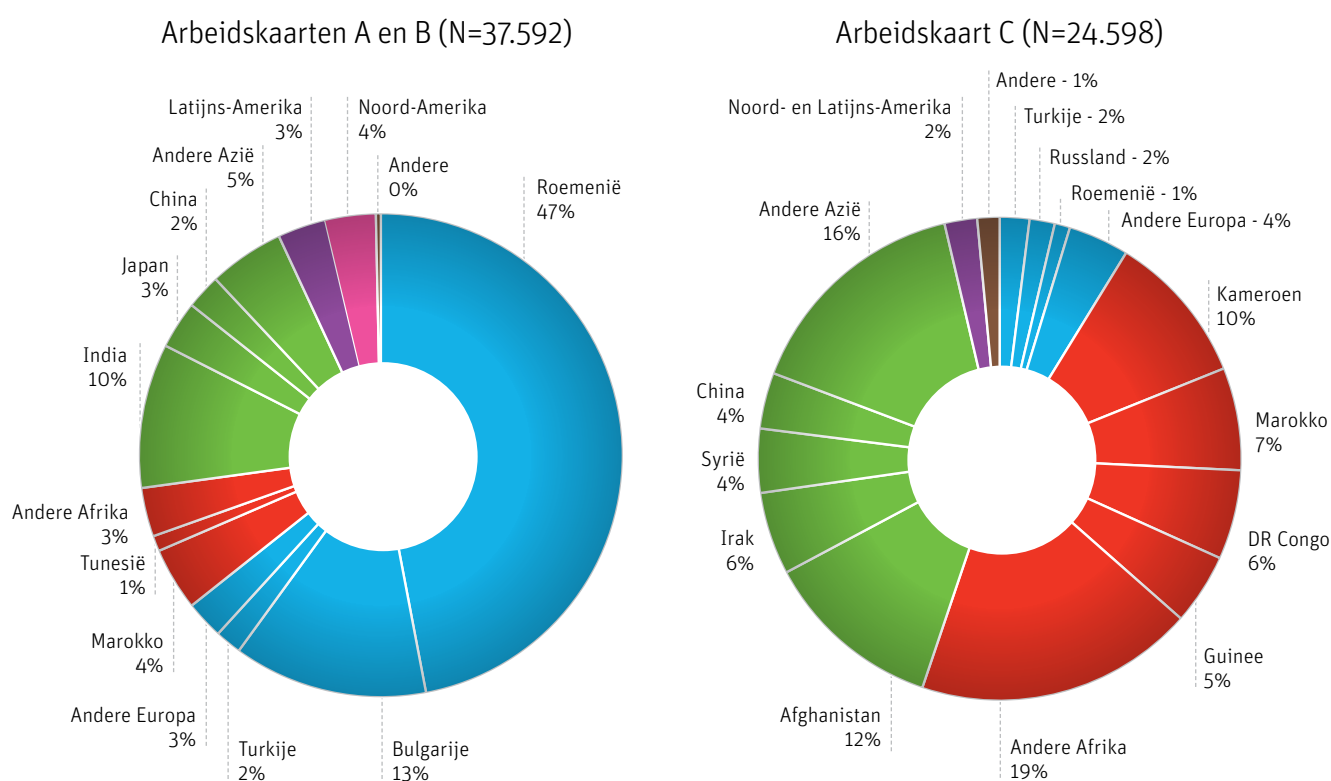
De arbeidskaarten C, die worden afgeleverd aan vreemdelingen met een beperkt of precair verblijfsrecht

350 Art. 8 KB 9 juni 1999.

351 In deze figuur wordt met Europa de Europese regio in brede zin bedoeld (EU-28 en de andere Europese landen).

(studenten, asielzoekers en sommige begunstigten van gezinshereniging), hebben vooral betrekking op onderdanen van Afrikaanse (46%) en Aziatische (41%) landen. Het gaat hierbij meer bepaald om Afghanen (12%), Kameroeners (10%), Marokkanen (7%), Congolezen (6%), maar ook om Irakezen (6%), Guineeërs (5%), Syriërs (4%) en Chinezen (4%). Daarnaast zijn de Europeanen aan wie een arbeidskaart C wordt afgeleverd (9%) voornamelijk Turken (2%) en Russen (2%).

Figuur 37. Verdeling van de herkomstnationaliteiten van werknemers volgens arbeidskaart, 2013
(Bron: FOD Werkgelegenheid)



1.2.2. | Belangrijke regionale verschillen

In 2013 werden meer dan 62.000 arbeidskaarten afgeleverd of hernieuwd, ofwel een daling van nagenoeg 4% in vergelijking met 2012. De arbeidskaarten B komen het vaakst voor en vertegenwoordigen bijna 60% van het totaal (37.005 kaarten), de arbeidskaarten C zijn goed voor ongeveer 40% (24.598 kaarten) en de arbeidskaarten A worden amper uitgereikt, met iets minder dan 1% (587 kaarten). De verdeling van de arbeidskaarten tussen de gewesten is bovendien weinig evenwichtig, voornamelijk wat de arbeidskaarten B betreft. In 2013 werden 71% ervan afgeleverd in het Vlaamse Gewest, tegenover 21% in Brussel, iets meer dan 8% in Waals Gewest en 0,2% in de Duitstalige Gemeenschap.

De verdeling is wat evenwichtiger voor de arbeidskaarten C, waarvan er 49% worden afgeleverd in het Vlaamse Gewest, 28% in het Waalse Gewest en 22% in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest³⁵².

³⁵² Ter verduidelijking, de arbeidskaarten B worden afgeleverd door het gewest waar de vreemdeling werkt, terwijl de arbeidskaarten C worden afgeleverd door het gewest waar de vreemdeling zijn verblijfplaats heeft.

Tabel 11. Aantal afgeleverde eerste arbeidskaarten (A, B en C) en hernieuwingen van arbeidskaarten (B en C) per gewest, 2013 (Bron: FOD Werkgelegenheid)

	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Duitstalige Gemeenschap	Totaal
Arbeidskaart A	136	321	129	1	587
	23,2%	54,7%	22,0%	0,2%	100%
Arbeidskaart B	7.739	26.096	3.089	81	37.005
	20,9%	70,5%	8,3%	0,2%	100%
1 ^{ste} kaarten	2.627	9.106	1.331	0	13.064
Hernieuwingen	5.112	16.990	1.758	81	23.941
Arbeidskaart C	5.492	12.070	6.897	139	24.598
	22,3%	49,1%	28,0%	0,6%	100%
1 ^{ste} kaarten	3.427	4.624	3.976		12.027
Hernieuwingen	2.065	7.446	2.921		12.432

1.2.3. | Arbeidskaarten van korte duur vaak hernieuwd

Het aantal afgeleverde arbeidskaarten B is tussen 2000 en 2004 constant afgenomen, van 7.467 naar 4.373³⁵³. In 2003 werd een sterke daling vastgesteld, die samenvalt met het jaar waarin de arbeidskaart C werd ingevoerd. Tussen 2005 en 2008 werd er dan weer een toename opgetekend van het aantal afgegeven eerste arbeidskaarten B. Deze stijging heeft vooral te maken met het toegenomen aantal afgeleverde arbeidskaarten aan nieuwe EU-burgers, die gebruik hebben gemaakt van vereenvoudigde procedures om in knelpuntberoepen te werken. Dit was meer bepaald het geval voor de Polen. Meer recent gold die situatie, tot 31 december 2013, voor de Roemenen en de Bulgaren. Overigens is de sterke toename van het aantal toegekende arbeidskaarten B die tussen 2005 en 2008 werd vastgesteld voornamelijk het gevolg van een stijging van het aantal arbeidskaarten dat door het Vlaamse Gewest werd afgegeven³⁵⁴. In Figuur 38 wordt niet enkel een onderscheid gemaakt tussen de eerste arbeidskaarten B en de hernieuwingen van de arbeidskaarten B, maar wordt ook toelichting gegeven bij de evolutie van de afgifte

van arbeidskaarten C sinds 2007³⁵⁵. Uit deze statistieken blijkt enerzijds dat 65% van de arbeidskaarten B hernieuwingen zijn en anderzijds dat ook de hoeveelheid afgeleverde arbeidskaarten C aanzienlijk is: tussen 2007 en 2013 werden jaarlijks tussen 23.000 en 28.000 arbeidskaarten C afgeleverd (eerste arbeidskaarten en hernieuwingen samen).

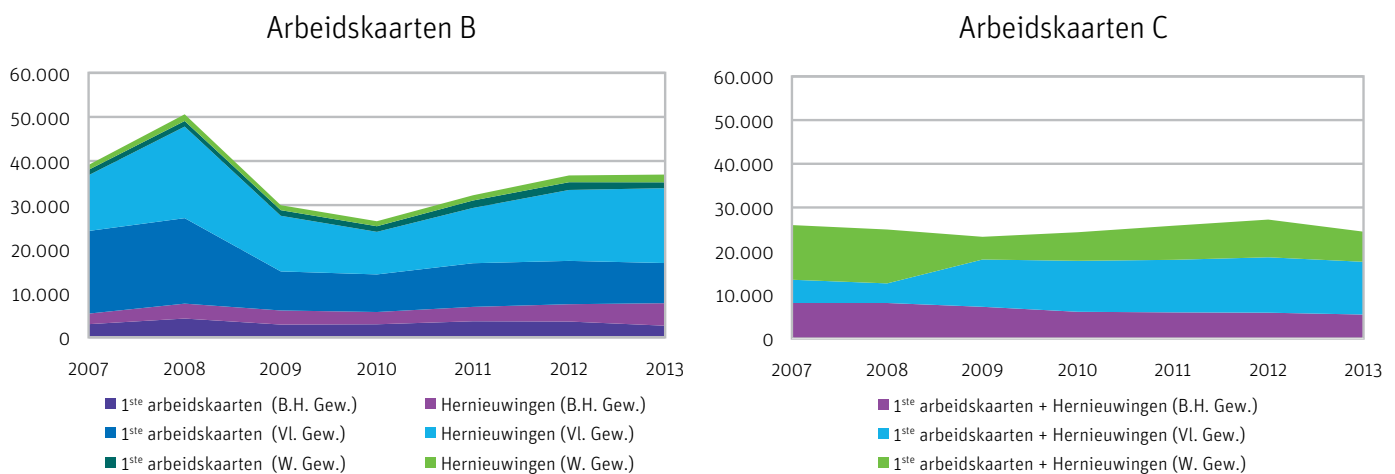
Tussen 2007 en 2013 werden jaarlijks tussen 23.000 en 28.000 arbeidskaarten C afgeleverd.

353 *Jaarverslag Migratie 2010*, p. 143 en *Jaarverslag Migratie 2011*, p. 94.

354 De cijfers die in de vorige *Jaarverslagen* werden gegeven, hielden alleen rekening met de eerste arbeidskaarten B en niet met de hernieuwingen.

355 Aan de hand van de beschikbare gegevens kunnen wij geen onderscheid maken tussen de eerste arbeidskaarten C en de hernieuwingen van arbeidskaarten C voor de zes voorgestelde jaren. Daarom worden beide categorieën voor elk van de gewesten samen voorgesteld.

Figuur 38. Eerste arbeidskaarten en hernieuwingen van arbeidskaarten B en C per gewest, 2007-2013 (Bron: FOD Werkgelegenheid)



1.2.4. | Een weinig gebruikte Europese blauwe kaart voor hogeschoolden

De Europese blauwe kaart is het resultaat van de omzetting in Belgisch recht van de Europese richtlijn 2009/50/EG, die een soepel toelatingssysteem voor derdelanders en hun gezinsleden invoert in het kader van een hooggekwalificeerde baan³⁵⁶. Het betreft een verblijfstitel die de houder niet alleen het recht geeft om op het Belgische grondgebied te verblijven, maar ook om er te werken.

De toelatingsvoorwaarden voor deze blauwe kaart zijn vrij streng³⁵⁷, wat ongetwijfeld verklaart waarom er maar zeer weinig kaarten worden uitgereikt. In 2012, het jaar van de invoering van de blauwe kaart, werd er geen enkele aanvraag genoteerd. In 2013 en 2014 was het aantal aanvragen en afgeleverde blauwe kaarten ook nog uitermate gering. In 2013 werden slechts vijf blauwe kaarten afgeleverd op zeven ingediende aanvragen. In 2014 werden (in de periode van januari tot midden november) negen kaarten uitgereikt waarvan er zes eerste verblijfstitels betroffen. Sinds zijn invoering werd de blauwe kaart toegekend aan personen afkomstig uit de Verenigde Staten, Brazilië, India, Zuid-Afrika, Australië, Rusland en Servië.

³⁵⁶ Zie de website van de FOD Werkgelegenheid: www.werk.belgie.be.

³⁵⁷ De werknemer moet over een getuigschrift van hoger onderwijs beschikken waarvan de studie minstens drie jaar duurt, hij moet een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur of voor ten minste een jaar hebben gesloten, zijn brutojaarsalaris moet minstens 49.995 euro bedragen (in 2012), hij moet een geldig reisdocument kunnen voorleggen en over een ziektekostenverzekering beschikken voor de perioden waarin de dekking van de risico's niet is geregeld door de rechten die voortvloeien uit zijn arbeidsovereenkomst. Tot slot mag hij ook niet als een bedreiging voor de openbare orde of de nationale veiligheid worden beschouwd.

1.3. | Zelfstandige arbeid

1.3.1. | De beroepskaarten

In principe moeten vreemdelingen die een zelfstandige beroepsactiviteit met een economisch, sociaal, cultureel, artistiek of sportief belang voor België wensen uit te oefenen, in het bezit zijn van een beroepskaart. Net als voor de arbeidskaart voor loontrekkenden, zijn bepaalde personen daarvan vrijgesteld op grond van hun activiteit, verblijfsrecht of familiebanden³⁵⁸. De belangrijkste personen die zijn vrijgesteld, zijn de onderdanen van de Europese Economische Ruimte, de vreemdelingen met een onbeperkt verblijfsrecht, de erkende vluchtelingen en de partners die hun echtgenoot bijstaan in zijn zelfstandige economische activiteit³⁵⁹. De beroepskaart geldt specifiek voor een bepaalde activiteit en is maximaal vijf jaar geldig.

In 2014 werden 1.586 aanvragen voor een beroepskaart ingediend. Er werden in totaal 1.620 beslissingen genomen in 2014, waarvan er ongeveer twee derden gunstig waren en tot de toekenning van de beroepskaart hebben geleid. In vergelijking met 2013 werden er minder beslissingen genomen, maar verhoudingsgewijs waren er meer gunstige beslissingen. Hierbij moet worden opgemerkt dat de beslissingen die tijdens een jaar worden genomen

³⁵⁸ Wet 19 februari 1965 betreffende de uitoefening van de zelfstandige beroepsactiviteiten der vreemdelingen; Koninklijk Besluit 2 augustus 1985 houdende uitvoering van de wet van 19 februari 1965 betreffende de uitoefening van de zelfstandige beroepsactiviteiten der vreemdelingen.

³⁵⁹ Ook andere categorieën van vreemdelingen zijn vrijgesteld van de beroepskaart, zoals studenten, bepaalde stagiairs, ambulante handelaars enz.

niet allemaal betrekking hebben op aanvragen die in datzelfde jaar werden ingediend³⁶⁰. Sinds 1 januari 2015 zijn de gewesten bevoegd om beroepskaarten af te leveren.

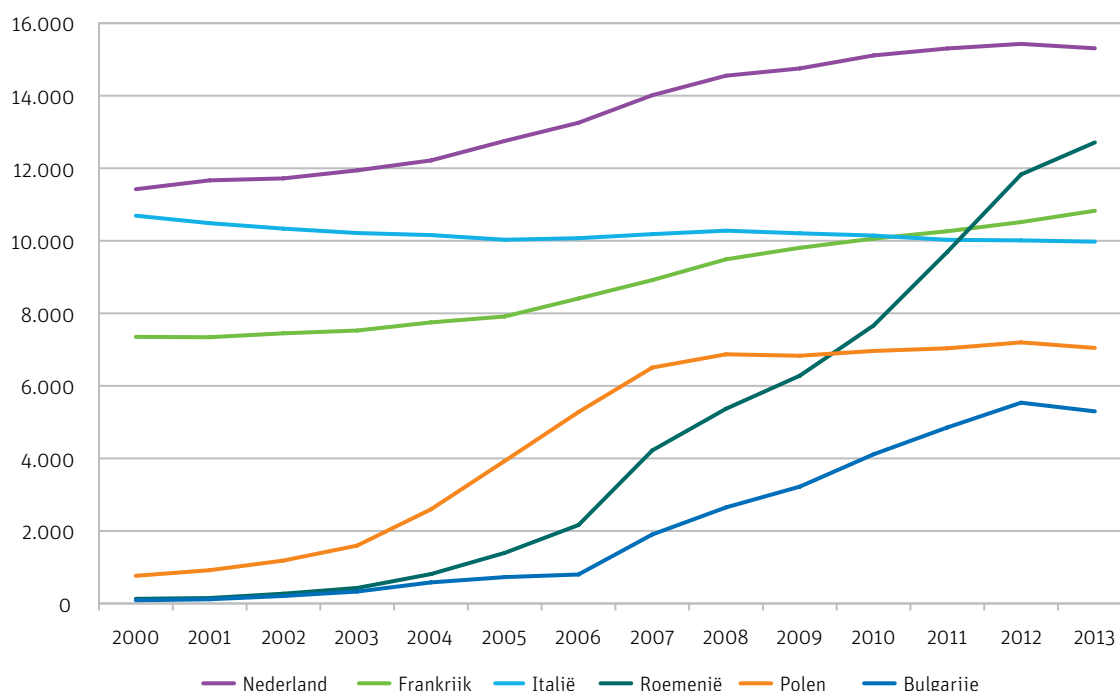
1.3.2. | De gegevens van het Rijksinstituut voor sociale verzekeringen van zelfstandigen (RSVZ)

Een andere gegevensbron die interessant is om de omvang van de zelfstandige activiteit van vreemdelingen in kaart te brengen, betreft de gegevens van het RSVZ. In deze gegevensbank zitten alle zelfstandigen (Belgen en vreemdelingen) die bij deze openbare instelling van de sociale zekerheid zijn aangesloten³⁶¹. Deze gegevens zijn dus complementair aan die van de gegevensbank over beroepskaarten om de zelfstandige activiteit van vreemdelingen te bestuderen. Enerzijds zijn alle nationaliteiten erin opgenomen (terwijl de gegevens over de beroepskaarten geen betrekking hebben op de burgers van de EU, met uitzondering van de Roemenen en de Bulgaren)

en anderzijds worden deze gegevens jaarlijks aangeleverd in termen van stocks (terwijl voor de beroepskaarten enkel de statistieken over de jaarlijkse aanvragen, toekenningen en weigeringen beschikbaar zijn).

Sinds 2003 is het aantal bij het RSVZ aangesloten zelfstandigen constant toegenomen. Deze stijging is vooral het gevolg van de inschrijving van onderdanen uit de nieuwe EU-lidstaten. Aanvankelijk ging het bij die toename vooral om Polen, terwijl sinds 2007 de Bulgaren en vooral de Roemenen steeds talrijker worden. Ze staan tweede in de lijst, na de Nederlanders en, sinds 2012, vóór de Fransen en de Italianen (Figuur 39). Tijdens de perioden van overgangsmaatregelen (cf. Kader 16), die hun toegang tot de arbeidsmarkt beperkten tot functies in knelpuntberoepen, konden de Polen en later de Bulgaren en de Roemenen zich wel vrij als zelfstandige vestigen. Uit de tendensen die in de komende jaren zullen worden vastgesteld, zal blijken of de toetreding van Kroatië tot de EU tot dezelfde vaststellingen zal leiden als die welke voor de nieuwe lidstaten tussen 2003 en 2007 werden gedaan.

Figuur 39. Evolutie van het aantal zelfstandigen aangesloten bij het RSVZ voor de zes belangrijkste nationaliteiten, 2000-2013 (Bron: RSVZ)³⁶²



³⁶⁰ De beperkte cijfers met betrekking tot de arbeidskaarten zijn afkomstig van de FOD Economie. Op het moment van schrijven beschikten wij niet over meer gedetailleerde gegevens over de beroepskaarten, maar wij hopen in de toekomst meer informatie te kunnen verschaffen.

³⁶¹ De zelfstandigen mogen zich ook aansluiten bij een private sociale verzekeringskas voor zelfstandigen.

³⁶² Er dient te worden opgemerkt dat de hier voorgestelde gegevens rekening houden met alle niet-Belgische aangeslotenen die een zelfstandige activiteit uitoefenen in België, ongeacht hun verblijfplaats (in België of in het buitenland).

De Bulgaren en de Roemenen hebben de afgelopen vijf jaar het meest bijgedragen tot een toename van het aantal zelfstandige vreemdelingen in België. Daarbij ontplooiden ze hun economische activiteiten in welbepaalde sectoren. In 2012 werkten 51% van de Bulgaarse en 72% van de Roemeense onderdanen in de industrie. De laatste jaren is deze activiteitensector enorm gegroeid, met een sterke daling van deze nationaliteiten in de handelssector tot gevolg (met respectievelijk 34% en 11% bij de Bulgaren en Roemenen). Ook het aantal Nederlanders, Fransen, Engelsen, Italianen en Spanjaarden in de handel is de laatste tijd gedaald, maar voor die nationaliteiten ging dit ten voordele van de vrije beroepen. Voor de Marokkanen en de Turken, maar ook de Grieken blijft de handelssector overheersen, aangezien nagenoeg 60% van de zelfstandigen met een van deze drie nationaliteiten in 2013 in die sector actief was. Ook van de 1.383 Chinese zelfstandigen die op 31 december 2013 als dusdanig bij het RSVZ waren ingeschreven, was 84% (ofwel 1.156 personen) in de handelssector actief³⁶³.

De Bulgaren en de Roemenen hebben in de afgelopen vijf jaar het meest bijgedragen tot een toename van het aantal zelfstandige vreemdelingen in België. Daarbij ontplooiden ze hun economische activiteiten in welbepaalde sectoren.

1.4. | Andere statuten gelinkt aan professionele activiteiten

1.4.1. | De gedetacheerde werknemers

Indien een onderneming die in het buitenland is gevestigd een contract krijgt in België, dan kan ze haar werknemers hier naartoe sturen in het kader van een detacheringsprocedure. Ze moet die detachering dan elektronisch melden via het LIMOSA-systeem³⁶⁴. Indien eenzelfde persoon het voorwerp uitmaakt van meerdere detacheringen in de loop van hetzelfde jaar, moet elke detachering worden geregistreerd. Dankzij dit systeem

kan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ)³⁶⁵ nauwkeurige statistieken bijhouden over het aantal detacheringen en het aantal gedetacheerde werknemers in België, zowel voor de loontrekkenden als voor de zelfstandigen.

Tabel 12. Totaal aantal gemelde detacheringen van loontrekkenden en zelfstandigen tussen 2008 en 2014³⁶⁶ (Bron: RSZ)

2008	245.822
2009	217.952
2010	261.004
2011	339.552
2012	373.237
2013	456.655
2014	531.120

Tabel 12 vermeldt het aantal gemelde detacheringen van werknemers (loontrekkenden en zelfstandigen). Hieruit blijkt duidelijk de stijging van de detacheringen, die sinds 2008 meer dan verdubbeld zijn.

Tussen 2008 en 2014 is het aantal zelfstandige werknemers gestegen van 10% tot 15% van het totaal aantal gedetacheerden. In absolute cijfers is het aantal zelfstandigen in dezelfde periode meer dan verdubbeld (van ongeveer 11.000 naar ongeveer 28.000). Het aandeel zelfstandigen schommelt sterk naargelang van de nationaliteit. In 2014 bedroeg het bijvoorbeeld 2% voor de Portugese gedetacheerde werknemers en 61% voor de Slovaakse gedetacheerde werknemers. Het aantal bezoldigde werknemers is op zijn beurt gestegen van ongeveer 105.000 in 2008 naar ongeveer 165.000 in 2014.

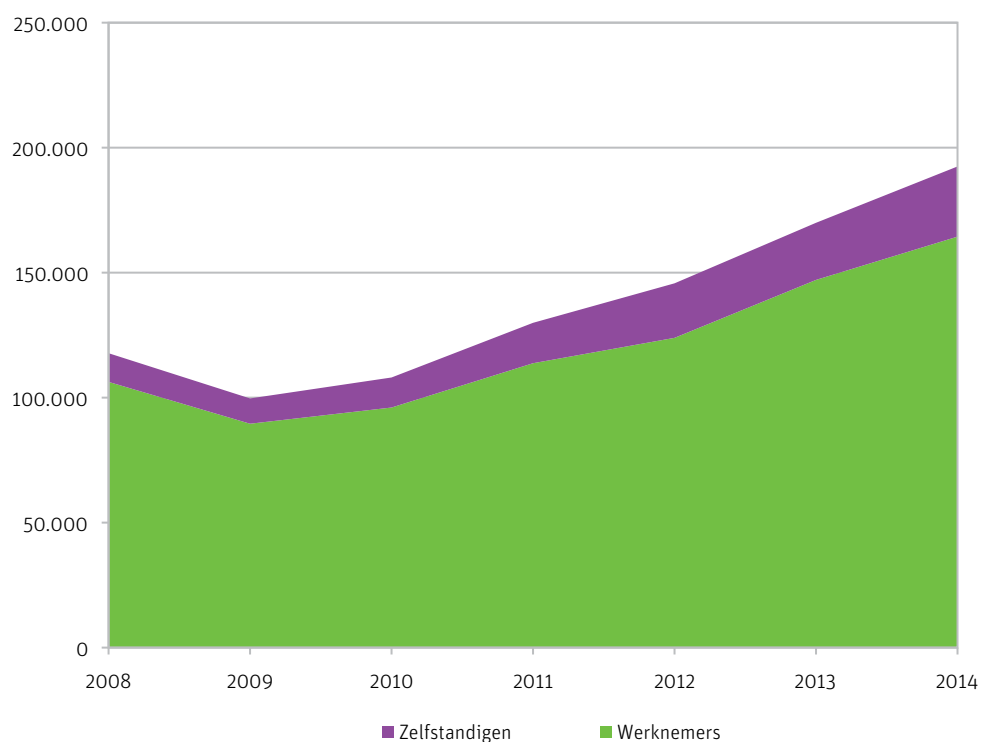
³⁶³ De cijfers die voor deze paragraaf werden gebruikt, zijn afkomstig van bestanden die rechtstreeks werden doorgestuurd door het RSVZ.

³⁶⁴ LIMOSA staat voor *Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van MigratieOnderzoek bij de Sociale Administratie*. Het LIMOSA-systeem werd in 2013 herwerkt na een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie dat van oordeel was dat het in strijd was met het vrije verkeer van diensten. Voor meer informatie hierover, zie het *Jaarverslag Migratie 2013*, pp. 130-131.

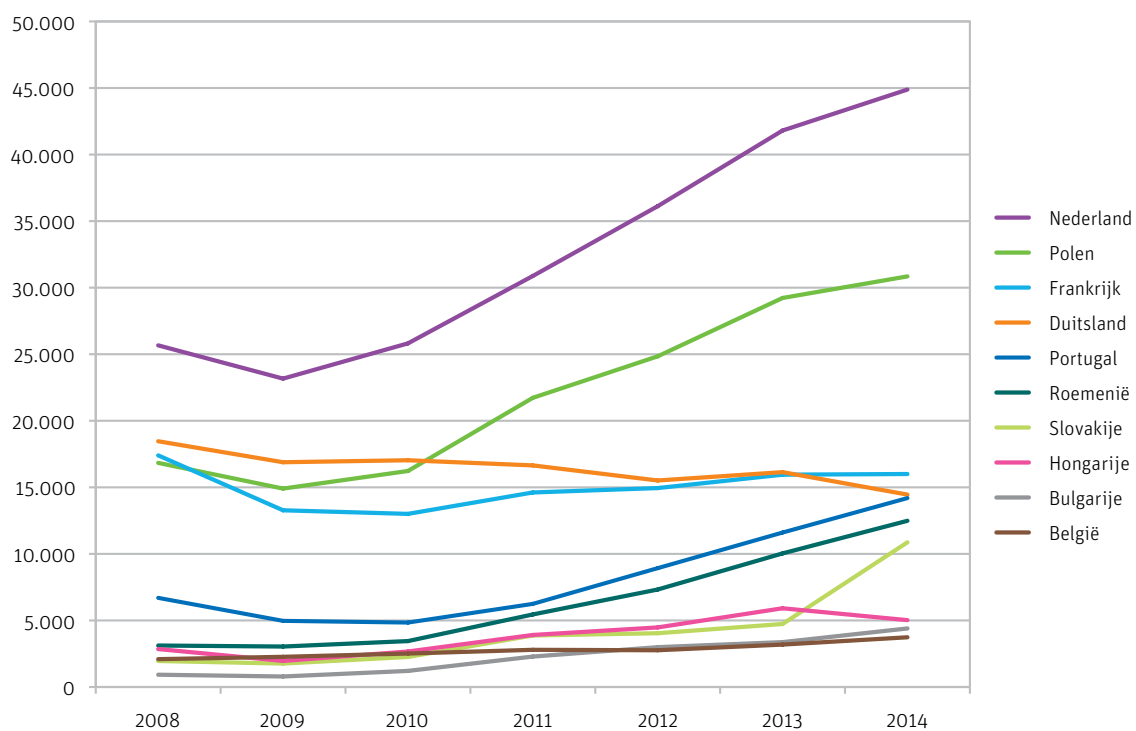
³⁶⁵ Informatie gekregen per e-mail van de RSZ - Directie Internationale Betrekkingen op 5 maart 2014.

³⁶⁶ De gegevens van deze tabel slaan op het aantal geregistreerde *meldingen*, maar eenzelfde persoon kan het voorwerp uitmaken van meerdere meldingen in de loop van een kalenderjaar. In dat geval wordt die persoon ook meerdere keren geteld: eenmaal in de statistieken per *individu*, maar meerdere malen in de gegevens over de *meldingen*. Eenzelfde individu kan in de loop van eenzelfde jaar ook als loontrekkende en als zelfstandige worden gemeld en dezelfde individuen kunnen ook gedurende meerdere jaren zijn gemeld. Het doel van deze dubbele registratie bestaat erin zicht te krijgen op de stromen, de evolutie en het aantal gedetacheerden. De gegevens van de figuren 40 en 41, daarentegen, hebben betrekking op de statistieken van de gedetacheerde *individuen*.

Figuur 40. Evolutie van het aantal gedetacheerde werknemers per statuut tussen 2008 en 2014
(Bron: RSZ)



Figuur 41. Evolutie van het aantal gedetacheerde werknemers (loontrekkenden en zelfstandigen) per nationaliteit van 2008 tot 2014 voor de tien belangrijkste nationaliteiten in 2014 (Bron: RSZ)



De buurlanden blijven de voornaamste leveranciers van gedetacheerde werknemers in België. De Nederlanders behouden hun eerste plaats en zetten hun groei verder (+75% tussen 2008 en 2014), terwijl het aantal gedetacheerde Fransen (op de derde plaats in de rangschikking) en Duitsers (op de vierde plaats) afneemt (-8% voor de Fransen en -22% voor de Duitsers tussen 2008 en 2014). Die twee buurlanden worden sinds 2011 voorafgegaan door de Polen, die de tweede plaats bekleden in de lijst, met een aantal gedetacheerde werknemers dat gestadig blijft groeien (+83% tussen 2008 en 2014).

Andere landen van Oost-Europa sturen steeds meer gedetacheerde werknemers. De Roemenen staan op de zesde plaats in de rangschikking en hun aantal is tussen 2008 en 2014 verviervoudigd, net als voor de Bulgaren, die op de negende plaats komen. Hoewel hun aantal sinds 2013 lichtjes afneemt, bekleden de Hongaarse gedetacheerde werknemers nog altijd de achtste plaats.

Andere Oost-Europese landen hebben een sterke groei laten optekenen tussen 2013 en 2014. Dit is het geval voor Slowakije dat van de achtste naar de zevende plaats opklimt en zijn aantal heeft verdubbeld. Dit is ook het geval voor Kosovo, Oekraïne, Bosnië-Herzegovina, Slovenië en Kroatië die allemaal hun aantal gedetacheerden minstens hebben zien verdubbelen, en die in 2014 in de top-20 zijn binnengekomen.

De gedetacheerde werknemers van Belgische nationaliteit zijn Belgen die in het buitenland werken en door hun werkgever naar België werden uitgezonden.

1.4.2. | Personen met een diplomatiek of consulaire statuut

Op 25 maart 2015 bedroeg het aantal bijzonder identiteitskaarten die de FOD Buitenlandse Zaken in België aan vreemdelingen uitreikte 70.824. Dat is een zichtbare verhoging (+17%) met een jaar eerder toen het cijfer 60.491 bedroeg. Het cijfer omvat de kaarten die uitgereikt werden aan titelhouders (34.703) en hun familieleden (36.121) die op die datum het bevoorrechte statuut hadden om tijdelijk in België te verblijven. Het gaat om de leden (en hun familieleden) van de vele diplomatieke of consulaire zendingen die gedomicilieerd blijven in hun land van herkomst: diplomaten, technisch en administratief personeel, dienstpersoneel en huisbedienden van diplomaten, en ook ambtenaren (en hun familieleden) van internationale organisaties.

Van die bijzondere identiteitskaarten zijn er 234 uitgereikt aan huisbedienden en 37 aan hun familieleden (dus 271 in totaal); 235 bijzondere identiteitskaarten zijn uitgereikt aan dienstpersoneel en 166 aan hun familieleden (401 in totaal). Het totaal van 672 kaarten voor huisbedienden en dienstpersoneel blijft stabiel. Eén jaar geleden bedroeg het 683, nog een jaar eerder 700.

2. RECENTE ONTWIKKELINGEN

2.1. | Vrij verkeer van EU-burgers

2.1.1. | Context

In 2014 werden op Europees niveau twee nieuwe handhavingsrichtlijnen aangenomen over het vrij verkeer binnen de EU. De eerste³⁶⁷ bevat maatregelen om de uitoefening van het vrij verkeer en de gelijke behandeling van EU-werknemers te vergemakkelijken en streeft een effectievere uitvoering na van de vrij verkeerrichtlijn³⁶⁸. De tweede³⁶⁹ beoogt een betere en uniforme uitvoering van en controle op de regels uit de detacheringsrichtlijn³⁷⁰. In de focus verder in dit hoofdstuk wordt hierop ingegaan.

Op nationaal vlak staan we stil bij het toegenomen aantal intrekkingen van het verblijf van EU-onderdanen in België, onder meer omdat de betrokkenen een onredelijke belasting voor het sociale bijstandssysteem³⁷¹ zouden vormen. Enkele nieuwe wetbepalingen van maart 2014 tot omzetting van de vrij verkeerrichtlijn worden in de marge daarvan besproken. De nieuwe bepalingen die raken aan het recht op gezinsleven van EU-burgers, komen aan bod in hoofdstuk III.2. De regionalisering van het

367 Richtlijn 2014/54/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken.

368 Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.

369 Richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten.

370 Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten.

371 Art. 42bis §1 tweede lid vreemdelingenwet.

arbeidsmarktbeleid wordt verder in het hoofdstuk tegen het licht gehouden³⁷².

2.1.2. | Terugtrekking verblijfsrecht van EU-burgers en hun familieleden³⁷³

Stijgend aantal intrekkingen van verblijfstitels van EU-burgers

Het voorbije jaar ging er heel wat aandacht, nationaal en zelfs Europees, naar het stijgend aantal intrekkingen van verblijfstitels van EU-onderdanen in België³⁷⁴.

Een einde maken aan het verblijfsrecht van een EU-burger kan als hij niet meer voldoet aan de voorwaarden van zijn verblijf, (zie Kader 17) of, bij niet-economisch actieve EU-burgers, een “onredelijke belasting vormt voor het sociale bijstandsstelsel”³⁷⁵. Daarnaast kan het verblijf ook worden ingetrokken om andere redenen (zoals fraude), maar dat is een kleine minderheid van de gevallen³⁷⁶.

Kader 17

Een EU-burgers heeft recht op verblijf in België als hij³⁷⁷:

1. economisch actief is in België als:
 - werknemer of zelfstandige;
 - werkzoekende, zolang hij kan bewijzen werk te zoeken en een reële kans maakt te worden aangesteld;
2. voldoende bestaansmiddelen³⁷⁸ heeft om niet ten laste te komen van het sociale bijstandsstelsel, en beschikt over een ziektekostenverzekering;
3. als hoofdbezigheid student is, voldoende bestaansmiddelen heeft om niet ten laste te komen van het sociale bijstandsstelsel, en beschikt over een ziektekostenverzekering.

Alle drie categorieën EU-burgers hebben ook het recht zich te laten vergezellen door hun familieleden.

Sinds 2010 werd een forse stijging opgetekend van het aantal intrekkingen van de verblijfstitel van EU-onderdanen en hun familieleden:

- 502 in 2010;
- 1.542 in 2011;
- 2.470 in 2012;
- 2.712 in 2013;
- 2.042 in 2014.

Een blik op de nationaliteit van de betrokkenen, leverde in 2013 volgende top vijf op: Roemenen (816), Bulgaren (393), Spanjaarden (323), Nederlanders (305) en Italianen (265)³⁷⁹.

In zijn beleidsnota kondigde de staatssecretaris voor Asiel en Migratie aan prioritair dossiers te onderzoeken van de EU-burgers die een onredelijke belasting vormen voor het sociale bijstandssysteem. De voorbije jaren was dat motief al goed voor een groot deel van de intrekkingen³⁸⁰. Tussen juli 2011 en eind juni 2014 werd op die basis het verblijf van 5.245 EU-burgers en hun familieleden ingetrokken,

372 Daarnaast moet melding worden gemaakt van een uitspraak van het GwH van juni 2014, met implicaties voor het recht op maatschappelijke dienstverlening en dringende medische hulp voor EU-burgers. Dit wordt uitgediept in hfdst. VI.

373 Zie hfdst. 11.

374 Een reeks parlementaire vragen werd aan de thematiek gewijd, in België, Nederland en ook in het Europees Parlement. Het punt werd ook opgepikt in de nationale en Europese pers. In België was er onder meer reactie van een groep academici, zie: Knack, *Uitzettingen van EU-burgers. Een fenomeen dat ons alarmeert, en mobiliseert*. Vrije tribune van 16 mei 2014. Beschikbaar op: www.knack.be/nieuws/belgie/uitzettingen-van-eu-burgers-een-fenomeen-dat-ons-alarmeert-en-mobiliseert/article-opinion-143777.html.

375 Art. 42bis vreemdelingenwet.

376 Volgens de ondergenoemde activiteitenrapporten van de DVZ zijn de andere redenen *grosso modo* goed voor 5% van de gevallen.

377 Art. 40 § 4 de vreemdelingenwet.

378 De wet preciseert dat ‘voldoende bestaansmiddelen’ (categorie 2 + 3) betekent dat ze minstens gelijk moeten zijn aan het inkomstenniveau om sociale bijstand te kunnen ontvangen. Bij de evaluatie hiervan wordt rekening gehouden met de persoonlijke situatie van de Unieburger (o.m. de aard en regelmaat van de inkomsten en het aantal familieleden ten laste).

379 DVZ, *Activiteitenrapport 2011*, p. 94; DVZ, *Activiteitenrapport 2012*, p. 105 en DVZ, *Activiteitenrapport 2013*, p. 108.

380 Sinds juli 2011 (start gegevensuitwisseling met de POD Maatschappelijke Integratie, zie verder) worden de intrekkingen op deze basis apart geregistreerd.

waarvan 1.677 in 2013 en 661 in de eerste helft van 2014³⁸¹.

Gegevensoverdracht tussen diensten

De stijgende cijfers van de voorbije jaren zijn te verklaren door een verstrengde opvolging gecombineerd met een sterke inzet op gegevensoverdracht tussen verschillende diensten en de DVZ via de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ)³⁸². De DVZ ontvangt nu op regelmatige basis persoonsgegevens over verschillende categorieën EU-burgers (zonder permanent verblijfsrecht):

- van de POD Maatschappelijke Integratie (sinds 2011): persoonsgegevens over EU-burgers die al minimum drie maanden een (equivalent) leefloon genieten³⁸³;
- van de Rijksdienst voor Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ): informatie van EU-onderdanen die na controle geen werkelijke beroepsactiviteit blijken te hebben³⁸⁴;
- van de Rijksdienst Sociale Zekerheid (sinds 2012): werknemersgegevens via de DOLSIS-webapplicatie;
- van de Rijksdienst voor Arbeidsbemiddeling (sinds 2013): informatie over de EU-burgers die gedurende zes opeenvolgende maanden werkloos zijn en die minder dan twaalf maanden gewerkt hebben voorafgaand aan die werkloosheidsperiode.

Automatische intrekking kan niet

Het feit dat EU-burgers gedurende een periode ten laste vallen van de sociale bijstand (leefloon), hun inschrijving als zelfstandige bij een sociaal verzekeringsfonds verliezen of een werkloosheidsuitkering ontvangen kan soms gevolgen hebben voor hun verblijfsrecht.

In dat verband wil Myria eraan herinneren dat de DVZ in geen geval het verblijfsrecht van EU-onderdanen automatisch mag intrekken, maar een individuele beoordeling moet maken (zie verder). Myria wijst er ook op dat er in het licht van de vrij verkeerrichtlijn geen systematisch controle mag gebeuren van EU-burgers. Artikel 14 van de richtlijn bepaalt dat een EU-onderdaan en zijn familieleden hun verblijfsrecht behouden zolang ze geen onredelijke belasting zijn voor het sociale bijstandstelsel van het verblijfsland en zolang ze blijven voldoen aan de voorwaarden van hun verblijf. Voorts preciseert dat artikel dat een beroep doen op de sociale bijstand niet automatisch tot een verwijderingsmaatregel mag leiden. Wat de controle betreft op het voldoen aan de verblijfsvoorwaarden, schrijft de bepaling voor dat de lidstaten dit kunnen verifiëren 'in specifieke gevallen van redelijke twijfel', maar dat dit dus niet stelselmatig mag gebeuren.

Een aantal academici³⁸⁵ en organisaties³⁸⁶ zijn van oordeel dat België het Europees recht niet correct toepast en dat ook de systematische gegevensoverdracht op gespannen voet staat met de vrij verkeerrichtlijn. De organisaties hebben de kwestie ook aangekaart bij de Europese Commissie.

Daarbij verwezen ze onder meer naar een zaak van een Italiaanse werknemer. Na een carrière van 23 jaar in Italië, ging de man in juli 2013 aan de slag in België. Door het faillissement van zijn werkgever verloor hij in het voorjaar van 2014 zijn job, en op basis van zijn tewerkstelling in België en Italië kreeg hij een werkloosheidsuitkering. Vijf maanden later verloor hij evenwel zijn recht op uitkering en werd zijn verblijfsrecht op basis daarvan ingetrokken.

Dit lijkt strijdig met artikel 7,3 van de vrij verkeerrichtlijn, op basis waarvan een EU-werknemer zijn verblijfsrecht gedurende minstens zes maanden behoudt als hij werkloos wordt tijdens het eerste jaar van tewerkstelling, en nadien als werkzoekende zolang hij kan bewijzen een reële kans te hebben werk te vinden. In bovengeschreven situatie verloor de man zijn verblijf na minder dan zes maanden werkloosheid na een lange carrière, met als motivatie dat hij gezien de "lange periode van inactiviteit geen reële kans heeft om werk te vinden". De genoemde organisaties en academici stellen dat dit geen geïsoleerd geval is, maar dat er sprake is van automatische intrekkingen op basis van de gegevensoverdrachten tussen

381 DVZ, *Activiteitenrapport 2012*, p. 105; DVZ, *Activiteitenrapport 2013*, p. 108; Kamer, *Algemene beleidsnota Asiel en Migratie*, 28 november 2014, DOC 54 0588/026, p. 31.

382 Om de gegevensoverdracht te kunnen organiseren moesten onder meer verschillende machtigingen worden bekomen van de Privacycommissie. Zie Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer, Sectoraal comité van de sociale zekerheid en van de gezondheid, onder meer beraadslaging nr. 12/54 van 3 juli 2012 (DOLSIS-toepassing); nr. 11/31 van 5 april 2011; nr. 11/45 van 7 juni 2011; nr. 12/98 van 6 november 2012 (POD Maatschappelijke Integratie), nr. 13/051 van 7 mei 2013 (Rijksdienst voor Arbeidsbemiddeling).

383 Voor meer informatie en detail, zie: POD Maatschappelijke Integratie, *Analyse van de gegevensstromen tussen de DVZ en de POD MI*. Beschikbaar via: www.mi-is.be/be-nl/doc/ocmw/analyse-van-de-gegevensstromen-tussen-dvz-en-de-pod-mi.

384 Om een verblijfsvergunning te bekomen moeten personen die zich als zelfstandige in België willen vestigen een speciaal attest aanvragen bij de sociale zekerheidsfondsen. In dat verband moeten de betrokkenen een vragenlijst invullen op basis waarvan een controle van de echtheid van het zelfstandigenstatuut gebeurt door de RSVZ. Als er geen werkelijke beroepsactiviteit is, vraagt de RSVZ de aansluiting te schrappen en wordt de DVZ hiervan geïnformeerd.

385 A. BAILLEUX, J.-Y. CARLIER, D. DUMONT, P. MARTENS, J.-F. NEVENS, "Libre circulation des citoyens européens: du mauvais usage par la Belgique de ses banques de données sociales", opiniebijdrage in *La Libre Belgique*, 5 februari 2015. Beschikbaar via www.lalibre.be.

386 Zie brief van Inca, ABVV-FGTB, EU Rights Clinic en BXL Laique aan M. Prodromos Mavridis. Beschikbaar op: www.osservatorioinca.org/section/image/attach/Lettre_CE_2014_11_04.pdf.

overheidsdiensten. Zoals aangehaald moet de DVZ het dossier nochtans individueel beoordelen en rekening houden met de specifieke omstandigheden, vooraleer te besluiten tot intrekking van verblijf. In dat verband moet worden opgemerkt dat de nationale wetgeving op een aantal vlakken nog niet in overeenstemming is met de vrij verkeerrichtlijn. In 2013 startte de Europese Commissie daarover een inbreukprocedure tegen België³⁸⁷.

De wet van 19 maart 2014 voerde daarom een aantal wetswijzingen door. Er werd onder meer een proportionaliteitstoets ingeschreven: vóór DVZ beslist om het verblijfsrecht in te trekken, moet ze rekening houden met de duur van verblijf in België van de betrokkene, zijn leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie, sociale en culturele integratie in België en de banden met het herkomstland.

Ook werd ingeschreven dat, om te beoordelen of niet-economisch actieve EU-burgers een onredelijke belasting vormen voor het sociale bijstandstelsel, de DVZ rekening houdt met het al dan niet tijdelijk karakter van de moeilijkheden, de duur van het verblijf in België, de persoonlijke situatie en het bedrag van de uitgekeerde steun³⁸⁸.

Gewijzigd beleid: “artikel 60-tewerkstelling” wel basis voor verblijf als EU-werknemer³⁸⁹

Tot eind april 2014 werd het verblijfsrecht van EU-burgers ook ingetrokken of geweigerd wanneer ze waren tewerkgesteld op basis van artikel 60 §7 van de OCMW-wet³⁹⁰. Voor die datum beschouwden de DVZ en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) personen werkzaam onder artikel 60 niet als een EU-werknemer. DVZ en de RvV waren immers van oordeel dat de artikel 60-tewerkstelling geen ‘reële en daadwerkelijke

arbeid’ inhoudt, want uitsluitend gericht op revalidatie en wederopname in het sociale zekerheidstelsel en de arbeidsmarkt. Ze volgden daarbij één arrest van het Hof van Justitie waarin het over zeer specifieke omstandigheden oordeelde, zonder rekening te houden met latere rechtspraak van het Hof dat oordeelde over situaties die vergelijkbaar lijken met het Belgische artikel 60³⁹¹. In zijn beleidsnota geeft de staatssecretaris voor Asiel en Migratie aan het beleid van na eind april 2014 verder te zetten, waarbij de artikel 60-tewerkstelling wel een volwaardige basis is om beschouwd te worden als EU-werknemer.

Vertrekmobiliteit van EU-onderdanen

Algemeen gezien vormen EU-onderdanen de grootste groep migranten, dit zowel bij de immigraties (63%) als bij de emigraties (67%). In 2013 vertoonden zij dus een grotere relatieve vertrekmobiliteit dan derdelanders. Van de 50.240 EU-onderdanen die volgens de Rijksregistergegevens België in 2013 hebben verlaten, hebben er 25.541 hun vertrek gemeld bij de gemeente en werden er 25.029 ambtelijk geschrapt.

Opvallend hierbij is dat burgers uit de EU-15 eerder hun vertrek aangeven (20.396) dan geschrapt worden (15.842). Burgers van de EU-12 + Kroatië worden vaker geschrapt (9.217) dan dat ze hun vertrek hebben aangegeven (5.145). Sommige ambtelijke schrappingen of aangiftes van vertrek gebeuren nadat de verblijfstitels werden ingetrokken, andere zijn het gevolg van het vertrek, op eigen initiatief, van de EU onderdaan en of deze hier niet dan wel aangifte van doet.

387 Richtlijn 2004/38/EG, Europese Commissie, *Free movement: Commission asks Belgium to comply with EU rules* in “February infringements package: main decisions”, 21 februari 2013. Beschikbaar op: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-122_en.htm; Website Belgisch Contactpunt EMN, *Belgium has to fully transpose the Free Movement Directive*, 21 februari 2013. Beschikbaar op: www.emnbelgium.be/news/belgium-has-fully-transpose-number-provisions-free-movement-directive.

388 Wet 19 maart 2014 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

389 KRUISPUNT MIGRATIE-INTEGRATIE, *Begrip “EU-werknemer” en de Belgische artikel 60-tewerkstelling*, 23 juli 2013 en KRUISPUNT MIGRATIE-INTEGRATIE, *Unieburgers met artikel 60-tewerkstelling toch EU-werknemers met verblijfsrecht*, 3 september 2014.

390 Een zogenaamde “artikel 60-tewerkstelling” is een job die door het OCMW (als werkgever) wordt aangeboden aan een persoon die uit de arbeidsmarkt is gevallen of gestapt, met als doel deze terug in te schakelen in het sociale zekerheidstelsel en arbeidsproces. Zie website POD Maatschappelijke Integratie: www.mi-is.be/be-nl/ocmw/artikel-60-7; Organieke wet 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

391 Basis voor de DVZ en de RvV was arrest Bettray (HvJEU C-344/87, 31 mei 1989) waarbij geen rekening werd gehouden met de arresten Birden (HvJEU C-1/97, 26 november 1998) en Trojani (HvJEU C-456/02, 7 september 2004).

2.2. | Economische migratie van derdelanders

2.2.1. | Nieuwe Europese richtlijnen over seizoenarbeiders en binnen een onderneming overgeplaatste werknemers

Op Europees niveau stuitte de initiatieven van het voorbije decennium om een globaal arbeidsmigratiebeleid te ontwikkelen op een grote terughoudendheid bij de lidstaten. Er werd daarom gekozen om stapsgewijs maatregelen te nemen voor een aantal categorieën derdelanders. In 2014 werden twee richtlijnen goedgekeurd voor twee bijkomende categorieën arbeidsmigranten: seizoenarbeiders³⁹² en binnen een onderneming overgeplaatste werknemers³⁹³ (*Intra Corporate Transferees* (ICT))³⁹⁴. Die richtlijnen moeten tegen 30 september 2016 (seizoenarbeiders) en 29 november 2016 (ICT) omgezet zijn in nationaal recht (zie ook verderop).

Eerder werd al een algemene kaderrichtlijn (*single permit*³⁹⁵) voor arbeidsmigranten aangenomen en een richtlijn over een Europese 'blauwe kaart' voor hooggeschoolden (zogenaamde *Blue Card*-richtlijn³⁹⁶). De Europese Commissie integreerde een laatste doelgroep arbeidsmigranten, de bezoldigde stagiairs, al in 2013 in een voorstel van richtlijn over studenten en onderzoekers van buiten de EU. Daarover liepen de onderhandelingen nog in 2014³⁹⁷.

Deze doelgroep-specifieke richtlijnen creëren geen recht op verblijf op zich, maar beogen wel de procedures te stroomlijnen en bepaalde rechten te harmoniseren. De regionalisering van het arbeidsmigratiebeleid in België, met mogelijk verschillend beleid in de verschillende regio's, stelt bijkomende uitdagingen in dit verband.

2.2.2. | Op Belgisch niveau

Regionalisering van economisch migratiebeleid: een stand van zaken

Sinds 2014 zijn de gewesten bevoegd voor het beleid over de tewerkstelling van buitenlandse werknemers en over buitenlandse zelfstandigen. Die overheveling van bevoegdheden zit vervat in de bijzondere wet met betrekking tot de zesde staatshervorming van 6 januari 2014 en in werking getreden op 1 juli 2014³⁹⁸.

De regelgevende en sanctionerende bevoegdheid voor **arbeidskaarten A en B** verschoof³⁹⁹, net als de regelgevende en uitvoerende bevoegdheid voor beroepskaarten, van de federale overheid naar de gewesten (en naar de Duitstalige gemeenschap). De gewesten zijn nu bevoegd voor de wetgeving, de toepassing, de controle⁴⁰⁰ en de afgifte van arbeidskaarten A en B en van beroepskaarten.

Als uitzondering op de regel (volgens vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof moet dit restrictief geïnterpreteerd worden) blijft het regelgevende kader voor de **arbeidskaart C** federaal. Hetzelfde geldt voor vrijstellingen van beroepskaarten die rechtstreeks zijn afgeleid van de verblijfssituatie van betrokkene. Dat lijkt ook het geval voor vrijstellingen van arbeidskaarten op dezelfde basis, maar de wet is daarover niet duidelijk⁴⁰¹. Voor alle duidelijkheid: het recht op verblijf blijft een federale bevoegdheid⁴⁰².

392 Richtlijn 2014/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op seizoenarbeid.

393 Richtlijn 2014/66/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming.

394 De goedkeuring van de richtlijnen kwam al aan bod al in het *Jaarverslag Migratie 2013*, p. 134 e.v.

395 Richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven (hierna: 'single permit'-richtlijn). Zie ook *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 112-113 en pp. 114-119.

396 Richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan.

397 Europese Commissie, *Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op onderzoek, studie, scholierenuitwisseling, bezoldigde en onbezoldigde stages, vrijwilligerswerk of au-pairactiviteiten*, 25 maart 2013, COM(2013) 151 def.

398 Bijzondere wet 6 januari 2014 met betrekking tot de zesde staatshervorming.

399 Alsook voor de blauwe kaart e.d. inzake de arbeidskaart B zijn er evenwel ook een aantal bepalingen gelinkt aan de specifieke verblijfssituatie van betrokkenen. De normering hiervan blijft mogelijks ook federale bevoegdheid.

400 Controle is een gedeelde bevoegdheid tussen de federale staat en de gewesten.

401 Zie J. VANPRAET, "De bevoegdheidsverdeling inzake de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten na de zesde staatshervorming". In H. VERSCHUEREN (ed.), *Ontwikkelingen in het Europees, Belgisch en Vlaams arbeidsmigratierecht*, in *Migratie en Migrantenrecht*. Brugge, die Keure, 2014, p. 11 e.v.

402 Voor een uitgebreidere analyse: zie *Jaarverslag Migratie 2013*, p. 135 e.v. Zie ook: Vlaamse overheid, *Groenboek zesde staatshervorming*, deel 1 Sociaal-Economisch beleid, 16 september 2013, p. 60 e.v.

Op 1 juli 2014 werden de bevoegdheden formeel overgedragen, maar er is nog een overgangperiode voorzien om het budget en personeel effectief over te dragen van de federale overheid naar de gewesten (uiterlijk tot 31 december 2015). Die overgangperiode liep op 1 januari 2015 al af voor wat betreft de beroepskaarten. Een interfederale *taskforce* (met vertegenwoordigers van de verschillende overheidsdiensten) sprak een aantal overgangsmaatregelen af in protocolakkoorden. De personeelsleden van de federale overheid die de dossiers behandelden voor 1 juli 2014 bleven dit doen, maar dan namens het bevoegde gewest.

Het is te vroeg om te weten hoe de verschillende gewesten de nieuwe beleidsruimte op vlak van economische migratie zullen invullen, en dus te vroeg om te kunnen zeggen of en in welke mate de institutionele hervorming het landschap voor buitenlandse werknemers en zelfstandigen fundamenteel hertekent. Het hoeft niet te verwonderen dat de focus tot hiertoe lag op de concrete en praktische overdracht van de bevoegdheid eerder dan het op poten zetten van nieuw beleid. In elk geval blijft de oude wetgeving van kracht tot de gewesten hun eigen nieuwe regelgeving uitwerken.

Beleidsvooruitzichten

De regeringen die in 2014 aantraden lichtten al een tipje van de sluier in hun beleidsverklaringen. We sommen kort enkele elementen op uit de verklaringen van de Waalse, Vlaamse en federale regering.

De Waalse regering⁴⁰³:

- streeft naar een betere omkadering van de economische migratie;
- wil buitenlanders toegang tot de arbeidsmarkt geven, ook om te voorkomen dat ze ten laste vallen van hun familie of van de staat;
- wil werknemers met een arbeidskaart B onder bepaalde voorwaarden (met behoud van de arbeidsmarktanalyse) de mogelijkheid geven van job en werkgever te veranderen;
- voorziet de verplichting voor houders van een arbeidskaart B om de taal te leren van de gemeenschap waarin ze verblijven (zonder budgettaire impact voor het gewest), en dat als voorwaarde voor hernieuwing van hun arbeidskaart;

403 Waalse regering, Wallonie, Oser, innover, rassembler, *Déclaration de Politique Régionale 2014-2019*, p. 17. Beschikbaar op: <http://gouvernement.wallonie.be/sites/default/files/nodes/story/6371-dpr2014-2019.pdf>.

- benadrukt de nood aan heldere criteria voor het afleveren van beroepskaarten en aan een lijst van sectoren met economische noden;
- plant bijkomende maatregelen tegen sociale dumping;
- wil een procedure opzetten voor buitenlandse werknemers die worden uitgebuit door hun werkgever.

De Vlaamse regering⁴⁰⁴:

- streeft naar een globaal Vlaams arbeidsmarktbeleid, in samenwerking met Wallonië, Brussel, de buurlanden en de rest van Europa, waarbij eerst wordt ingezet op de aanwezige arbeidsmarktreserve en een verhoging van de interregionale mobiliteit met Brussel en Wallonië;
- zet in op actieve, eenvoudige en klantvriendelijke arbeidsmigratie voor werknemers en zelfstandigen, afgestemd op de specifieke noden van de Vlaamse arbeidsmarkt. Hier wordt een flexibele instroom voorzien van hooggeschoolde werknemers, en ook van middengediplomeerden via een "dynamische knelpuntenlijst"⁴⁰⁵;
- wil buitenlandse zelfstandigen toelaten op grond van specifieke innovatieve of economische meerwaarde;
- stelt dat het nieuwe kader voor de *single permit*-richtlijn transparant, rechtszeker en eenvoudig moet zijn en wil dat de gecombineerde vergunning snel en kosteloos wordt afgeleverd;
- wil sociale dumping uitsluiten, onder meer door met een risicoanalyse meer of minder fraudegevoelige categorieën of sectoren aan te wijzen. "Hoogst fraudegevoelige statuten, zoals *au pair*" worden daarbij aangepast.

De federale regering⁴⁰⁶, in overleg met de gewesten:

- pleit op Europees niveau voor een kader dat het potentieel van de economische migratie ten volle benut;
- gaat na in welke mate circulaire migratie verder kan worden ondersteund.

404 Vlaamse regering, *Vooruitgaan, verbinden, vertrouwen. Regeerakkoord Vlaamse regering 2014-2019*, 22 juli 2014, p. 36. Beschikbaar op: www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/het-regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2014-2019 en Vlaamse regering, *Beleidsnota 2014-2019 Werk, Economie, Wetenschap en Innovatie*, VR 2014 2410 MED.0421/6, p. 43.

405 Dit begrip 'dynamische knelpuntenlijst' vinden we terug als aanbeveling in het onderzoeksrapport: N. MUSSCHE, V. CORLUI, I. MARX en J. HAEMELS, *Arbeidsmarktonderzoek als instrument en basis bij toekomstig arbeidsmarktbeleid en EU vrijhandelsakkoorden*, VIONA 2013, november 2013. Het rapport is beschikbaar op www.werk.be. Zie voor een korte bespreking van het rapport ook *Jaarverslag Migratie 2013*, p. 137.

406 Federaal regeerakkoord 9 oktober 2014, p. 160-161. Beschikbaar op: www.premier.be/sites/default/files/articles/accord_de_gouvernement_-_Regeerakkoord.pdf.

Naar een omzetting van de *single permit*-richtlijn in combinatie met de omzetting van de andere richtlijnen over de tewerkstelling van derdelanders

België werd in 2014 in gebreke gesteld door de Europese Commissie voor de laattijdige omzetting van de *single permit*-richtlijn. Dat instrument moest tegen 25 december 2013 omgezet zijn in Belgisch recht en beoogt om derdelanders via één aanvraagprocedure een gecombineerde verblijfs- en werkvergunning te geven. Deze richtlijn definieert ook een gemeenschappelijk pakket socio-economische basisrechten (arbeidsvoorwaarden, sociale zekerheid, pensioenrechten etc.) met als doel de gelijke behandeling van EU-burgers en derdelanders die legaal in de EU werken⁴⁰⁷.

De late omzetting van de *single permit*-richtlijn is niet los te zien van de hervormingen in het kader van de zesde staatshervorming en de verdere regionalisering van het arbeidsmigratiebeleid (zie boven). Er moet immers een bevoegde overheid worden aangeduid voor de indiening, de beslissing en de uitreiking van de gecombineerde vergunning. Verschillende entiteiten (de gewesten, de Duitstalige gemeenschap en de federale staat) zijn bevoegd en dus betrokken partij. In april 2014 werd hierover een gemeenschappelijk standpunt ingenomen op de Interministeriële Conferentie over Tewerkstelling, Opleiding en Sociale Economie. Daarbij was het de bedoeling de werklast voor de betrokken administraties niet te verzwaren⁴⁰⁸.

Intussen werden evenwel zowel federale als regionale verkiezingen georganiseerd, waardoor in elk van de entiteiten nieuwe regeringen aantraden. Het is aan hen om de eerdere afspraken te bevestigen of te herzien. In de algemene beleidsnota⁴⁰⁹ van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie blijft sprake van een gecombineerd wetgevend initiatief rond de richtlijnen in overleg met de deelstaten.

Het is nog onduidelijk of het gemeenschappelijk standpunt van de Interministeriële Conferentie zal worden uitgevoerd, maar we schetsen hier de grote lijnen ervan. Los van enkele zaken waarover nog geen oplossing kon worden uitgewerkt, werd er afgesproken dat de werkgever de aanvraag van een gecombineerde vergunning, mee ondertekend door de werknemer,

indient bij de bevoegde gewestelijke autoriteit. Daarop zou de gewestelijke overheid binnen de vier dagen een ontvangstbewijs afleveren en vervolgens een beslissing over de ontvankelijkheid nemen. Dan zouden er twee opties zijn:

- Is het onderzoek *negatief* (weigering van de toegang tot de arbeidsmarkt), dan neemt de bevoegde regio onmiddellijk de beslissing tot weigering van de gecombineerde vergunning. Hiertegen is beroep mogelijk bij de gewestelijke instantie, en vervolgens bij de Raad van State.
- Is het onderzoek *positief*, dan maakt de regio een bindend en gemotiveerd advies over aan de DVZ, dat bevoegd is voor de verblijfsbeslissing. De DVZ volgt dat advies en neemt de beslissing tot toekenning van de gecombineerde vergunning tenzij er problemen zijn van openbare orde, SIS-seining, volksgezondheid, fraude of misbruik. In geval van een negatieve beslissing is beroep mogelijk bij de RvV⁴¹⁰.

De *single permit*-richtlijn zou bovendien gelijktijdig worden omgezet met de seizoensarbeiders- en ICT-richtlijnen en ook de procedure in het kader van de Europese blauwe kaart zou in overeenstemming worden gebracht met de procedure voor de gecombineerde vergunning.

2.3. | De recuperatie van achterstallige lonen van werknemers in irregulier verblijf

In mei 2014 heeft de Europese Commissie een mededeling⁴¹¹ gepubliceerd over de stand van zaken van de omzetting in de diverse EU-lidstaten van de richtlijn die sancties en maatregelen vaststelt tegen werkgevers van irreguliere onderdanen van derde landen⁴¹², de

407 Voor een uitgebreidere analyse van deze richtlijn verwijzen we naar het *Jaarverslag Migratie 2012* (p. 116 e.v. en p. 174 e.v.). Hier gaan we in op de huidige besprekingen voor omzetting in Belgisch recht.

408 L. BECK (Toezicht sociale wetten). *Economische migratie. Gecombineerde vergunning*. Presentatie op de studiedag Arbeidsmigratie en - mobiliteit van het Vlaams-Europees Verbindingsagentschap vzw, 14 oktober 2014. Beschikbaar op: <http://www.vleva.eu/arbeidsmigratie>.

409 Kamer, *Algemene beleidsnota Asiel en Migratie*, 28 november 2014, DOC 54 0588/026, p. 31.

410 L. BECK (Toezicht sociale wetten). *Economische migratie. Gecombineerde vergunning*. Presentatie op de studiedag Arbeidsmigratie en - mobiliteit van het Vlaams-Europees Verbindingsagentschap vzw, 14 oktober 2014. Beschikbaar op: www.vleva.eu/arbeidsmigratie.

411 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van richtlijn 2009/52/EG van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, 22 mei 2014.

412 Richtlijn 2009/52/EG van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen.

zogenaamde sanctierichtlijn. Dit document brengt verslag uit over de omzetting van de richtlijn in de nationale wetgevingen, maar geeft niet echt informatie over de praktische implementatie en de effecten ervan. Een recente studie door verscheidene organisaties analyseert wel de toepassing van de richtlijn, met name in vijf Europese landen (Tsjechië, Slowakije, Roemenië, Hongarije, Polen)⁴¹³.

Sinds de omzetting in Belgisch recht van de sanctierichtlijn, verleent de wet⁴¹⁴ aan een reeks organisaties de bevoegdheid om in rechte op te treden om de onbetaalde lonen van een onderdaan van een derde land te recupereren die heeft gewerkt terwijl hij in irregulier verblijf was⁴¹⁵. Het betreft hier naast vakbonds- en werkgeversorganisaties ook Myria. De wet voorziet dat deze opdracht bij koninklijk besluit ook aan andere organisaties kan worden toevertrouwd. Tot op heden werd nog geen enkele andere organisatie daartoe aangewezen.

In 2014 en in het kader van deze nieuwe wettelijke opdracht, heeft Myria zijn begeleidings- en opvolgingstaak van individuele verzoeken voortgezet, die het via diverse kanalen (eerstelijnsdiensten, telefoonpermanenties, bezoeken aan gesloten centra ...) heeft ontvangen. Ze hebben betrekking op zeer uiteenlopende situaties wat het profiel en de kwetsbaarheid van de vreemdelingen betreft, de al of niet gelijktijdige opvolging door andere organisaties, het feit of het werk beëindigd of nog lopende is, het te recupereren bedrag van de lonen, de activiteitssector ... Door al die individuele situaties wordt Myria met talrijke vragen en uitdagingen geconfronteerd. Die betreffen onder andere vragen in verband met de nood aan sociale begeleiding van de betrokkenen, hun bescherming tegen verwijdering tijdens de procedure om hun loon te recupereren, de complexiteit en de langdurigheid van de stappen en procedures, de effectieve toegang tot de verschuldigde lonen ...

Daarom heeft Myria ook zijn structurele denkoefening voortgezet over de meest optimale manier om die individuele verzoeken te behandelen, over de invoering van een systeem voor de herverdeling van de dossiers tussen de betrokken actoren naargelang van de

bijzonderheden van hun activiteiten en over het geheel van vragen dat naar voren komt bij de praktische uitoefening van die bevoegdheid. Daartoe heeft het meerdere actoren ontmoet die bij dit probleem betrokken zijn (inspectiediensten, vakbondsorganisaties, ngo's ...).

Het Hof van Justitie van de EU heeft een arrest⁴¹⁶ gewezen dat bepaalt dat de werknemers in irregulier verblijf recht hebben – indien ze aan de toegangsvoorwaarden voldoen – op een insolventievergoeding in geval van een faillissement. Als gevolg van dit arrest, heeft het Belgisch Fonds voor sluiting van ondernemingen (FSO) zijn standpunt bevestigd⁴¹⁷. Het aanvaardt namelijk om tussen te komen ten gunste van een werknemer van een derde land die irregulier op het grondgebied verblijft op voorwaarde dat die persoon als “werknemer” kan worden gekwalificeerd volgens de wet⁴¹⁸. De vreemdeling moet dus in staat zijn om zijn prestaties te bewijzen aan de hand van rechtvaardigingsstukken (bijvoorbeeld de kopie van een klacht bij de Inspectie van de sociale wetten).

Tot slot dient te worden opgemerkt dat een koninklijk besluit⁴¹⁹ werd aangenomen om het forfaitaire bedrag vast te leggen dat de werkgever van een irregulier verblijvende onderdaan van een derde land moet betalen om de terugkeerkosten van de buitenlandse werknemer en zijn familieleden aan de overheid terug te betalen⁴²⁰. Dit bedrag, dat op 190 euro per dag wordt vastgesteld, dekt de verblijfskosten in een gesloten centrum evenals de kosten van gezondheidszorg. Naast deze vergoeding moet de werkgever ook de repatriëringskosten terugbetalen⁴²¹.

416 HvJEU C-311/13, *Tümer*, 5 november 2014.

417 RVA, Nieuwsbrief van het Fonds sluiting ondernemingen, december 2014, beschikbaar op www.rva.be/nl/fso/documentatie.

418 Zoals bepaald door de wet van 26 juni 2002 betreffende de sluiting van ondernemingen.

419 KB 15 december 2013 tot vastlegging van de forfaitaire vergoeding bedoeld in artikel 13, tweede lid 2, van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, en van de betaling van de terugkeerkosten van de illegaal tewerkgestelde vreemdeling.

420 Art. 15 wet 11 februari 2013 tot vaststelling van sancties en maatregelen voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen.

421 Art. 13 wet 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

413 Association For Legal Intervention, Association for Integration and Migration, Hungarian Association for Migrants, Society of Goodwill, Romanian Forum for Refugees and Migrants, *Implementation of the Employers' Sanctions Directive in the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia*, 2014, beschikbaar op: <http://interwencjaprawna.pl/en/files/employers-sanctions-directive-overview.pdf>

414 Wet 11 februari 2013 tot vaststelling van sancties en maatregelen voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen.

415 Voor meer informatie over de inhoud van deze nieuwe bepaling in het Belgisch recht en de praktische uitdagingen die deze stelt, zie: *Jaarverslag Migratie 2013*, pp. 138-144.



FOCUS: HET VRIJE VERKEER ONDERSTEUNEN, GELIJKE BEHANDELING BEVORDEREN

Inleiding

Het vrij verkeer van personen in de EU is tegelijk een fundamentele vrijheid van de burgers en een element dat als essentieel wordt beschouwd voor de ontwikkeling van een echte Europese arbeidsmarkt⁴²². Het is een centrale maatregel in de Europese dynamiek, die implicaties heeft voor het dagelijks leven van een groot aantal personen. In 2013 werkten en woonden iets meer dan zeven miljoen Europese burgers in een lidstaat van de EU waarvan ze geen onderdaan waren, ofwel 3% van het totale aantal werknemers van de Unie⁴²³. In 2006⁴²⁴, het Europese Jaar van de Mobiliteit, bedroeg dit percentage 1,5%. In 2012 telde België 300.500 Europese werknemers, met andere woorden bijna 7% van de nationale actieve bevolking⁴²⁵.

In 2014 heeft de Commissie twee nieuwe richtlijnen aangenomen die rechtstreeks bedoeld zijn om het vrije verkeer te vergemakkelijken. De eerste beoogt om het vrij verkeer van de werknemers te versterken door de bevordering van gelijke behandeling⁴²⁶ en de tweede wil, in het kader van de vrijheid van dienstverrichting, garanderen dat het passende niveau van bescherming van de rechten van gedetacheerde werknemers wordt geëerbiedigd⁴²⁷.

Hier zal de eerste van die twee richtlijnen, namelijk die welke het vrije verkeer van werknemers ondersteunt

door de bevordering van gelijke behandeling tussen alle Europese burgers (hierna “de richtlijn” genoemd) worden behandeld. De migratie in België is hoofdzakelijk Europees⁴²⁸. De Europese immigratie vertegenwoordigt in 2013 63% van de totale immigratie in België. Daarom bestaat de uitdaging bij de omzetting van deze richtlijn er voor België veel meer in om een doeltreffende voorziening ter vermindering van de administratieve en discriminerende belemmeringen in te voeren dan om de mobiliteit van de Europeanen te vergemakkelijken.

3.1. | Een kloof tussen het recht en de praktische toepassing ervan

De Commissie merkt op dat ze heeft vastgesteld dat er “een kloof [bestaat] tussen het recht enerzijds en de praktische toepassing ervan anderzijds”⁴²⁹.

Het recht waarvan sprake is het recht om zich vrij naar een lidstaat te begeven om er te werken en/of er voor het werk te verblijven. Het is een recht dat wordt verleend aan de werknemers die burgers van de Unie zijn en aan hun familieleden. Bovendien beschermt het vrije verkeer van werknemers hen, in principe, tegen elke discriminatie op grond van nationaliteit. Terwijl de wetgevende en regelgevende voorzieningen goed ontwikkeld zijn, stelt de Commissie in de praktijk vast dat de werknemers van de Unie nog altijd worden geconfronteerd met ongerechtvaardigde beperkingen van of belemmeringen voor de uitoefening van hun rechten wanneer ze zich naar een andere lidstaat begeven. De werknemers en hun familieleden zijn vaak slecht geïnformeerd over en zich weinig bewust van hun rechten en van de middelen waarover ze beschikken om die rechten te doen eerbiedigen. Zo krijgen ze te maken met de niet-erkenning van hun kwalificaties, discriminatie op grond van nationaliteit, en zelfs met uitbuiting⁴³⁰.

De Commissie is van oordeel dat de interne markt alleen naar behoren kan functioneren als de rechten die in het kader van het vrije verkeer aan de werknemers worden verleend doeltreffender en uniformer worden toegepast. Ook de toepassing van en het toezicht op de regels van

422 Art. 45 VWEU, art. 21 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de Verordening 492/2011.

423 Memorandum van de Europese Commissie, Les travailleurs mobiles au sein de l'Union (De mobiele werknemers binnen de EU), 25 september 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-541_fr.htm. (niet in het Nederlands).

424 2006 werd uitgeroepen tot Europees Jaar van de Mobiliteit van Werknemers en had in het bijzonder tot doel om een breed uitwisselings- en discussieplatform te bieden rond de mobiliteitsuitdagingen in de context van de Lissabonstrategie.

425 “Free movement of workers: Commission improves the application of worker's rights”, persmededeling van 12 maart 2014.

426 Richtlijn 2014/54/EU van 16 april 2014 betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken.

427 Richtlijn 2014/67/EU van 15 mei 2014 inzake de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten en tot wijziging van verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt.

428 Zie hierover, onder andere, www.dagvandemigrant.be.

429 Overweging (5) richtlijn 2014/54/EU van 16 april 2014 betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken.

430 Overweging (5), richtlijn 2014/54/EU van 16 april 2014 betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken.

het vrije verkeer moeten worden versterkt. De Commissie bevestigt die twee krachtlijnen onafgebroken sinds 2010, zowel in zijn mededelingen betreffende de nieuwe strategie voor de interne markt, de uitoefening van de rechten van de Europese burgers als het economische herstel⁴³¹. Het is dus met de bedoeling om de basisregels te doen eerbiedigen die de mobiliteit van de werknemers organiseren dat de EU nu bijzondere regels vaststelt. In werkelijkheid gaat het om minimumvereisten, die door een richtlijn worden bekrachtigd. Deze richtlijn kadert dus uitsluitend in het wettelijke kader van het vrije verkeer en de overwegingen noch de tekst ervan verwijzen naar eender welk instrument van het gemeenschapsrecht die betrekking hebben op de bestrijding van discriminatie. De gelijke behandeling is hier dus geen doelstelling van de tekst, maar enkel een geschikt middel om het vrije verkeer van werknemers te versterken.

3.2. | De aspecten van het vrije verkeer die worden beoogd

Acht aspecten van het vrije verkeer worden door de richtlijn rechtstreeks beoogd:

- de toegang tot arbeid;
- de voorwaarden voor tewerkstelling en arbeid (beloning, ontslag, gezondheid en veiligheid op het werk, herplaatsing of nieuwe indienststelling voor werkloos geworden werknemers);
- de toegang tot sociale en fiscale voordelen;
- het lidmaatschap van vakbonden en de kiesbaarheid in de vertegenwoordigende organen van de werknemers;
- de toegang tot opleidingen;
- de toegang tot huisvesting;
- de toegang tot onderwijs, leerlingstelsels en beroepsopleiding voor kinderen van werknemers in de Unie;
- de bijstand door de arbeidsbureaus.

Deze rechten worden door het Europese recht uitdrukkelijk verleend aan de werknemers in het kader van het vrije verkeer. Gezien het kader van de bevoegdheidsverdeling op Belgisch niveau, zal de omzetting van deze richtlijn een invloed hebben op sommige van die domeinen die duidelijk onder de bevoegdheid van de gefedereerde entiteiten vallen. Het

gros daarvan heeft te maken met werk⁴³², met inbegrip van de toegang tot leerlingstelsels en beroepsopleiding evenals de bijstand door de arbeidsbureaus, maar ook met huisvesting. Dit zijn immers allemaal materies die onder de bevoegdheid van de gewesten vallen. Voorts zijn de gemeenschappen bevoegd voor de toegang tot onderwijs. Het lidmaatschap van vakbonden en de kiesbaarheid in de vertegenwoordigende organen van de werknemers, evenals de toegang tot sociale en fiscale voordelen zijn dan weer bevoegdheden van de federale staat.

3.3. | Procedurele waarborgen

Om de Europese werknemers en hun familieleden te ondersteunen bij de daadwerkelijke uitoefening van hun rechten, benadrukt de richtlijn het belang om de procedurele waarborgen te organiseren die deze rechten in de diverse lidstaten omkaderen. Zo benadrukt ze dat de werknemers toegang moeten hebben tot een efficiënt en daadwerkelijk rechtsmiddel, tot bescherming tegen eventuele nadelige gevolgen die voortvloeien uit een klacht of uit een procedure, tot bijstand en een vertegenwoordiging in geval van gerechtelijke procedures en tot een beslissing die binnen een redelijke termijn wordt genomen⁴³³. Daarnaast is de Belgische staat verantwoordelijk om erop toe te zien dat de Europese burgers toegang hebben tot ondersteuning door het maatschappelijke middenveld.

3.4. | Een gespecialiseerd onafhankelijk orgaan

Tegen 21 mei 2016 moet België één of meerdere organen aanwijzen om de gelijke behandeling te bevorderen en de werknemers van de Unie en hun familieleden te ondersteunen⁴³⁴.

⁴³¹ Overwegingen (6), (7) en (8), richtlijn 2014/54/CE van 16 april 2014 betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken. De mededeling van de Europese Commissie naar aanleiding van 2006, het Europees Jaar van de Mobiliteit van Werknemers en van 2013, Het Europees Jaar van de Burger had deze uitdagingen ook benadrukt.

⁴³² De federale overheid blijft bevoegd voor alle essentiële elementen van de arbeidsovereenkomst, het arbeidsreglement, de bedrijfsreorganisaties. Meer over de federale bevoegdheden inzake tewerkstelling: www.werk.belgie.be/defaultTab.aspx?id=42017.

⁴³³ Art. 3 en overwegingen (14), (15) en (16), richtlijn 2014/54/EG van 16 april 2014 betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken.

⁴³⁴ Art. 4 en overwegingen (17), (18) en (19), richtlijn 2014/54/EG van 16 april 2014 betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken.

Dit orgaan moet gemachtigd zijn om onafhankelijke juridische bijstand te verlenen, onderzoeken en analyses te (laten) verrichten en voor de publicatie te zorgen van onafhankelijke verslagen en bijbehorende aanbevelingen. Het moet als nationaal contactpunt kunnen optreden dat samenwerkt en relevante informatie deelt met gelijksoortige contactpunten in andere lidstaten. De richtlijn moedigt ook de samenwerking aan tussen dit orgaan en de bestaande informatie- en ondersteuningsdiensten op het niveau van de EU (zoals Solvit, Eures, Uw Europa en Entreprise Europe Network).

3.5. | De dialoog, de toegang tot en de verspreiding van informatie organiseren

De Belgische staat is ervoor verantwoordelijk om de dialoog te bevorderen met de sociale partners en de relevante non-gouvernementele organisaties die er rechtmatig belang bij hebben bij te dragen aan de bevordering van het beginsel van gelijke behandeling. Hij moet er ook op toezien dat alle initiatieven die in het kader van de omzetting van de richtlijn worden genomen ter kennis worden gebracht van alle betrokkenen. Tot slot moet hij gratis en in verscheidene talen duidelijke en toegankelijke informatie verstrekken over de rechten die in het kader van het vrije verkeer aan de werknemers worden verleend.

3.6. | De ervaring en expertise van Myria, het Federaal Migratiecentrum

In de uitvoering van zijn wettelijke opdracht om te waken over de eerbiediging van de grondrechten van vreemdelingen, behandelt Myria elk jaar meer dan duizend individuele aanvragen. Vele van die vragen worden gesteld door EU-burgers en hun familieleden. Op basis daarvan sluit Myria zich aan bij de vaststellingen die door de Commissie werden gedaan: de belemmeringen waarmee de Europese burgers worden geconfronteerd bij de uitoefening van hun rechten doen zich vaak al voor op het ogenblik van hun inschrijving bij het gemeentebestuur. Ze zetten zich voort in hun contacten met de werkgevers en treden ook op in allerhande aanverwante domeinen, zoals de toegang tot onderwijs

of huisvesting. De drie krachtlijnen die door de Europese Unie worden uitgewerkt om de doeltreffendheid van de rechten van de Europese burgers te versterken, wekken niet echt verwondering. De beoogde doeltreffendheid van de rechten wordt georganiseerd door de wederzijdse versterking van de actie van drie sleutelactoren: 1) het maatschappelijke middenveld, dat hulp en advies biedt aan individuele personen; 2) de staat, die verantwoordelijk is voor de versterking van de procedurele waarborgen, het organiseren van de verspreiding en de toegankelijkheid van de informatie over de rechten en de middelen; 3) een onafhankelijk orgaan dat speciaal wordt belast met de ondersteuning van de individuen en met het formuleren van aanbevelingen voor de overheid.

Myria beschikt over de essentiële kenmerken van het onafhankelijk deskundig orgaan waarvan de aanwijzing wordt vereist: het verstrekt onafhankelijke juridische bijstand aan personen, is bevoegd om onafhankelijke onderzoeken en analyses uit te voeren of te laten uitvoeren, om verslagen te publiceren en om aanbevelingen te formuleren⁴³⁵. Het beschikt over de vereiste deskundigheid met betrekking tot het vrije verkeer en volgt bovendien al sinds meerdere jaren van nabij de thematiek van het verschil in behandeling op basis van het verblijfsstatuut, die zeer nauw aansluit bij die van de discriminatie op grond van nationaliteit⁴³⁶. De structurele en institutionele banden die het onderhoudt met het Interfederaal Gelijkekansen centrum garanderen bovendien de noodzakelijke deskundigheid voor het onderdeel discriminatie op grond van nationaliteit.

Myria voert zijn opdrachten uit in een geest van dialoog en samenwerking met actoren uit zowel de openbare als de privésector; in het kader van zijn wettelijke opdrachten is het ook bevoegd om elke andere opdracht toevertrouwd door onverschillig welke overheid te vervullen⁴³⁷. Het is bijgevolg ook goed geplaatst om bij te dragen tot de dialoog met de sociale partners en de bestaande verenigingen of organisaties. Indien deze nieuwe wettelijke opdracht en de middelen die de uitvoering ervan vereist aan hem worden toevertrouwd, zal Myria gebruik kunnen maken van de ervaring en de deskundigheid die het heeft verworven in de domeinen van het vrije verkeer, de rechten van de Europese burgers en de gelijke behandeling om het noodzakelijke overleg tot stand te brengen met de gefedereerde entiteiten en met alle betrokken actoren.

⁴³⁵ Art. 3 1° tot 5° wet 15 februari 1993 tot oprichting van een federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel zoals gewijzigd door de wet van 17 augustus 2013.

⁴³⁶ Zie hfdst. 11: *Verschillen in behandeling*.

⁴³⁷ Art. 2, 2° §3 en art. 3, 8° wet 15 februari 1993.

Hoofdstuk 7

Migratie om studieredenen

De cijfers over migratie om studieredenen zijn opmerkelijk stabiel de laatste vier jaren, na de daling die we vaststelden tussen 2008 en 2010.

Op Europees niveau laat de hervorming van de nieuwe studentenrichtlijn nog op zich wachten. Het Hof van Justitie van de EU stelde duidelijk dat de marges die lidstaten hebben om studieredenen te onderzoeken strikt beperkt zijn. Op Belgisch niveau beweegt er weinig, behalve de verhoging van inschrijvingsgelden aan de Vlaamse universiteiten. Het is nog altijd wachten op een nieuw wetgevend en beleidskader, in toepassing van de zesde staatshervorming.



1. CIJFERS

Uit de cijfers over migraties om studieredenen waarover Myria beschikt op het ogenblik van de afsluiting van dit jaarverslag, kunnen twee types informatie worden afgeleid:

- Gegevens over de **stromen**, die de evolutie tonen van het aantal migranten dat het land binnenkomt en tegenover de administratie verklaart dat ze naar België komen om hier te studeren. Het betreft hier de gegevens over de visa en de *eerste verblijfstitels*.
- Gegevens over de **stocks** die een foto geven, op een bepaald ogenblik, van alle derdelanders die over een verblijfstitel om studieredenen beschikken, ongeacht het jaar van aankomst in België. Het betreft hier alle *verblijfstitels* die geldig zijn op 31 december van elk jaar.

1.1. | De binnenkomsten van studenten blijven stabiel (*stromen*)

1.1.1. | De visa⁴³⁸

In 2014 werden 30.705 beslissingen genomen over visa voor lang verblijf voor alle redenen samen. Van die beslissingen hadden er 9.388 betrekking op visa voor lang verblijf aangevraagd om studieredenen. Met andere woorden, 31% van alle beslissingen over visa voor lang verblijf die in 2014 werden genomen, hielden verband met studies. Van die 9.388 beslissingen waren er 7.449 ofwel 79%, positief.

Die resultaten zijn zeer vergelijkbaar met wat in 2013 werd vastgesteld. Op een totaal van 30.887 beslissingen voor alle redenen samen hielden er toen 30% verband met studies. Van die 9.269 beslissingen genomen over aanvragen om studieredenen, waren er 7.014 ofwel 76%, positief.

⁴³⁸ Bij de interpretatie van de visumgegevens is enige voorzichtigheid geboden, want enerzijds zijn niet alle nationaliteiten aan de visumplicht onderworpen en anderzijds komen niet alle personen die een visum hebben gekregen noodzakelijkerwijs naar België (zie hfst. 3, Kader 8: *Mogelijkheden en beperkingen van de visumgegevens*).

1.1.2. | De eerste verblijfstitels afgegeven aan derdelanders⁴³⁹

Er kan worden vastgesteld dat het aantal eerste *verblijfstitels* om studieredenen afgegeven aan onderdanen van derde landen sinds 2010 relatief stabiel blijft. Dit aantal stagneert immers rond 5.800-5.900 eerste titels. Vóór die tijd lag het aantal titels hoger: in 2008 werden 6.743 eerste verblijfstitels om studieredenen afgegeven en in 2009 waren dat er 7.222.

In 2013 werden ongeveer 14% van het totaal aantal eerste verblijfstitels aan derdelanders afgegeven om redenen die verband hielden met studies. Het proportionele aandeel eerste verblijfstitels afgegeven om studieredenen is dus lichtjes gestegen sinds 2010, toen het slechts 10% bedroeg. Nochtans worden de cijfers van 2008 nog niet gehaald, toen dit aandeel bijna 15% bedroeg.

Tabel 13. Aandeel van de eerste verblijfstitels om studieredenen afgegeven aan derdelanders, 2008-2013

(Bron: Eurostat. Berekeningen: M. Bourguignon, UCL)

	Eerste verblijfstitels om studieredenen	Eerste verblijfstitels, alle redenen samen (totaal)	Percentage
2008	6.743	46.201	14,60%
2009	7.222	58.939	12,30%
2010	5.899	57.855	10,20%
2011	5.834	55.449	10,50%
2012	5.813	47.278	12,30%
2013	5.902	42.463	13,90%

⁴³⁹ Op het ogenblik van het schrijven van dit jaarverslag, hadden de laatste beschikbare gegevens over de verblijfstitels betrekking op het jaar 2013 en waren ze enkel gepubliceerd voor derdelanders.

1.2. | Het aantal derdelanders dat hier verblijft om studieredenen blijft eveneens stabiel (*stocks*)

Ongeveer 3% van het totale aantal onderdanen van derde landen dat over een verblijfstitel beschikte die geldig was op 31 december 2013, had deze titel verkregen wegens studieredenen. Dit aandeel is stabiel gebleven sinds 2010, net als het totaal aantal van dergelijke verblijfstitels, dat sinds 2010 tussen 10.500 en 11.500 per jaar schommelt.

Tabel 14. Aandeel van het totaal aantal verblijfstitels om studieredenen geldig op 31 december van elk jaar afgegeven aan derdelanders, 2008-2013

(Bron: Eurostat. Berekeningen: M. Bourguignon, UCL)

	Verblijfstitels geldig op 31 december van elk jaar om studieredenen	Verblijfstitels geldig op 31 december van elk jaar, alle redenen samen (totaal)	Percentage
2008	niet beschikbaar	350.392	niet beschikbaar
2009	niet beschikbaar	364.939	niet beschikbaar
2010	10.929	324.974	3,40%
2011	10.698	342.291	3,10%
2012	11.023	339.689	3,20%
2013	11.541	339.067	3,40%

2. RECENTE ONTWIKKELINGEN

2.1. | Op Europees niveau

2.1.1. | Richtlijn nog steeds in de pijplijn

Het voorstel voor een Richtlijn⁴⁴⁰ betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op onderzoek, studie, scholierenuitwisseling, bezoldigde en onbezoldigde stages, vrijwilligerswerk of au-pairactiviteiten is nog steeds niet aangenomen. Voor de analyse hiervan, verwijzen we naar het Jaarverslag Migratie 2013⁴⁴¹.

2.1.2. | Lidstaten mogen geen bijkomende toelatingsvoorwaarden toevoegen

In een arrest van 10 september 2014⁴⁴² stelt het Hof van Justitie van de EU dat uit de studentenrichtlijn⁴⁴³ volgt dat een lidstaat een derdelander die om studieredenen meer dan drie maanden op zijn grondgebied wenst te verblijven specifieke voorwaarden mag opleggen. Het Hof benadrukt dat de voorwaarden die opgesomd zijn in de richtlijn 2004/114/EG exhaustief zijn en dat lidstaten hieraan geen bijkomende voorwaarden mogen toevoegen.

Daarnaast herinnert het Hof eraan dat de richtlijn de mobiliteit van studenten uit derde landen naar de EU wil bevorderen. Als een lidstaat bijkomende toelatingsvoorwaarden kan invoeren, zou dat daartegen indruisen⁴⁴⁴.

Het ging in deze zaak om een jonge Tunesiër, geboren in Duitsland. Hij verliet Duitsland in 1995 en trok naar Tunesië. Hij ondernam verschillende stappen om in Duitsland te kunnen studeren en werd verschillende keren

440 Europese Commissie, *Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op onderzoek, studie, scholierenuitwisseling, bezoldigde en onbezoldigde stages, vrijwilligerswerk of au-pairactiviteiten*, 25 maart 2013, COM(2013) 151 def.

441 Zie *Jaarverslag Migratie 2013*, p. 153.

442 HvJEU, C-491/13, *Ali Ben Alaya*, 10 september 2014

443 Richtlijn 2004/114/EG van de Raad van 13 december 2004 betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk (Pb. L. 375, p. 12).

444 HvJEU, C-491/13, *Ali Ben Alaya*, 10 september 2014, §§29-30.

toegelaten om wiskunde te studeren aan de universiteit van Dortmund. De Duitse autoriteiten weigerende hem echter meermaals een studentenvisum omdat ze twijfels hadden over zijn motivatie om in Duitsland te studeren (onder meer omdat hij onvoldoendes haalde, omdat zijn kennis van het Duits zwak was en omdat er geen verband bestond tussen de opleiding die hij wenste te volgen en het beroep dat hij van plan was uit te oefenen⁴⁴⁵). Het Hof oordeelde dat de betrokkene voldeed aan de algemene en specifieke voorwaarden van de richtlijn en dat de Duitse autoriteiten geen enkele grond uit de richtlijn kunnen invoeren om het verblijf te weigeren. Het Hof stelde bijgevolg dat een verblijfstitel had moeten worden afgeleverd⁴⁴⁶. Hieruit volgt dus dat de bevoegdheid van de lidstaten om onderzoek te voeren naar de studieredenen beperkt is en niet mag leiden tot bijkomende voorwaarden.

2.2. | Op Belgisch niveau

Ook op het Belgisch niveau vonden er nauwelijks evoluties plaats. We verwijzen hierbij dan ook naar het Jaarverslag Migratie 2013⁴⁴⁷. Het federale regeerakkoord van 9 oktober 2014 verwijst niet naar deze thematiek. De beleidsnota⁴⁴⁸ van de Staatssecretaris beperkt zich dan weer tot de volgende mededeling: “Migratie van mensen die in ons land willen komen werken of studeren, zal ik stimuleren. Hiervoor zal ik samenwerken met de deelstaten zonder aan hun bevoegdheden te raken.”

In het jaarverslag 2012 berichtten we al over de beslissing van alle Franstalige universiteiten om de inschrijvingsgelden voor buitenlandse studenten te verhogen⁴⁴⁹. Recent hebben ook enkele, nog niet alle, Vlaamse universiteiten beslist het inschrijvingsgeld voor het academiejaar 2015-2016 op te trekken voor buitenlandse studenten.

445 HvJEU, C-491/13, *Ali Ben Alaya*, 10 september 2014, § 16.

446 HvJEU, C-491/13, *Ali Ben Alaya*, 10 september 2014, §§35-36.

447 Zie *Jaarverslag Migratie 2013*, pp. 153-154.

448 Beleidsverklaring Asiel en Migratie, 18 november 2014, Kamer, DOC 54, nr. 0020/021, p. 10.

449 Zie *Jaarverslag Migratie 2012*, p. 126.



Hoofdstuk 8

Regularisatie van verblijf

In 2014 daalde opnieuw het aantal regularisatieaanvragen om humanitaire en om medische redenen. Ook het aantal positieve beslissingen was ongezien laag. Humanitaire regularisatie valt onder de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris, wat de DVZ niet vrijstelt om zijn beslissingen goed te motiveren, zoals de Raad van State haar heeft herinnerd. Moeten er duidelijke regularisatiecriteria komen in de regelgeving? Myria vindt van wel en vindt dat het toekomstige Migratiewetboek daarvoor moet worden aangegrepen, ook om een verblijfsstatuut te voorzien voor bepaalde categorieën van kwetsbare personen die er nu geen hebben (staatlozen, slachtoffers van mensenhandel zonder strafprocedure,...). Dit zonder te raken aan de discretionaire bevoegdheid die alleen zou mogen gebruikt worden in uitzonderlijke gevallen.

1. CIJFERS

Inleiding

De hier vermelde cijfers hebben betrekking op de machtigingen tot verblijf om humanitaire redenen en de machtigingen tot verblijf om medische redenen. Het is belangrijk te benadrukken dat het hier om twee fundamenteel verschillende zaken gaat. De machtiging tot verblijf om humanitaire redenen valt, in beginsel, onder de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, die beslist of een vreemdeling al of niet wordt gemachtigd om in België te verblijven. De machtiging tot verblijf om medische redenen daarentegen, is een vorm van bescherming en de grondslag daarvoor wordt gevormd door de internationale verplichtingen waardoor België gebonden is. Sinds 2013 kunnen die twee situaties echter niet meer afzonderlijk worden behandeld aan de hand van de cijfers die door de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) worden voorgelegd. Ze zullen nu dus worden bekeken op basis van de verschillende procedures die worden gevolgd, namelijk artikel 9bis, artikel 9ter en het oude artikel 9,3.

Ook al moeten machtigingen tot verblijf in principe vanuit het buitenland worden aangevraagd, toch voorziet **artikel 9bis** van de vreemdelingenwet ook in de mogelijkheid om een dergelijke aanvraag in 'buitengewone omstandigheden' vanop Belgisch grondgebied in te dienen. Dit artikel vormt de grond voor machtigingen tot verblijf om humanitaire redenen. Daarnaast voorziet **artikel 9ter** de mogelijkheid een aanvraag tot machtiging tot verblijf om medische redenen in te dienen⁴⁵⁰. De artikelen 9bis en 9ter, die op 1 juni 2007 in werking zijn getreden, vervangen het oude artikel 9,3 van de Vreemdelingenwet (medische en humanitaire redenen).

⁴⁵⁰ De wetgever heeft daarvoor een aantal criteria vastgelegd, onder andere: de aanwezigheid en de graad van ernst van een ziekte; de mogelijkheid om in het land van herkomst al dan niet een passende medische behandeling te krijgen en de toegang tot die behandeling. Hoewel het verblijf om medische redenen (artikel 9ter van de Vreemdelingenwet) als een vorm van internationale bescherming kan worden beschouwd, worden de cijfers hierover in dit onderdeel besproken. De reden daarvoor is dat de registratie van die gegevens niet volledig los kan worden gezien van de regularisaties op grond van artikel 9bis. Voor meer informatie over het verblijf om medische redenen, zie *Jaarverslag Migratie 2013*, pp. 85-86.

1.1. | Gering aantal regularisatieaanvragen: ongeziene cijfers

Onderzoek van de evolutie van het aantal regularisatieaanvragen om humanitaire of medische redenen (Figuur 42) wijst op een stijgende tendens tussen 2006 en 2010, met een bijzondere sterke stijging in 2009 en 2010. Deze piek, met 36.848 aanvragen in 2010, was het gevolg van de instructies van 26 maart en 19 juli 2009. De invoering van nieuwe regularisatiecriteria, waarbij aan nieuwe categorieën van de populatie in precair of irregulier verblijf de mogelijkheid werd gegeven om een machtiging tot verblijf om humanitaire redenen aan te vragen, heeft voor een aanzienlijke toename gezorgd van het aantal aanvragen dat aan de Dienst Regularisaties van de DVZ werd voorgelegd. Tussen 2008 en 2009 was de stijging verhoudingsgewijs groter voor de verblijfsaanvragen om medische redenen (9ter), terwijl de toename tussen 2009 en 2010 eerder werd vastgesteld bij de regularisatieaanvragen om humanitaire redenen (9bis).

Tussen 2011 en 2012 zijn de niveaus opnieuw relatief vergelijkbaar met die van de periode vóór 2009 (minder dan 20.000 aanvragen per jaar). In 2014 is de daling van het aantal regularisatieaanvragen nog meer uitgesproken, met 9.867 ingediende aanvragen.

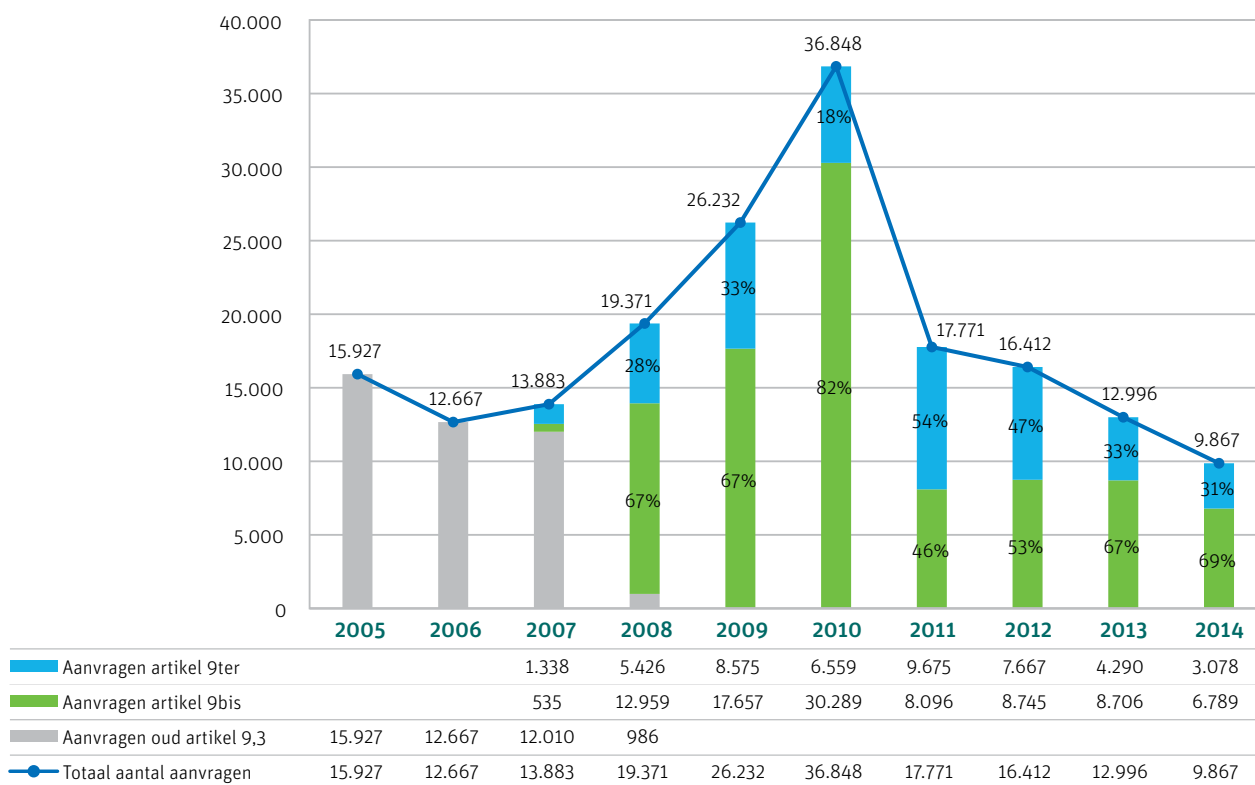
Ook de verdeling tussen de aanvragen om humanitaire en om medische redenen is in de loop der jaren gewijzigd. Tussen 2008 en 2010 vertegenwoordigden de aanvragen 9ter tussen de 18% en de 33% van het totaal aantal aanvragen. In 2011 en 2012 werden beide types aanvragen (9bis en 9ter) in ongeveer gelijke mate ingediend. Sinds 2013 zijn de verhoudingen opnieuw vergelijkbaar met die welke in 2009 werden vastgesteld, namelijk één derde aanvragen om medische redenen en twee derden om humanitaire redenen. De aanzienlijke daling van de aanvragen om medische redenen (die al zichtbaar was in 2012 en nog uitgesprokener in 2013 en 2014) zou een gevolg kunnen zijn van de inwerkingtreding van nieuwe ontvankelijkheidsvoorwaarden in februari 2012⁴⁵¹. Ongetwijfeld mag worden verondersteld dat de invoering van een medische filter⁴⁵² een van de redenen is waarom een aantal personen besloten om geen aanvraag in te dienen, wetende dat de kans dat deze onontvankelijk

⁴⁵¹ Wet van 8 januari 2012 tot wijziging van de Vreemdelingenwet.

⁴⁵² Een aanvraag kan onontvankelijk worden verklaard, indien de geneesheer oordeelt dat de ziekte (die de basis vormt voor de aanvraag) kennelijk niet beantwoordt aan een ziekte zoals omschreven in de wet. Zie *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 86-87 en *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 62-63.

Figuur 42. Evolutie van het aantal regularisatieaanvragen per procedure, 2005-2014

(Bron: DVZ. Berekeningen: S. Vause en M. Bourguignon, UCL)



zou worden verklaard groter was dan voordien. Zo wordt vanaf de maand maart 2012 een daling vastgesteld van het maandelijkse aantal regularisatieaanvragen om medische redenen, dus net na de invoering van de nieuwe ontvankelijkheidscriteria.

1.2. | Machtigingen tot verblijf om humanitaire en medische redenen in vrije val

Behalve het aantal *aanvragen*, worden ook statistieken over het jaarlijks aantal genomen beslissingen gepubliceerd. In 2014 heeft de DVZ 13.284 beslissingen genomen over regularisatieaanvragen zowel om humanitaire als om medische redenen, ofwel 40% minder dan in 2013 en 56% minder dan in 2012 (zie Figuur 43). Als we de 1.992 beslissingen zonder voorwerp buiten beschouwing laten, werden er 996 positieve beslissingen genomen (9%) tegenover 10.296 negatieve (91%). Tussen 2010 en 2013 is het percentage positieve beslissingen zeer sterk gedaald. In 2014 kan er een zeer lichte stijging worden vastgesteld, maar het aandeel positieve beslissingen blijft duidelijk onder de niveaus van voor 2011 liggen.

Figuur 43. Evolutie van het totaal aantal beslissingen en van de percentages positieve en negatieve beslissingen (procedures 9bis, 9ter, 9,3 samen), 2005-2014 (Bron: DVZ. Berekeningen: S. Vause en M. Bourguignon, UCL)⁴⁵⁴



Tabel 15. Aantal positieve en negatieve beslissingen en beslissingen zonder voorwerp (procedures 9bis, 9ter, 9,3 samen) 2005-2014 (Bron: DVZ)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Positieve beslissingen	5.422	5.392	6.256	4.995	7.194	15.426	7.002	3.387	1.336	996
Negatieve beslissingen of uitsluitingen	5.549	6.024	9.109	14.610	6.195	7.897	20.749	24.157	19.046	10.296
Aanvragen zonder voorwerp	-	1.983	3.592	2.926	1.763	4.893	2.985	2.700	1.917	1.992
Totaal	10.971	13.399	18.957	22.531	15.152	28.216	30.736	30.244	22.299	13.284

In 2014 ligt het aantal positieve beslissingen op het laagste peil sinds 2005 (zie Tabel 15). In de periode 2005-2008 werden jaarlijks om en bij de 5.000 tot 6.000 positieve beslissingen genomen. In de jaren daarna steeg dat aantal sterk en bereikte in 2010 een piek, met 15.426 positieve beslissingen. Daarna is het aantal positieve beslissingen onophoudelijk afgenomen tot nog slechts 996 in 2014. Van die 996 positieve beslissingen hebben er 530 tot een machtiging tot tijdelijk verblijf geleid (53%) en 466 tot een machtiging tot definitief verblijf (47%).

Het aandeel negatieve beslissingen heeft in de loop der tijd grote schommelingen gekend, ook wat het

regularisatiemotief betreft. De analyses hieronder lichten de aandelen positieve en negatieve beslissingen van elk jaar toe per type procedure zonder rekening te houden met de beslissingen zonder voorwerp.

Zoals blijkt uit Figuur 44, is het aantal beslissingen genomen op grond van artikel 9,3 sinds 2008 onophoudelijk afgenomen. Die daling kan worden verklaard door het geleidelijk wegwerken van de achterstand bij de behandeling van de dossiers die op grond van artikel 9,3 werden ingediend. Dat artikel werd in 2007 vervangen door de artikelen 9bis en 9ter. Door het beperkte aantal aanvragen van dat type die nog in behandeling zijn (32 eind december 2014), maakt de DVZ er vanaf 2014 geen onderscheid meer van in zijn gegevens en neemt ze mee op bij de aanvragen op grond van artikel 9bis.

⁴⁵⁴ De percentages in deze figuur houden geen rekening met de aanvragen zonder voorwerp.

Wat de beslissingen betreft die op grond van **artikel 9bis** werden genomen, kan een stijging worden vastgesteld, met een piek in 2011. Sinds 2011 is dit aantal onophoudelijk verminderd. Het percentage positieve beslissingen is eerst gestegen tot een aandeel van 65% in 2010 en is vervolgens gedaald tot nog slechts 10% in 2013. Die verhouding stabiliseerde zich in 2014 – met 11% positieve beslissingen.

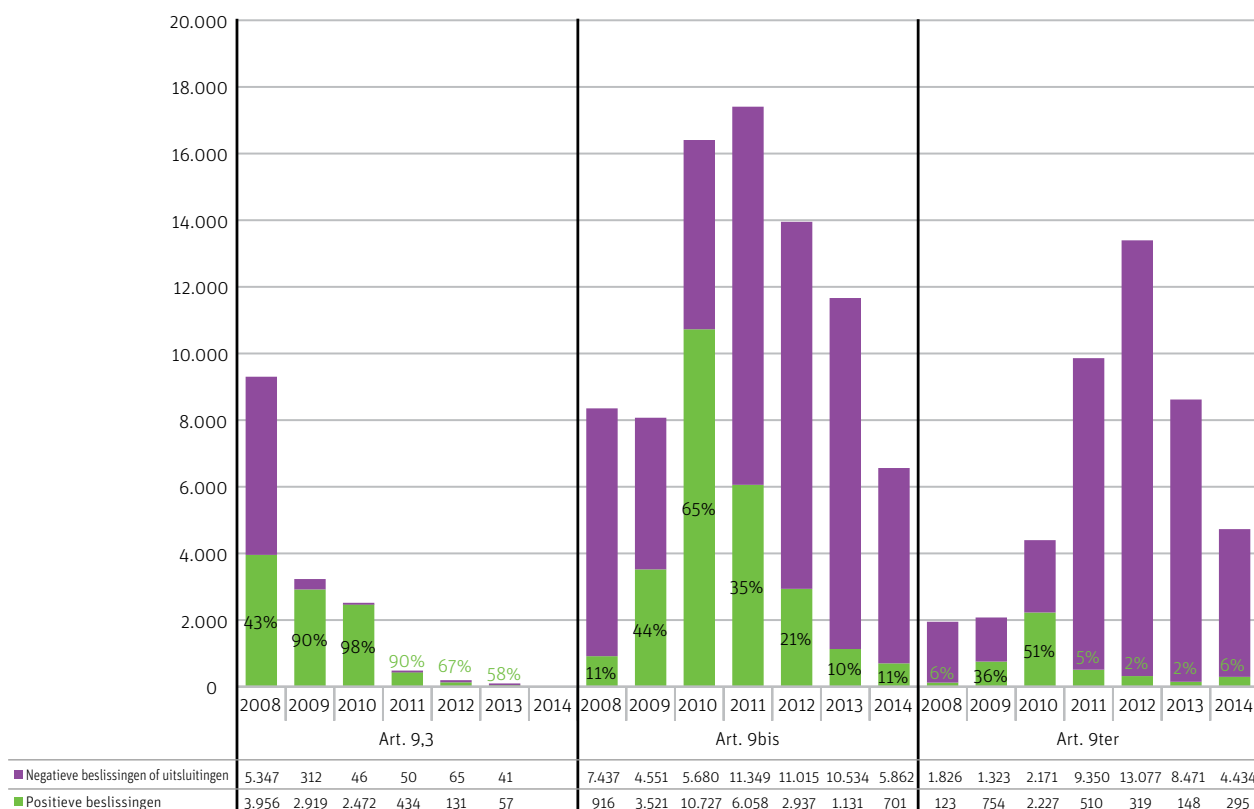
Artikel 9ter heeft tot een sterke toename van het aantal beslissingen geleid. In 2012 werd een piek van 13.396 positieve en negatieve beslissingen bereikt. In 2014 was dit aantal gedaald tot 4.434, maar het lag wel nog altijd duidelijk boven de cijfers van 2008-2009, die rond de 2.000 positieve en negatieve beslissingen schommelden. Het percentage positieve beslissingen is eerst gestegen van 6% in 2008 naar 51% in 2010. Daarna is dit aandeel plots gedaald tot 5% in 2011 en is het verder afgenomen het jaar daarna. In 2012 en 2013 is het percentage positieve

beslissingen voor artikel 9ter nooit zo laag geweest sinds 2008 (het eerste volledige jaar van de toepassing ervan): het lag in de buurt van 2%. In 2014 steeg het lichtjes tot 6%.

De hoge aandelen positieve beslissingen die in 2009 en 2010 voor alle verschillende procedures konden worden vastgesteld, hebben te maken met de invoering van regularisatiecriteria door de instructie van juli 2009. Tijdens die periode was het vaakst gebruikte criterium voor regularisaties de duurzame lokale verankering. Sinds 2011 wordt een duidelijke vermindering van het percentage positieve beslissingen vastgesteld, wat een weerspiegeling is van het restrictievere regularisatiebeleid.

In 2012 en 2013 is het percentage positieve beslissingen voor artikel 9ter nooit zo laag geweest.

Figuur 44. Aantal positieve en negatieve beslissingen en percentages positieve beslissingen, 2008-2013 (Bron: DVZ. Berekeningen: M. Bourguignon, UCL)

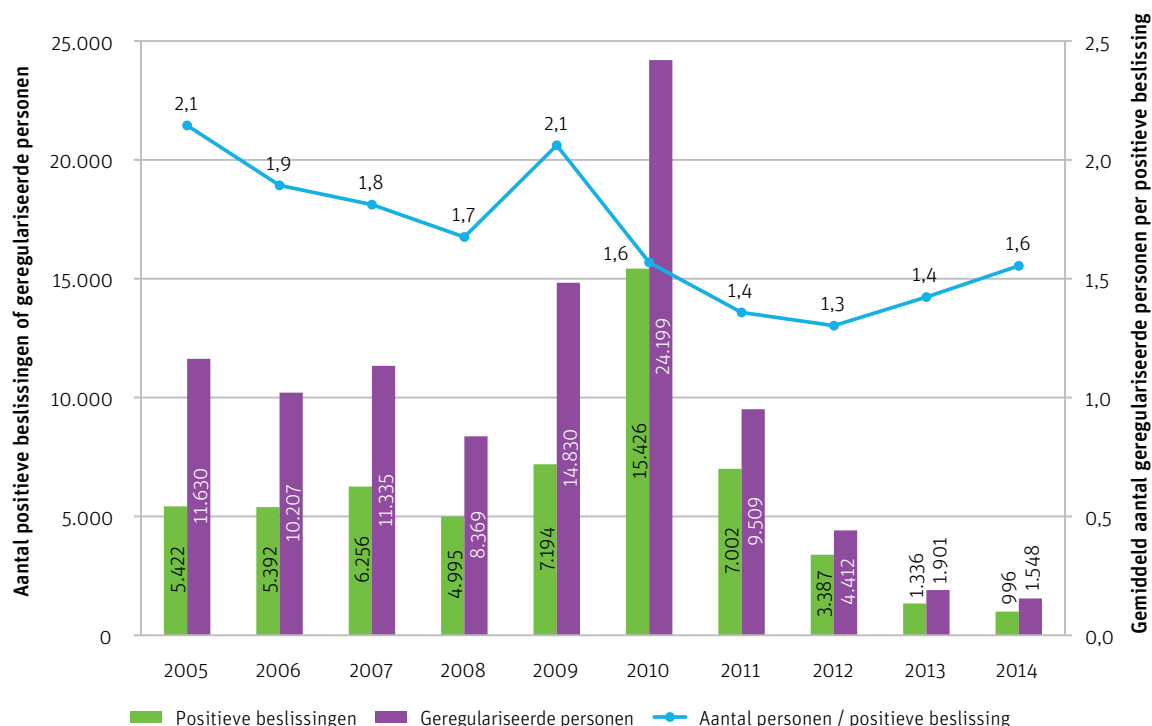


Tot slot dient te worden opgemerkt dat de aanvragen en de beslissingen zelf betrekking kunnen hebben op meerdere individuen. Figuur 45 geeft de evolutie weer van het aantal positieve beslissingen dat elk jaar werd genomen evenals het overeenkomstige aantal geregulariseerde personen. De blauwe lijn

geeft het gemiddeld aantal geregulariseerde personen per positieve beslissing aan voor elk jaar. In 2014 hebben de 996 positieve beslissingen in feite tot de regularisatie van 1.548 vreemdelingen geleid (ofwel 19% minder dan in 2013). Sinds 2005 werden in een jaar nooit minder personen geregulariseerd.

Sinds 2005 werden in een jaar nooit minder personen geregulariseerd.

Evolutie van het aantal positieve beslissingen en van het aantal geregulariseerde personen (procedures 9bis, 9ter en 9,3 samen), 2005-2014 (Bron: DVZ. Berekeningen: S. Vause en M. Bourguignon, UCL)



2. RECENTE ONTWIKKELINGEN

2.1. | Procedure voor humanitaire regularisatie

Het federaal regeerakkoord van oktober 2014 bevat twee maatregelen die verband houden met de regularisatie van vreemdelingen in onwettig verblijf: enerzijds het vaste voornemen om geen “collectieve regularisaties” meer door te voeren en anderzijds de invoering van een Migratiewetboek. De regering beschouwt regularisatie als een uitzonderingsprocedure waarbij op individuele basis een beslissing wordt genomen en sluit “collectieve regularisaties” uit⁴⁵⁴. Het gebruik van de term ‘collectieve regularisatie’ houdt een legende in stand die de analyse niet doorstaat: in werkelijkheid bestaat collectieve regularisatie niet. Noch de wet van 22 december 1999 betreffende de regularisatie van het verblijf van bepaalde categorieën van vreemdelingen, noch de vreemdelingenwet hebben ooit

een collectieve regularisatie van vreemdelingen toegestaan. De vreemdelingenwet bevat geen enkele expliciete verwijzing naar de regularisatie om humanitaire redenen. Artikel 9bis maakt de regularisatie mogelijk van talrijke vreemdelingen die zich in prangende humanitaire situaties bevinden ... maar dit altijd na een individueel onderzoek van hun dossiers. Zoals we eerder hebben gezien, heeft de regularisatieprocedure van het verblijf om humanitaire redenen in 2014 tot de afgifte van een historisch laag aantal verblijfstitels geleid. Hierna analyseren we kort een aantal recente problemen in verband met het discretionaire karakter van de regularisatieprocedure. Vervolgens zal Myria het vooruitzicht onderzoeken dat wordt geboden door het ontwerp van Migratiewetboek dat de regering wenst uit te werken, waarbij de nadruk zal liggen op een grotere rechtszekerheid voor de regularisatiekandidaten. Volgens Myria vormt de uitwerking van dit Wetboek een uitgelezen gelegenheid om duidelijke regularisatiecriteria te verankeren in de regelgeving en om alleen de werkelijk uitzonderlijke situaties aan de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie of aan zijn administratie over te laten.

⁴⁵⁴ Federaal regeerakkoord 9 oktober 2014, p. 157.

2.2. | De verplichting om de beslissingen in verband met humanitaire regularisatie te motiveren

Artikel 9bis van de vreemdelingenwet biedt een vreemdeling die over een identiteitsdocument beschikt de mogelijkheid om een machtiging tot verblijf aan te vragen bij de burgemeester van de plaats waar hij verblijft, op voorwaarde dat hij zich in “buitengewone omstandigheden” bevindt. Het gaat om een afwijking op de algemene regel die de bevoegde diplomatieke post in het buitenland aanduidt als plaats waar een aanvraag voor een verblijf van lange duur moet worden ingediend. Enkel wanneer de DVZ van oordeel is dat die buitengewone omstandigheden bewezen zijn, onderzoekt ze of er redenen bestaan om een verblijf toe te staan. De wet bevat geen enkel criterium voor de toekenning van een verblijf en biedt de staatssecretaris voor Asiel en Migratie en de DVZ de mogelijkheid om een verblijfstitel af te geven aan een vreemdeling op basis van hun discretionaire bevoegdheid.

In 2014 heeft de Raad van State de onwettigheid bevestigd van sommige standaardmotiveringen die door de DVZ worden gebruikt in beslissingen tot weigering van een machtiging tot verblijf en wel met betrekking tot twee punten.

Ten eerste, het enkele feit dat de aanvragers van de regularisatie zelf de keuze hebben gemaakt om zich in onwettig verblijf in België te “nestelen” geeft de DVZ niet het recht om de elementen van integratie in België te verwerpen (aanwezigheid sinds meerdere jaren, schoolgaande kinderen, volgen van Nederlandse taallessen,...). De Raad van State bevestigt de redenering van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) die opmerkte dat “een aanvraag om machtiging tot verblijf op grond van artikel 9bis van de Vreemdelingenwet per definitie vreemdelingen [betreft] die op illegale wijze in het Rijk verblijven”. Die motivering is niet afdoende omdat ze zonder onderscheid kan worden gebruikt om alle regularisatieaanvragen op humanitaire gronden te weigeren⁴⁵⁵.

Ten tweede, bevestigt de Raad van State dat de DVZ “zich er niet kan van afmaken” met aan te geven dat elementen die op integratie wijzen op zich niet volstaan om als een grond voor regularisatie te worden aanvaard. De DVZ moet de duurzame lokale verankering en de elementen van integratie die door de aanvrager worden ingeroepen concreet

onderzoeken. Zelfs al beschikken de staatssecretaris en de DVZ over een ruime appreciatiebevoegdheid, toch moet de vreemdeling die een regularisatieaanvraag indient, kunnen begrijpen waarom de integratiefactoren die hij aanvoert niet volstaan om een machtiging tot verblijf toe te staan⁴⁵⁶.

2.3. | De aanvragen ingediend door vreemdelingen die een inreisverbod hebben

In februari 2014 heeft de DVZ laten weten dat hij de vreemdelingen die nog het voorwerp uitmaken van een inreisverbod dat niet werd opgeschort of opgeheven van humanitaire regularisatie uitsluit⁴⁵⁷. De administratie is van oordeel dat een derdelander aan wie een inreisverbod werd opgelegd de opschorting of opheffing daarvan moet aanvragen bij de ambassade van België in zijn land van herkomst. Myria heeft er al op gewezen dat de procedure om de opheffing of schorsing aan te vragen niet duidelijk genoeg omljnd is, omdat ze onder de discretionaire bevoegdheid van de minister of de administratie valt en het recht op een gezinsleven onvoldoende waarborgt⁴⁵⁸. Indien een aanvraag tot regularisatie wordt ingediend bij de burgemeester van een Belgische gemeente op grond van artikel 9bis zonder dat deze stappen werden gezet, zal de DVZ die aanvraag niet in overweging nemen en als “zonder voorwerp” worden beschouwd zonder dat de inhoud ervan nader wordt onderzocht⁴⁵⁹. Er bestaat echter geen enkele wettelijke basis die de administratie de mogelijkheid biedt om die aanvragen af te wijzen omdat ze “zonder voorwerp” zijn. De administratie baseert zich op een bepaling die zegt dat de vreemdeling geen enkel recht op toegang tot of verblijf in het Rijk heeft tijdens het onderzoek van de aanvraag tot opheffing of opschorting van het inreisverbod⁴⁶⁰. Deze administratieve handelswijze is problematisch, omdat de DVZ niet onderzoekt of de redenen die een inreisverbod hebben gerechtvaardigd nog altijd geldig en relevant zijn in het licht van de elementen die ter ondersteuning van de aanvraag tot regularisatie werden ingeroepen. Sommige ordonnances van de RvV weigeren om een beroep tegen dit soort beslissingen te onderzoeken, omdat hun annulatie volgens sommige rechters geen enkel

455 RvS 12 februari 2014, nr. 226.401 (die het beroep verwerpt tegen het arrest van de RvV 21 maart 2013, nr. 99.413).

456 RvS 26 juni 2014, nr. 227.899 (die het beroep verwerpt tegen het arrest van de RvV 9 juli 2013, nr. 106.522).

457 Voor het inreisverbod, zie de art. 74/10 tot 74/14 vreemdelingenwet.

458 *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 164-165.

459 KRUISPUNT MIGRATIE-INTEGRATIE “Inreisverbod en gezinshereniging of humanitaire regularisatie”, 4 april 2014, www.vmc.be/nieuws/inreisverbod-en-gezinshereniging-of-humanitaire-regularisatie.

460 De DVZ baseert zich op art. 74/12 §4 vreemdelingenwet.

De DVZ mag gewoon uit het enkele feit dat een persoon geen gevolg heeft gegeven aan een vorig bevel om het grondgebied te verlaten niet afleiden dat hij of zij een gevaar vormt voor de openbare orde.

voordeel zou inhouden voor de vreemdeling: de DVZ zou in dat geval alleen maar kunnen vaststellen dat hij in onwettig verblijf op het grondgebied aanwezig is en zou hem geen verblijfsrecht kunnen toekennen zolang er geen aanvraag tot opheffing van het inreisverbod is ingediend vanuit zijn land van herkomst⁴⁶¹. Zoals de Raad van State heeft aangeduid (zie het punt hierboven), is de regularisatieprocedure echter net bedoeld om het verblijf van vreemdelingen in onwettig verblijf te regulariseren, met andere woorden van personen die niet het recht hebben om zich op het grondgebied te bevinden.

In een recente zaak hebben drie rechters van de RvV geoordeeld dat een geldig inreisverbod de DVZ niet het recht geeft om te weigeren de aanvraag tot verblijf te behandelen van een Armeense die de partner is van een in België gevestigde Nederlandse staatsburger⁴⁶². De DVZ mag gewoon uit het enkele feit dat een persoon geen gevolg heeft gegeven aan een vorig bevel om het grondgebied te verlaten niet afleiden dat hij of zij een gevaar vormt voor de openbare orde. De RvV benadrukt dat de elementen die in een verblijfsaanvraag naar voren worden gebracht betreffende het recht op privé- en gezinsleven ondanks een inreisverbod concreet zouden moeten worden onderzocht. Deze vaststelling, die door de RvV werd gedaan over de gezinshereniging van een EU-burger, kan ook worden toegepast op de context van de humanitaire regularisatie.

Voorts heeft de RvV in een andere zaak geoordeeld dat het onredelijk was om van de regularisatieaanvrager te verlangen dat zij naar haar thuisland zou terugkeren om een visum aan te vragen, omdat ze het voorwerp uitmaakte van een inreisverbod van drie jaar dat weinig kans maakte om te worden opgeheven⁴⁶³. Het ging hier om een huishoudhulp die voor een bejaarde zieke dame werkte. Actiris was van oordeel dat er geen enkele andere geschikte kandidaat beschikbaar was op de arbeidsmarkt. De RvV was van oordeel dat de administratie verplicht was om die elementen ernstig te onderzoeken.

Myria is van mening dat de wet op dit ogenblik de administratie niet de mogelijkheid biedt om een aanvraag tot regularisatie als “zonder voorwerp” te beschouwen omdat die wordt ingediend door een vreemdeling aan wie een inreisverbod werd opgelegd. Er dient te worden opgemerkt dat de DVZ dit restrictieve beleid niet meer toepast voor de aanvragen tot gezinshereniging die worden

ingediend door gezinsleden van EU-burgers tegen wie een inreisverbod loopt. In die gevallen lijkt de DVZ te oordelen dat de verblijfsaanvraag impliciet als een aanvraag tot opheffing van het inreisverbod geldt en zal worden behandeld⁴⁶⁴. Myria meent dat dezelfde redenering van toepassing zou moeten zijn op de andere aanvragers van gezinshereniging en op de aanvragers van een humanitaire regularisatie. We herinneren eraan dat redenen die verband houden met de internationale verplichtingen van België (gezinsleven, non-refoulement, belang van de kinderen) de regularisatie van sommige vreemdelingen met een inreisverbod kunnen rechtvaardigen.

2.4. | Duidelijke regularisatiecriteria verankeren in het Migratiewetboek

Myria pleit er, samen met andere actoren, al lang voor om criteria voor humanitaire regularisatie in de wet- of de regelgeving te verankeren⁴⁶⁵. Het heeft ook de noodzaak benadrukt om het vreemdelingenrecht te codificeren door middel van een gestructureerde en toegankelijke tekst ter vervanging van de Vreemdelingenwet die onleesbaar is geworden⁴⁶⁶. De door de regering gewenste uitwerking van dat Migratiewetboek⁴⁶⁷ zou aan die bezorgdheid tegemoetkomen. Bovendien biedt dit wetboek de gelegenheid om een einde te maken aan de rechtsonzekerheid op het gebied van regularisatie, om na te denken over de bepaling van duidelijke criteria en om verblijfsstatuten te voorzien voor sommige categorieën van vreemdelingen waarvoor die op dit ogenblik niet bestaan.

Die regularisatiecriteria zouden in elk geval een criterium moeten bevatten dat betrekking heeft op de onredelijke duur van een asiel- of verblijfsprocedure. Dit type criterium was zowel opgenomen in de wet van 22 december 1999⁴⁶⁸ als in verscheidene omzendbrieven, waaronder de instructie van 19 juli 2009 en werd door de administratie op een constante manier toegepast. Wanneer de autoriteiten immers een termijn van meerdere jaren laten verstrijken alvorens een vreemdeling een antwoord te geven op zijn verzoek om internationale

461 RvV, ordonnantie van 1 juli 2014, rolnr. 152.155; RvV ordonnantie van 25 september 2014, rolnr. 147.173.

462 RvV (3 rechters) 19 december 2014, nr. 135.627, punten 3.15, 3.16.

463 RvV 21 mei 2014, nr. 124.322, punt 4.2.

464 KRUISPUNT MIGRATIE-INTEGRATIE “Inreisverbod en gezinshereniging of humanitaire regularisatie”, 4 april 2014, www.vmc.be/nieuws/inreisverbod-en-gezinshereniging-of-humanitaire-regularisatie.

465 Zie met name het *Jaarverslag Migratie 2013*, pp. 166-169.

466 *Jaarverslag Migratie 2013*, p. 117.

467 Federaal regeerakkoord 9 oktober 2014, p. 151.

468 Art. 2, 1° wet 22 december 1999 betreffende de regularisatie van het verblijf van bepaalde categorieën van vreemdelingen verblijvend op het grondgebied van het Rijk.

bescherming of zijn verblijfsaanvraag, dan bouwt die persoon duurzame sociale banden op in de samenleving. Wanneer de staat verantwoordelijk is voor een te lange toestand van onzekerheid en afwachting, en daarbij het beginsel van behoorlijk bestuur met de voeten treedt, dan lijkt het logisch dat een verblijfstitel wordt toegekend.

Een ander criterium zou betrekking kunnen hebben op zorgwekkende medische of humanitaire situaties die strikt gezien niet in aanmerking komen voor een regularisatie om medische redenen. Artikel 9ter voorziet slechts in twee gevallen de mogelijkheid van een regularisatie van het verblijf: enerzijds in geval van “ziekten” die een reëel risico inhouden voor het leven of de fysieke integriteit en anderzijds in geval van een reëel risico op een onmenselijke of vernederende behandeling wanneer er geen “adequate behandeling” is in het land van herkomst⁴⁶⁹. In sommige situaties die niet onder die twee mogelijkheden vallen, is een terugkeer echter onmogelijk of moeilijk haalbaar, met name voor de personen die een specifieke, niet strikt medische behandeling of opvolging nodig hebben die in hun land van herkomst niet bestaat of onaangepast is (gespecialiseerd onderwijs voor blinden of doofstommen, psychologische zorgen zonder psychiatrische behandeling, kinesithérapie ...) omdat ze een zwakke gezondheid, een gebrekkigheid of een beperking hebben en geen “ziekte”⁴⁷⁰.

Voorts zou het nieuw uit te werken Migratiewetboek ook meer duidelijke procedures moeten bevatten voor sommige categorieën van vreemdelingen om het teruggrijpen naar de discretionaire bevoegdheid zoveel mogelijk te beperken. Hierbij zal het werk moeten worden verdergezet dat recent werd begonnen door de invoering van nieuwe specifieke verblijfsprocedures die voordien in het kader van artikel 9bis werden behandeld (ouders van Belgische kinderen, ouders en andere familieleden van EU-burgers ...) ⁴⁷¹. Zo zou de wetgever specifieke verblijfsprocedures moeten uitwerken voor sommige kwetsbare groepen die op dit ogenblik alleen maar een verblijfsrecht kunnen krijgen op basis van een humanitaire regularisatie. Het gaat hier met name om staatlozen, voor wie de erkenningsprocedure op gerechtelijk niveau lichtjes zou moeten worden aangepast in overeenstemming met het federaal regeerakkoord⁴⁷². De wetgever zou ook een kader moeten voorzien voor de slachtoffers van mensenhandel die zich niet op het specifiek verblijfsstatuut kunnen beroepen wegens de stopzetting van de strafrechtelijke procedure tegen de verdachten van die mensenhandel.

We zouden nog twee voorbeelden van zorgwekkende situaties willen aanhalen die in 2014 actueel waren en die door de wetgever niet zijn voorzien.

Het eerste betreft de ouders van wie een of meer kinderen een beschermingsstatuut hebben verkregen (asiel of subsidiaire bescherming) maar die zelf werden afgewezen. In meerdere zaken heeft de RvV een bescherming toegekend aan een jong meisje dat het risico op besnijdenis liep in haar land, maar de RvV weigerde om die bescherming uit te breiden tot haar ouders. De betrokken gezinnen bestonden dus uit een kind dat een verblijfstitel had verkregen en ouders in onwettig verblijf. Geen enkele wetsbepaling geeft de betrokken ouders de mogelijkheid om een aanvraag tot gezinshereniging in te dienen. De wet verleent het recht op gezinshereniging immers enkel aan de ouders van een minderjarige die bescherming heeft gekregen op voorwaarde dat hij “het Rijk binnengekomen is zonder begeleiding”⁴⁷³ en niet aan de ouders die sinds hun aankomst in België met hun kinderen samenwonen. Ze werden dus geconfronteerd met een juridische leemte en ontelbare administratieve problemen (gemeenten die weigeren om kinderen in te schrijven van wie de ouders onwettig op het grondgebied verblijven) en sociale moeilijkheden (problemen om sociale bijstand te krijgen van sommige OCMW's). Die situatie is ondertussen in de praktijk geregeld door de verbintenis die het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS) is aangegaan om de restrictieve rechtspraak van de RvV niet te volgen en ook aan de ouders een beschermingsstatuut toe te kennen⁴⁷⁴. Dit standpunt van het CGVS is bijzonder welkom en eerbiedigt het beginsel van de eenheid van gezin en van het belang van het kind. Toch gaat het slechts om een informele verbintenis die geen duurzame juridische waarborg biedt. Op grond van de huidige wet hebben ouders van wie de asielaanvraag werd afgewezen geen enkele andere keuze dan een aanvraag tot humanitaire regularisatie in te dienen om een verblijf mogelijk te maken samen met hun kinderen die bescherming genieten.

De elementen die in een verblijfsaanvraag naar voren worden gebracht betreffende het recht op privé- en gezinsleven zouden ondanks een inreisverbod concreet moeten worden onderzocht.

Ten tweede halen we de situatie aan van de onderdanen van de landen waar sinds 2014 de ebola-epidemie woedt (Guinee, Sierra, Liberia). Hoewel de ebola-epidemie uit gezondheidsoogpunt zorgwekkend is, beschouwen de asielinstanties ze niet als een ernstige bedreiging die aanleiding geeft tot de toekenning van subsidiaire

469 Zie hfdst. 4, Internationale bescherming en staatloosheid.

470 Zie bijvoorbeeld RvV 12 september 2013, nr. 109.633 (persoon die plotseling blind is geworden).

471 Zie *Jaarverslag Migratie 2013*, pp. 166-167.

472 Zie hfdst. 4, Internationale bescherming en staatloosheid.

473 Art. 10 §1, 7° vreemdelingenwet.

474 BCHV, Contactvergadering, 9 september 2014, § 26, november 2014, § 33, www.cbav-bchv.be.

bescherming⁴⁷⁵. Overigens werden de onderdanen van Liberia, Sierra Leone en Guinee van wie de asielaanvraag werd afgewezen niet gedwongen verwijderd, omdat de politieagenten die hen moesten begeleiden weigerden om vluchten naar de betrokken landen te nemen. Bijgevolg waren die afgewezen asielzoekers wel in onwettig verblijf, maar in de praktijk onverwijderbaar. Toch is de DVZ van mening dat ze vrijwillig naar hun land van herkomst konden terugkeren omdat de vluchten naar die landen niet waren opgeschort.

Het Migratiewetboek biedt gelegenheid om een einde te maken aan de rechtsonzekerheid op het gebied van regularisatie.

Ook het bredere probleem van vreemdelingen die niet naar hun land van herkomst kunnen terugkeren om redenen buiten hun wil moet hier besproken worden. Zo dient te worden opgemerkt dat het regeerakkoord voorstelt om voor hen een oplossing te zoeken. Er is geen enkele specifieke verblijfsprocedure voorzien voor de vreemdelingen die in de onmogelijkheid verkeren om naar hun land terug te keren. Ze kunnen alleen maar om een tijdelijk uitstel van hun verwijdering verzoeken,⁴⁷⁶ wat in de praktijk neerkomt op een verlenging van de termijn van het bevel om het grondgebied te verlaten. Dit biedt echter geen aanvaardbare oplossing aan alle personen die, gedurende maanden of zelfs jaren, in de onmogelijkheid zijn om het grondgebied te verlaten wegens administratieve of praktische redenen. Er zou dus een specifiek verblijfsstatuut moet worden opgenomen in de nieuwe regelgeving.

Volgens Myria zou het Migratiewetboek dus tot doel moeten hebben om het aantal situaties te verminderen die aan de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris of aan zijn administratie worden overgelaten. De uitwerking van het Wetboek zou ook de gelegenheid moeten bieden om na te denken over een verblijfsstatuut voor de kwetsbare categorieën van vreemdelingen die op dit ogenblik onvoldoende bescherming genieten. Hierbij denken we bijvoorbeeld aan de slachtoffers van natuurrampen (die soms klimaatvluchtelingen worden genoemd, maar die niet onder de definitie van vluchteling vallen volgens de Conventie van Genève uit 1951) en aan de slachtoffers van epidemieën.

2.5. | Een discretionaire marge enkel om uitzonderlijke of onvoorziene situaties te regulariseren

De ervaring toont nochtans aan dat het in het vreemdelingenrecht, net als in andere materies totaal onmogelijk is om alle mogelijke situaties in de wet te voorzien⁴⁷⁷. Het beoogde Wetboek, zal dus nooit alle gevallen van vreemdelingen kunnen voorzien die aanspraak kunnen maken op een verblijfsrecht van lange duur op het grondgebied. In sommige gevallen kan het internationale of Europese recht de toekenning opleggen van een verblijfsrecht aan sommige categorieën van vreemdelingen die de Belgische wetgever niet uitdrukkelijk had beoogd, zoals het geval was voor de ouders van Belgische kinderen of van EU-burgers. Hogere beginselen, zoals het non-refoulement en het verbod om personen terug te sturen indien er een risico op een onmenselijke of vernederende behandeling bestaat, de eerbieding van het privé- en gezinsleven en het belang van het kind kunnen leiden tot een verplichting om het verblijf te regulariseren. Dit kan betrekking hebben op situaties die onvoorzien of niet te voorzien waren op het ogenblik van het schrijven van de wet.

Overigens maakt de discretionaire bevoegdheid het ook mogelijk om rekening te houden met een cumulatie van factoren die elk op zich geen recht geven op een verblijf, maar die wanneer ze samen worden onderzocht een regularisatie zouden moeten rechtvaardigen. We denken hierbij bijvoorbeeld aan het geval van een gezin waarvan de vader aan een ernstige ziekte lijdt (maar niet voldoende ernstig om aan de regularisatiecriteria op medische gronden te beantwoorden), waarvan de asielprocedure meerdere jaren heeft geduurd (maar dat op enkele weken na niet aan het criterium van een onredelijk lange procedure voldoet) en waarvan alle gezinsleden studeren of hun belangen duurzaam in België hebben gevestigd en actief zijn in diverse beroeps-, sport- en verenigingsactiviteiten.

Bijgevolg is Myria van oordeel dat naast duidelijke criteria die moeten worden opgenomen in de wet of in een koninklijk besluit, ook de mogelijkheid van een regularisatie van verblijf op grond van de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris en zijn administratie zou moeten worden behouden.

⁴⁷⁵ RvV 22 oktober 2014, nr. 132.405; RvV 29 oktober 2014, nr. 131.803. Over de mogelijkheid om bescherming toe te kennen, zie UNHCR, *Considerations on the Impact of Measures Relating to Ebola Virus Disease, on Persons Who Are or May Be in Need of International Protection*, december 2014.

⁴⁷⁶ Art. 74/17 van de vreemdelingenwet voorziet een mogelijkheid om de verwijdering tijdelijk uit te stellen, maar er is niets voorzien voor de toekenning van een verblijfsrecht in geval van een duurzame onmogelijkheid van verwijdering.

⁴⁷⁷ J. PORTALIS merkte dit reeds op in zijn *Discours préliminaire au projet de Code civil* (1801): "Dans les choses mêmes qui méritent de fixer la sollicitude du législateur, il est impossible de tout fixer par des règles précises. C'est une sage prévoyance de penser qu'on ne peut tout prévoir". [In de dingen zelf die de zorg van de wetgever verdienen, is het onmogelijk om alles vast te leggen door middel van precieze regels. Het getuigt van een wijze vooruitziendheid te bedenken dat men niet alles kan voorzien].



Hoofdstuk 9

Terugkeer, detentie en verwijdering

In 2014 verlieten 10.237 vreemdelingen in irregulier verblijf het grondgebied, al dan niet vrijwillig. Nog in 2014 werden 16.041 administratieve aanhoudingen gedaan. Dat leidde tot 13.034 bevelen om het grondgebied te verlaten en 3.007 vrijheidsberovingen. Niet alleen het aantal vrijwillige terugkeren daalt, ook de repatriëringen. De federale regering heeft aangekondigd dat ze de efficiëntie van de gedwongen terugkeren wil opdrijven. Toch zien de laatste jaren steeds meer alternatieven voor detentie het licht en staan andere in de steigers.

Zo worden onder meer het thuisverblijf en de terugkeerwoningen besproken, het nieuwe detentieregime in gesloten centra (kamerregime) en de samengestelde cijfers van de Klachtencommissie, die tien jaar bestaat. De focus gaat over de analyse van het (niet) rekening houden met de belangen van kinderen in de terugkeerprocedures van gezinnen met minderjarige kinderen.

1. CIJFERS

Inleiding

Bij de gevallen van terugkeer, detentie en verwijdering die in dit hoofdstuk worden besproken, gaat het om vreemdelingen in irregulier verblijf, voor wie de terugkeerprocedure (vrijwillig of gedwongen) loopt of die werden aangehouden. Ze hebben eveneens betrekking op vreemdelingen die België proberen binnen te komen, maar aan wie de toegang tot het grondgebied aan de grens wordt geweigerd. Terwijl de statistieken over de vreemde populatie die hier legaal verblijft en over de legale migratiestromen relatief betrouwbaar zijn, zijn de gegevens voor de irreguliere migratiestromen en over de vreemde populatie in irregulier verblijf heel wat minder volledig (Kader 18).

Kader 18

Administratieve en politionele indicatoren

De **vrijwillige vertrekken** betreffen personen in irregulier verblijf die uit eigen wil beslissen om het Belgische grondgebied te verlaten. Daar zijn geen exhaustieve gegevens over beschikbaar, maar de autoriteiten trachten al enkele jaren om een systeem op poten te zetten om een deel van die vertrekken te registreren.

De **begeleide vrijwillige terugkeer** betreft personen die bijstand wensen om naar hun land van herkomst terug te keren. Die gegevens komen zowel van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) als van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ).

De **verwijderingen** kunnen in kaart worden gebracht op basis van gegevens over het optreden van de politie en de administratie die door de DVZ worden aangeleverd:

- De **terugdrijvingen** geven ons meer informatie over de weigeringen van de toegang tot het grondgebied aan vreemdelingen aan de grens (en worden direct geregistreerd). De effectieve terugdrijvingen leren ons meer over het aantal terugdrijvingen dat effectief werd uitgevoerd na de afgifte van een beslissing tot weigering van toegang tot het grondgebied.
- De **administratieve aanhoudingen** van vreemdelingen hebben betrekking op de aanhouding van vreemdelingen door de politie en op het gevolg dat eraan wordt gegeven door de DVZ, namelijk opsluiting met of zonder de documenten die noodzakelijk zijn voor de repatriëring of de afgifte van een bevel om het grondgebied te verlaten (BGV), met of zonder inreisverbod.
- De **repatriëringen** (of gedwongen verwijderingen) voor wie de terugkeer naar het herkomst- of transitland onder begeleiding wordt uitgevoerd.

Die verschillende indicatoren zijn gebaseerd op het optreden van politiediensten en administraties, elk volgens hun eigen regels. Die regels zijn in de loop der jaren geëvolueerd, wat de interpretatie en de vergelijking van de cijfers doorheen de tijd bemoeilijkt. Uiteindelijk zijn die cijfers eerder een weergave van de politiepraktijken die tot doel hebben om toezicht te houden op de irreguliere migratie en die te beheersen dan van de omvang van de irreguliere migratie.

Tabel 16. Evolutie van het aantal zelfstandig vrijwillig vertrekken, begeleidde vrijwillige terugkeer, terugdrijvingen en repatriëringen , 2000-2014 (Bronnen: DVZ en IOM)⁴⁷⁸

Jaar	Zelfstandig vrijwillig vertrek (A)	Begeleide vrijwillige terugkeer			Terugdrijvingen		Repatriëringen				TOTAAL
		Begeleide vrijwillige terugkeer IOM	Begeleide vrijwillige terugkeer DVZ	Totaal aantal gevallen van begeleidde vrijwillige terugkeer (B)	Totaal aantal terugdrijvingsbeslissingen	Totaal aantal effectieve terugdrijvingen (C)	Dublin gevallen	Bilaterale akkoorden	Andere repatriëringen	Totaal aantal repatriëringen (D)	Totaal aantal terugdrijvingen en personen in onwettig verblijf die het grondgebied hebben verlaten (A+B+C+D)
2000					5.363					3.301	
2001		3.570	63	3.633	4.849					5.994	
2002		3.221	4	3.225	3.674					7.677	
2003		2.816	6	2.822	2.996					7.951	
2004		3.275	-	3.275	1.662					6.616	
2005		3.741	-	3.741	1.187					7.136	
2006		2.811	1	2.812	1.365					7.381	
2007		2.592	3	2.595	1.112		1.037	110	3.771	4.918	
2008		2.669	-	2.669	1.161		907	112	3.072	4.091	
2009		2.659	9	2.668	1.383		856	279	2.656	3.791	
2010		2.957	131	3.088	1.863		1.092	219	2.275	3.586	
2011		3.358	512	3.870	2.735		1.070	218	2.420	3.708	
2012		4.682	962	5.644	2.403	1.895	970	239	2.638	3.847	
2013	1.346 ⁴⁷⁹	4.388	319	4.707	1.897	1.539	748	278	3.167	4.193	11.785
2014	1.510	3.460	204	3.664	1.989	1.544	673	260	2.586	3.519	10.237

⁴⁷⁸ Hierbij dient te worden opgemerkt dat de gegevens over de vrijwillige terugkeer die in deze tabel zijn opgenomen door de DVZ en de IOM werden aangeleverd en lichtjes verschillen van die welke door Fedasil worden voorgelegd.

⁴⁷⁹ Dit cijfers heeft geen betrekking tot het volledige jaar 2013, maar alleen tot de vrijwillige vertrekken die plaatsvonden vanaf het moment dat ze werden bijgehouden, namelijk vanaf mei 2013.

1.1. | Blijvende daling van de vrijwillige terugkeer in 2014

Voor de vreemdelingen in irregulier verblijf zijn twee vormen van terugkeer mogelijk: vrijwillige terugkeer of repatriëring. Bij de vrijwillige terugkeer kunnen eveneens twee categorieën worden onderscheiden: vrijwillig vertrek en begeleide vrijwillige terugkeer.

Vrijwillig vertrek slaat op de situatie van vreemdelingen die besluiten om vrijwillig terug te keren, maar dan wel zonder ondersteuning. Hierover bestaat geen nauwkeurige databank, want het is onmogelijk om al die vrijwillige vertrekkers te registreren. Niettemin heeft de overheid in mei 2013 een campagne gelanceerd om personen ertoe aan te zetten zich kenbaar te maken wanneer ze vrijwillig vertrekken vanuit Belgische luchthavens. In 2014 hebben 1.510 personen de autoriteiten laten weten dat ze het grondgebied zouden verlaten. Aan de hand van deze cijfergegevens kunnen de personen niet worden achterhaald die het grondgebied op andere manieren hebben verlaten, bijvoorbeeld met de auto, de trein of de bus In de informatiebrochure die via de gemeenten wordt afgegeven op het ogenblik van de betekening van een beslissing tot verwijdering⁴⁸⁰

staat nochtans duidelijk vermeld dat de vreemdeling die het grondgebied heeft verlaten hiervan het bewijs moet leveren. Daartoe kan hij kiezen uit verscheidene mogelijkheden, zoals een fotokopie van zijn paspoort met uitreisstempel bezorgen aan het bureau Sefor van de DVZ of zich melden bij de Belgische diplomatieke overheden in zijn land van herkomst. Dankzij dit signalement zouden vreemdelingen moeten kunnen bewijzen dat ze bijvoorbeeld op een correcte manier gevolg hebben gegeven aan het bevel om het grondgebied te verlaten (BGV) dat aan hen werd afgegeven en daardoor vermijden dat hen een inreisverbod wordt opgelegd.

De **begeleide vrijwillige terugkeer** biedt de vreemdelingen in irregulier verblijf die naar hun herkomstland willen terugkeren de mogelijkheid om daarbij ondersteuning te krijgen. Een dergelijke terugkeer wordt meestal georganiseerd door organisaties zoals Caritas en de IOM, maar in sommige gevallen ook door de DVZ⁴⁸¹. Sinds 2007 was het aantal gevallen van begeleide vrijwillige terugkeer onophoudelijk gestegen en bereikte in 2012 een recordaantal van 5.656 vrijwillige terugkeerders. Sindsdien wordt echter een duidelijke daling vastgesteld. In 2013 waren er nog slechts 4.707 gevallen van begeleide vrijwillige terugkeer, met andere woorden een daling van -17% op één jaar tijd. In 2014 is de daling nog uitgesprokener, met 3.664 gevallen van vrijwillige terugkeer, ofwel een vermindering van -35% sinds 2012.

Figuur 46. Evolutie van het aantal repatriëringen en gevallen van vrijwillige terugkeer, 2000-2014 (Bronnen: DVZ en IOM)



480 Dienst Vreemdelingenzaken, *U kreeg een bevel om het grondgebied te verlaten*, beschikbaar op www.sefor.be.

481 Bijvoorbeeld in het kader van de terugkeer per bus naar de Balkanlanden (tot in mei 2012).

1.2. | De verwijderingen

1.2.1. | De terugdrijvingen aan de grens: gestabiliseerd tussen 2013 en 2014

De terugdrijvingen aan de grens hebben betrekking op vreemdelingen aan wie de toegang tot het Schengen-zone wordt geweigerd omdat ze niet aan de voorwaarden voldoen om toegang te krijgen tot het grondgebied⁴⁸².

Sinds de piek van 5.363 terugdrijvingen in 2000, werd een sterke daling vastgesteld van het aantal vreemdelingen dat aan de grens werd onderschept, met nog slechts 1.112 terugdrijvingsbeslissingen in 2007. Sinds 2008 wordt daarentegen opnieuw een stijgende tendens vastgesteld. In 2011 werden 2.735 terugdrijvingsbeslissingen geregistreerd, een peil dat sinds 2003 niet meer was bereikt. In 2012 en in 2013 was dit cijfer echter opnieuw aan het dalen. De statistieken voor 2014 tonen aan dat het zich stabiliseert, met iets minder dan 2.000 terugdrijvingsbeslissingen.

Sinds 2012 maakt de DVZ zowel het aantal genomen terugdrijvingsbeslissingen als het aantal effectief uitgevoerde terugdrijvingen over (Tabel 16). In 2014 hebben 1.989 terugdrijvingsbeslissingen tot 1.544 effectieve terugdrijvingen geleid, met andere woorden acht op de tien beslissingen werden uitgevoerd⁴⁸³.

Het verschil tussen het aantal *effectieve terugdrijvingen* en het aantal *terugdrijvingsbeslissingen* was in 2014 voornamelijk opmerkelijk groot voor de Irakezen en de Syriërs, tegen wie respectievelijk 108 en 77 terugdrijvingsbeslissingen werden genomen, terwijl slechts respectievelijk 12 en 6 personen ook effectief werden teruggedreven. Dit zou kunnen worden verklaard door het feit dat de meeste terugdrijvingsbeslissingen betrekking hebben op Irakezen en Syriërs die asiel hebben aangevraagd aan de grens en aan wie in de meeste gevallen een of andere vorm van internationale bescherming wordt toegekend in België. De terugdrijvingsbeslissing tegen hen wordt dan ingetrokken en er wordt hen toegang verleend tot het grondgebied.

⁴⁸² Hierbij dient te worden opgemerkt dat een terugdrijving zelfs mogelijk is wanneer de vreemdeling in het bezit is van de nodige reisdocumenten. Deze terugdrijving kan bijvoorbeeld worden uitgevoerd indien de vreemdeling zijn reismotief niet voldoende kan rechtvaardigen of indien hij niet het bewijs kan leveren dat hij over voldoende middelen beschikt voor de duur van zijn verblijf.

⁴⁸³ Effectieve verwijderingen die in een bepaald jaar worden uitgevoerd, zijn echter niet noodzakelijk het gevolg van een beslissing die in datzelfde jaar is genomen.

De nationaliteiten waarover in 2014 de meeste terugdrijvingsbeslissingen werden genomen, waren de Albanezen (met 19% van alle terugdrijvingsbeslissingen), de Marokkanen (7%), de Turken (5%), de Russen (4%), de onderdanen van de DR Congo (4%), die van de Verenigde Staten (3%), van Servië (3%), van Angola (3%), van Macedonië (3%) en van Israël (3%). Samen vertegenwoordigden die tien nationaliteiten 53% van het totaal aantal beslissingen.

1.2.2. | De daling van het aantal administratieve aanhoudingen van vreemdelingen in irregulier verblijf wordt voortgezet in 2014

Wanneer de politiediensten een vreemdeling onderscheppen, nemen ze contact op met de DVZ. Die neemt dan een administratieve beslissing. Indien de vreemdeling wettig in België verblijft of indien een opschortingsprocedure hangende is, dan mag de persoon beschikken. Indien de vreemdeling echter irregulier op het grondgebied verblijft, dan zijn er twee mogelijkheden:

- Hetzij de afgifte van een bevel om het grondgebied te verlaten (BGV), waaraan al dan niet een inreisverbod kan worden gekoppeld. De termijn van deze inreisverboden varieert volgens de reden waarom de overheden dit inreisverbod hebben opgelegd⁴⁸⁴. In 2014 schat de DVZ dat ze 7.497 inreisverboden heeft afgeleverd, maar ze preciseert dat al die beslissingen niet noodzakelijk zijn overgemaakt aan de betrokken personen⁴⁸⁵. Daarvan registreerde DVZ 6.021 inreisverboden voor een duur van twee tot drie jaar, 678 voor een duur van vier of vijf jaar en 798 voor een duur van zes jaar of meer.
- Hetzij de afgifte van een BGV (dat doorgaans gepaard gaat met een inreisverbod) gekoppeld aan een beslissing tot opsluiting in een gesloten centrum met het oog op

⁴⁸⁴ Het inreisverbod is een maatregel die in juli 2012 in werking is getreden na de omzetting in Belgisch recht van de terugkeerrichtlijn. Aan vreemdelingen met een inreisverbod wordt voor een bepaalde periode de toegang tot en het verblijf op het gehele grondgebied van de lidstaten geweigerd. De duur van het inreisverbod bedraagt:

- maximum drie jaar wanneer de vreemdeling geen gevolg heeft gegeven aan een vorig BGV of wanneer hem geen termijn wordt toegestaan voor een vrijwillige terugkeer;
- maximum vijf jaar indien hij fraude heeft gepleegd om tot een verblijf te worden toegelaten of om zijn verblijfsrecht te behouden;
- meer dan vijf jaar wanneer hij een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid.

Voor meer informatie over het inreisverbod, zie *Jaarverslag Migratie 2012, Hfdst. IV, C. Uitdaging onder de loep: het inreisverbod*.

⁴⁸⁵ Het is belangrijk om het totaal aantal BGV's niet te verbinden met het aantal personen dat een inreisverbod heeft gekregen, aangezien deze twee cijfers geen betrekking hebben op dezelfde referentiepopulatie.

een verwijdering. Dan kunnen er zich twee gevallen voordoen:

- de opsluiting⁴⁸⁶ van een persoon die niet over de nodige identiteits- of reisdocumenten beschikt om naar zijn herkomstland of een derde land terug te keren (“**opsluiting zonder documenten**”);
- de opsluiting van een persoon die wel over de nodige documenten beschikt om naar zijn herkomstland of een derde land terug te keren (“**opsluiting met documenten**”).

Kader 19

Methodologische wijziging van de DVZ: van “directe repatriëringen” naar “opsluitingen met documenten”

Tot in 2008 had de DVZ het niet over “opsluitingen met documenten”, maar wel over “directe repatriëringen”. Het ging om dossiers waarin enerzijds personen over de documenten beschikten die nodig waren voor hun verwijdering en waarvoor anderzijds de indieningstermijn voor een beroep bij uiterst dringende noodzakelijkheid op 24 uren was vastgesteld. De waarschijnlijkheid van repatriëring was voor de betrokkenen dan ook bijzonder groot. Die statistieken werden achteraf overigens door de DVZ gecorrigeerd, zodat enkel de effectief gerepatriëerde personen werden meegeteld. In die context hield het dus steek om over “directe repatriëringen” te spreken.

In 2009 werd de indieningstermijn voor het beroep bij uiterst dringende noodzakelijkheid verlengd van 24 uren tot vijf dagen (met een minimum van drie werkdagen). Op dit ogenblik, en sinds 2014, bedraagt hij tien (of vijf dagen wanneer het een tweede verwijderingsmaatregel of een teruggrijping betreft)⁴⁸⁷. Sinds 2009 past de DVZ de gegevens over de directe repatriëringen dus niet meer aan en duidt deze categorie voortaan met de meer passende benaming “opsluitingen met documenten” aan.

Het aantal administratieve aanhoudingen van vreemdelingen in irregulier verblijf is veel geschommeld de laatste vijftien jaar. Het ging daarbij meestal om Noord-Afrikanen (42%), gevolgd door Aziaten (21%), personen uit Sub-Saharaans Afrika (12%), uit de Europese landen van buiten de EU (11%), uit de dertien nieuwe lidstaten van de EU (6%) en de Latijns-Amerikaanse landen (3%). De andere groepen vertegenwoordigen minder dan 5% van het totaal (Figuur 47). Die schommelingen zijn echter moeilijk te interpreteren want ze zijn deels het resultaat van veranderingen in de praktijk die de DVZ heeft ingevoerd inzake de registratie van meervoudige overmakingen van bevelen om het grondgebied te verlaten⁴⁸⁸.

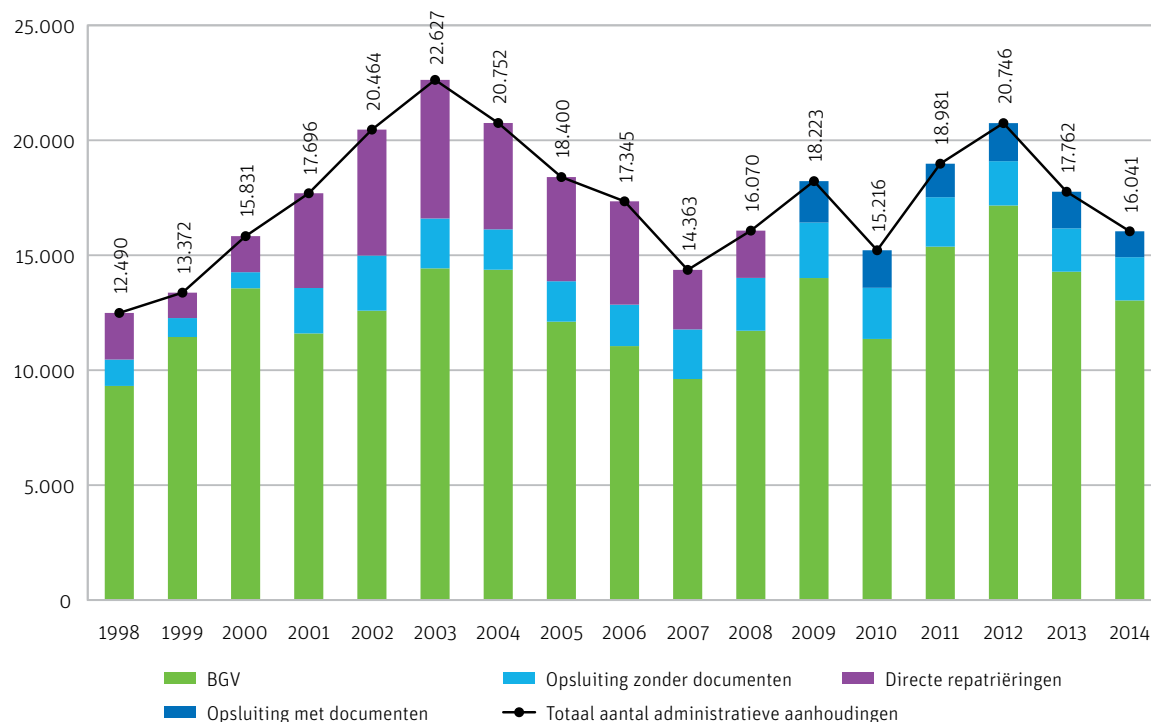
In 2014 werden 16.041 administratieve aanhoudingen uitgevoerd die aanleiding geven tot de afgifte van de 13.034 bevelen om het grondgebied te verlaten, 1.880 opsluitingen zonder documenten en 1.127 met documenten. De administratieve aanhoudingen van vreemdelingen in irregulier verblijf hebben vooral betrekking tot Noord-Afrikanen (42%), gevolgd door Aziaten (21%), personen uit Sub-Saharaans Afrika (12%), uit de Europese landen buiten de EU (11%), uit de dertien nieuwe lidstaten van de EU (6%) en uit de Latijns-Amerikaanse landen (3%). De andere groepen vertegenwoordigen minder dan 5% van het totaal.

⁴⁸⁶ Men heeft het ook over “detentie” of “vasthouding”.

⁴⁸⁷ Voor meer informatie, zie 10.2.2.3. p. 189.

⁴⁸⁸ Sinds 2011 heeft de DVZ de meervoudige notificaties van BGV's effectief anders geregistreerd. Er kunnen drie periodes worden onderscheiden. (1) Tot 01/01/2011 registreerde men het aantal personen voor wie een BGV werd afgeleverd. (2) Vanaf 01/01/2011 en tot halfweg 2013 leidde elke notificatie van een BGV tot een verschillende registratie waardoor het aantal afgeleverde BGV's in 2012 significant steeg terwijl ze in de realiteit dezelfde personen kunnen betreffen. (3) Sinds halfweg 2013 is een andere praktijk van toepassing: als men aan eenzelfde persoon meedeelt dat hij of zij het voorwerp uitmaakt van een BGV, dan gaat het eerder om een herbevestiging van een BGV wat geboekt wordt bij de ontslagen van rechtsvervolg en niet langer als een nieuw BGV. Die nieuwe wijziging is deels de oorzaak van de vermindering van het aantal BGV's, in het bijzonder die van 2014.

Figuur 47. Evolutie van het aantal administratieve aanhoudingen van vreemdelingen in irregulier verblijf en het gevolg dat eraan wordt gegeven, 1998-2014 (Bron: DVZ)

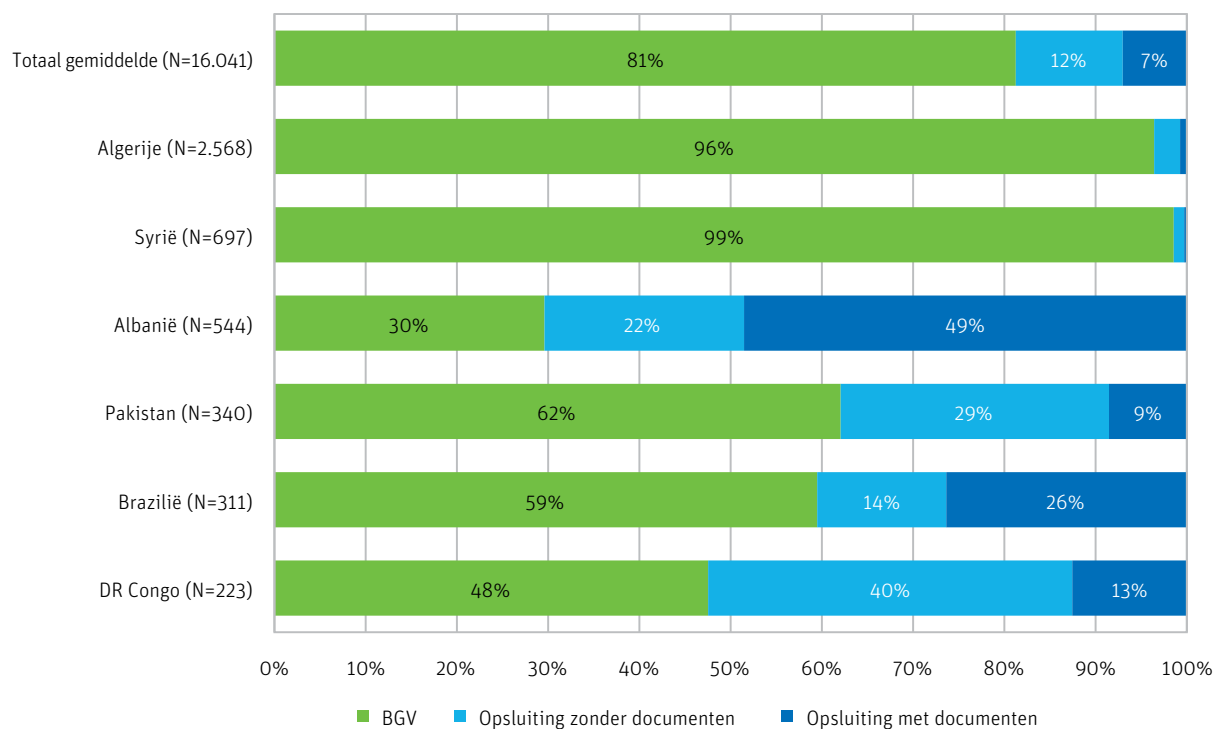


In 2014 hebben 81% van de aanhoudingen tot de afgifte van een BGV geleid, 12% tot een opsluiting zonder documenten en 7% tot een opsluiting met documenten (Figuur 48)⁴⁸⁹. Toch varieert deze verdeling sterk volgens de nationaliteit van de aangehouden vreemdelingen. Dat blijkt duidelijk uit Figuur 48, waarin vijf nationaliteiten zijn opgenomen die in dit opzicht beduidend van elkaar verschillen. Zo kan worden vastgesteld dat de administratieve aanhoudingen van Algerijnen praktisch uitsluitend tot de afgifte van een BGV zonder opsluiting leiden (96%). Die situatie is eveneens kenmerkend voor andere nationaliteiten als Syriërs, Eritreeërs en Palestijnen, die gezien de toestand in hun herkomstland moeilijk verwijderbaar zijn. Wat Algerije betreft bijvoorbeeld, bemoeilijkt het gebrek aan een stabiele samenwerking tussen de DVZ en de Algerijnse overheden soms de identificatie van personen met het

oog op hun repatriëring. De identificatieprocedure duurt immers zeer lang en levert vaak geen resultaat op. Voor de Albanen daarentegen kan worden vastgesteld dat slechts 30% van de administratieve aanhoudingen tot de afgifte van een BGV leiden, tegenover 22% tot een opsluiting zonder documenten en 49% tot een opsluiting met documenten. Dit type verdeling wordt ook vastgesteld voor de Armeniërs en voor de Kosovaren. Die drie landen hebben overnameovereenkomsten gesloten, met de Europese Commissie (Albanië en Armenië) of met de Benelux (Kosovo), wat de repatriëring van hun onderdanen vergemakkelijkt. Met 62% aanhoudingen die tot de afgifte van een BGV leiden, 29% tot een opsluiting zonder documenten en 9% tot een opsluiting met documenten, is Pakistan een ander voorbeeld van de verscheidenheid die zich voordoet. Dit relatieve belang van de opsluitingen zonder documenten wordt eveneens vastgesteld voor enkele andere nationaliteiten, onder andere de Congolezen, de Guineeërs en de Russen. Tot slot ligt het percentage opsluitingen met documenten dan weer hoog voor Albanen en Brazilianen.

⁴⁸⁹ Het is vrij moeilijk om de factoren te onderscheiden die deze verschillende ontwikkelingen kunnen verklaren. Hoewel het mogelijk is dat die tendensen daadwerkelijk schommelingen in de aanwezigheid van personen in irregulier verblijf weerspiegelen, kan het ook zijn dat ze voornamelijk overeenkomen met perioden waarin de politiediensten hun activiteiten opdrijven of verminderen. Zoals de DVZ benadrukt, kunnen sommige vreemdelingen ook herhaalde keren worden aangehouden in de loop van hetzelfde jaar zonder dat ze worden opgesloten, onder andere omdat ze moeilijk verwijderbaar zijn of wegens plaatsgebrek in de gesloten centra op het ogenblik dat ze worden onderschept.

Figuur 48. Verdeling van het gevolg dat aan administratieve aanhoudingen wordt gegeven voor enkele nationaliteiten, 2014 (Bron: DVZ)



1.2.3. | Daling van het aantal repatriëringen in 2014

Repatriëringen zijn gevallen van gedwongen terugkeer onder begeleiding die door de Belgische administratieve overheden worden uitgevoerd. Deze repatriëringen worden vanuit gesloten centra, woonunits of gevangenissen georganiseerd. Binnen het geheel van repatriëringen kunnen nog twee verwijderingswijzen worden onderscheiden die samenhangen met specifieke administratieve situaties. Enerzijds is er de overdracht van een asielzoeker naar een andere lidstaat overeenkomstig de Dublin-verordening⁴⁹⁰. Anderzijds zijn er de terugleidingen over land in het kader van bilaterale terugnameovereenkomsten met andere lidstaten van de EU (Tabel 16).

Tussen 2002 en 2006 schommelde het aantal repatriëringen tussen 6.500 en 8.000 (zie Figuur 46 en Tabel 17). In 2007 dook het onder de lat van de 5.000. Die vermindering is te verklaren door de uitgesproken daling van de repatriëring

van Roemenen (-57%), Bulgaren (-48%) en Polen (-45%). Samengeteld zijn die drie nationaliteiten goed voor bijna 70% van de vermindering tussen 2006 en 2007.

Van 2007 tot 2010 daalde het aantal repatriëringen minder fel: van 4.918 in 2007 naar 3.586 in 2010. Daarna steeg het licht tot 4.193 repatriëringen in 2013. In 2014 werden 3.519 repatriëringen uitgevoerd, een vermindering van 16% in vergelijking met het vorige jaar. In 2014 waren de drie meest gerepatriëerde nationaliteiten de Albanezen (13%), de Marokkanen (12%) en de Brazilianen (4%).

Als we tot slot alle gevallen van effectieve terugdrijving, repatriëring, begeleide vrijwillige terugkeer en geregistreerd vrijwillig vertrek samentellen, dan komen we uit op een totaal van 10.237 personen die het grondgebied in 2014 hebben verlaten. Dit cijfer ligt lager dan in 2013, toen in totaal 11.785 personen⁴⁹¹ (-13%) België verlieten.

⁴⁹⁰ Voor meer informatie over de cijfers van de Dublin-overdrachten, zie hfst. 4 *Internationale bescherming en staatloosheid*.

⁴⁹¹ Hierbij dient te worden opgemerkt dat de gevallen van vrijwillig vertrek pas vanaf mei 2013 worden geregistreerd.

2. RECENTE ONTWIKKELINGEN

2.1. | Ontwikkelingen op Europees niveau

2.1.1. | Overnameovereenkomsten

De overnameovereenkomsten hebben tot doel de strijd aan te gaan tegen irreguliere immigratie. Dit door met de overeenkomstsluitende staten overeen te komen dat deze laatsten aanvaarden om hun eigen onderdanen terug te nemen als deze niet meer aan de voorwaarden voor binnenkomst of verblijf in een lidstaat voldoen. Die akkoorden kunnen soms ook van toepassing zijn op de terugname van onderdanen van andere derde landen en op staatlozen die, nadat ze op het grondgebied van de overeenkomstsluitende staat hebben verbleven of via hun grondgebied hebben gereisd, rechtstreeks en irregulier in een lidstaat van de EU zouden zijn binnengekomen.

In 2014 heeft de Europese Unie zo'n overnameovereenkomst gesloten met Turkije⁴⁹², Kaapverdië⁴⁹³ en Azerbeidzjan⁴⁹⁴. Gelijktijdig daarmee is een akkoord in werking getreden dat de afgifte van visa voor kort verblijf moet versoepelen voor de onderdanen van de twee laatstgenoemde landen. De overnameovereenkomst die op 11 mei 2011 door België, Luxemburg en Nederland werd gesloten met Kosovo is ook van toepassing sinds 1 april 2014⁴⁹⁵.

De federale regering wil haar beleid tot het afsluiten van overnameovereenkomsten zowel op Europees als op Belgisch niveau voortzetten⁴⁹⁶. De staatssecretaris voor Asiel en Migratie wil in de eerste plaats werk maken van de ondertekening van administratieve akkoorden en/of terugkeerovereenkomsten met de landen waarvan een aanzienlijk aantal onderdanen een

bevel om het grondgebied te verlaten hebben gekregen en waarnaar de terugkeer niet makkelijk verloopt. Hij heeft het hier meer bepaald over Senegal, Kameroen, Ivoorkust en Nigeria. Hij wil ook een zeer nauwkeurige evaluatie maken van de overnameovereenkomsten en de administratieve samenwerkingsakkoorden⁴⁹⁷. Hierover heeft het Europees Migratienetwerk onlangs een rapport gepubliceerd waarin het een vergelijking maakt van het de overnameovereenkomsten binnen de EU⁴⁹⁸.

2.1.2. | De omzetting van de terugkeerrichtlijn in de lidstaten van de EU

In maart 2014 publiceerde de Europese Commissie een mededeling over het terugkeerbeleid van de Europese Unie⁴⁹⁹. Dat document geeft een analyse van de manier waarop de omzetting van de terugkeerrichtlijn⁵⁰⁰ het beleid en de praktijken van de diverse lidstaten heeft beïnvloed (over de redenen en de maximale duur van de detentie, het gebruik van alternatieven voor detentie, het mechanisme dat toezicht houdt op de gedwongen terugkeer ...).

Het Europees Migratienetwerk heeft ook een vergelijkend rapport opgemaakt over het gebruik van de administratieve detentie en de alternatieven voor detentie in de verschillende lidstaten⁵⁰¹. Uit dat document blijkt dat België in 2013 op de vijfde plaats kwam (van 24 lidstaten) wat het aantal gedetineerde personen van derde landen betreft (6.285 personen). Ons land werd alleen voorafgegaan door Frankrijk (38.266), Spanje (9.020), Hongarije (6.496) en Bulgarije (6.303).

492 Overeenkomst van 16 december 2013 tussen de Europese Unie en de Republiek Turkije inzake de overname van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven, in werking getreden op 1 oktober 2014.

493 Overeenkomst van 18 april 2013 tussen de Europese Unie en de Republiek Kaapverdië inzake de overname van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven, in werking getreden op 1 december 2014.

494 Overeenkomst van 29 juli 2013 tussen de Europese Unie en de Republiek Azerbeidzjan inzake de overname van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven, in werking getreden op 1 september 2014.

495 Wet 26 december 2013 houdende instemming met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden (de Benelux-Staten) en de Republiek Kosovo betreffende de terug- en overname van onregelmatig binnengekomen en/of verblijvende personen.

496 Federaal regeerakkoord 9 oktober 2014, pp. 159 en 193.

497 Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Algemene beleidsnota - Asiel en Migratie*, 28 november 2014, DOC 0588/026, p. 40.

498 Europees Migratienetwerk, *Good practices in the return and reintegration of irregular migrants: Member States' entry bans policy and use of readmission agreements between Member States and third countries, Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2014*, december 2014. Beschikbaar op: www.emnbelgium.be.

499 Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende het EU-terugkeerbeleid*, 28 maart 2014, COM(2014) 199 definitief.

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

501 EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies, Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2014*, november 2014. Beschikbaar op: www.emnbelgium.be.

Tot slot wordt in het eindrapport van het project *Contention*⁵⁰² een vergelijkende analyse gemaakt van de omvang van het gerechtelijk toezicht op de detentie in de verschillende lidstaten⁵⁰³.

2.1.3. | Rechtspraak van de Europese Hoven

In 2014 heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens België veroordeeld in de zaak S.J. wegens een schending van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel zoals gewaarborgd door artikel 13 (in combinatie met artikel 3) van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden⁵⁰⁴. Het Hof heeft zich over de vordering tot schorsing gebogen die aanhangig was gemaakt bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) in het kader van een beslissing tot weigering van een verblijfsaanvraag gebaseerd op artikel 9ter van de vreemdelingenwet⁵⁰⁵. Beide partijen tekenden beroep aan tegen de beslissing. Nog voor dat de Grote Kamer van het EHRM uitspraak kon doen in de beroepsprocedure, gingen de partijen over tot een minnelijke schikking. Mevrouw en haar kinderen kregen een verblijf van onbepaalde duur en een schadevergoeding van 7.000 euro⁵⁰⁶.

In 2014 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie zich tot vijfmaal toe over de terugkeerrichtlijn gebogen.

In twee arresten onderzoekt het Hof de administratieve detentie van een onderdaan van een derde land in irregulier verblijf in een penitentiaire inrichting in afwachting van zijn verwijdering.

In zijn samengevoegd arrest over de zaken *Bero* en *Bouzalmate*⁵⁰⁷, behandelt het Hof de vraag wat een lidstaat met een federale staatsstructuur moet doen wanneer hij een vreemdeling in irregulier verblijf moet opsluiten met het oog op zijn verwijdering, maar de gefedereerde staat, die bevoegd is om over die plaatsing te beslissen en die uit te voeren, niet over een gespecialiseerd detentiecentrum voor deze personen beschikt. Het Hof herinnert eraan dat de inbewaringstelling met het oog op verwijdering volgens de terugkeerrichtlijn in “gespecialiseerde inrichtingen voor

bewaring” moet plaatsvinden en dat de afwijking van dit principe die zij voorziet strikt moet worden geïnterpreteerd. Het feit dat de gefedereerde entiteit niet over zo’n centrum beschikt, rechtvaardigt geen opsluiting in de gevangenis. In zo’n situatie zou de opsluiting in een gespecialiseerd centrum in een andere deelstaat moeten kunnen plaatsvinden.

In het arrest *Pham*⁵⁰⁸ zet het Hof zijn redenering voort en onderzoekt de kwestie van de instemming van de betrokkene om administratief te worden vastgehouden in een strafinrichting. Het bevestigt dat op de verplichting die door de terugkeerrichtlijn is voorzien om de onderdanen van derde landen in irregulier verblijf gescheiden te houden van de gevangenen van gemeen recht geen enkele uitzondering mogelijk is, zelfs niet als de betrokkene akkoord gaat met die plaatsing. Het voegt eraan toe dat deze verplichting om hen gescheiden te houden een basisvoorwaarde is van de inbewaringstelling. Zonder dat is deze, in beginsel, niet in overeenstemming met de richtlijn.

In een derde arrest⁵⁰⁹, onderzoekt het Hof de kwestie van de vorm van een beslissing tot verlenging van de opsluiting met het oog op verwijdering en het gerechtelijk toezicht daarop. In dit arrest verduidelijkt het Hof zes punten:

- de beslissing om de opsluiting na zes maanden te verlengen, moet een schriftelijke en gemotiveerde handeling zijn (in feite en in rechte);
- deze handeling mag niet alleen gemotiveerd zijn door het feit dat de betrokkene niet over identiteitsdocumenten beschikt;
- de gepastheid van de verlenging van de inbewaringstelling moet het voorwerp kunnen uitmaken van een gerechtelijke controle die de bevoegde autoriteit de mogelijkheid biedt te oordelen over alle relevante feitelijke of juridische elementen om te bepalen of de maatregel gerechtvaardigd is;
- de toezichthoudende rechterlijke instantie moet hetzij de verlenging van de opsluiting kunnen bevelen, hetzij een vervangende en minder dwingende maatregel, hetzij de invrijheidstelling;
- zij moet ook nagaan of het feit dat men er niet in slaagt om een identiteitsdocument te verkrijgen al dan niet verband houdt met het gebrek aan medewerking van de betrokkene;
- de lidstaat moet een schriftelijke bevestiging van zijn toestand, maar niet noodzakelijk een verblijfstitel, uitreiken aan de onderdaan van een derde land die door een rechter in vrijheid werd gesteld, omdat er geen redelijk vooruitzicht van verwijdering meer bestaat wegens de onmogelijkheid om een identiteitsdocument voor te leggen.

502 Het project ‘Contention’ (Judicial CONTROL of immigration deTENTION) wordt uitgevoerd door het Migration Policy Centre at the Robert Schuman Centre for Advanced Studies in partnerschap met het Réseau Odysseus van de ULB. Voor meer informatie, zie: www.contention.eu.

503 P. DE BRUYCKER en S. MANANASHVIL, *The Extent of Judicial Control of Pre-Removal Detention in the EU, European Synthesis Report of the Project CONTENTION*, december 2014. Beschikbaar op: www.contention.eu.

504 EHRM, S.J. v. België, nr. 70055/10, 27 februari 2014.

505 Dit arrest heeft het voorwerp uitgemaakt van een analyse in het *Jaarverslag Migratie 2013* (pp. 62-63, 79-80, 186) en zal ook worden behandeld in *hfdst.10. Procedurele waarborgen: het recht om je grondrechten te doen gelden* van dit jaarverslag.

506 EHRM, S.J. v. België, 19 maart 2015 (Schrapping).

507 HvJEU, C-473/13, *Adala Bero v. Regierungspräsidium Kassel*, en C-514/13, *Ettayebi Bouzalmate v. Kreisverwaltung Kleve*, 17 juli 2014 (samengevoegde zaken).

508 HvJEU, C-474/13, *Thi Ly Pham v. Stadt Schweinfurt, Amt für Meldewesen und Statistik*, 17 juli 2014.

509 HvJEU, C-146/14, *PPU Bashir Mohamed Ali Mahdi*, 5 juni 2014. Zie ook: *EDEM, Newsletter Juni 2014*, pp. 3-6, beschikbaar op: www.uclouvain.be.

Ten slotte, gaan de laatste twee arresten over het recht om gehoord te worden alvorens een terugkeerbeslissing wordt genomen. In zijn arrest *Sophie Mukarubega*⁵¹⁰ bevestigt het Hof dat de onderdanen van derde landen die behoorlijk werden gehoord over het irreguliere karakter van hun verblijf niet noodzakelijk opnieuw moeten worden gehoord vóór een terugkeerbesluit tegen hen wordt genomen.

In zijn arrest *Boudjlida*⁵¹¹ omkadert het Hof de modaliteiten voor een onderdaan van een derde land in irregulier verblijf om zijn recht om te worden gehoord uit te oefenen alvorens tegen hem een terugkeerbeslissing wordt genomen⁵¹².

2.2. | Ontwikkelingen op Belgisch niveau

De federale regering schoof een reeks prioritaire werkpunten naar voor over detentie, terugkeer en verwijdering van vreemdelingen in irregulier verblijf.

Het regeerakkoord van 9 oktober 2014 voorziet dat een “kwaliteitsvol, humaan en duurzaam” terugkeerbeleid zal worden gevoerd volgens het principe “vrijwillig als het kan, gedwongen als het moet”. De begeleiding en de ondersteuning van de vrijwillige terugkeer zullen worden toevertrouwd aan ngo’s op basis van een overeenkomst met Fedasil. Naast het bestaande terugkeertraject en de terugkeerplaatsen, zal een proefproject worden opgezet waarbij de terugkeer vanuit opvangstructuren wordt georganiseerd.

Daarnaast zal de overheid blijven investeren in de gedwongen terugkeer met een grotere “efficiëntie” en “effectiviteit”⁵¹³. Daartoe zal de overheid optimaal gebruik maken van de Europese terugkeerbondsen en van de Frontex-vluchten en zal ze het aantal plaatsen in de gesloten centra verhogen. Myria zal bijzonder waakzaam blijven toezien op die ontwikkelingen. Indien het aantal gevallen van gedwongen terugkeer wordt verhoogd, in het bijzonder door het inleggen van of de deelname aan beveiligde vluchten, is het absoluut onontbeerlijk om het monitoringsmechanisme van de gedwongen verwijderingen efficiënter en transparanter te maken. De vraag van de financiering en de onafhankelijkheid van de

Algemene Inspectie van de federale politie en van de lokale politie (AIG) – en het feit dat het toezicht wordt uitgeoefend door voormalige politiebeambten of gedetacheerde politieagenten – werd door Myria al aangehaald⁵¹⁴. Wat het streven betreft om het aantal plaatsen in gesloten centra te verhogen, betreurt Myria dat er niet veeleer wordt geïnvesteerd in de invoering van nieuwe alternatieve vormen voor opsluiting⁵¹⁵. Dergelijke alternatieven zijn immers niet alleen veel minder duur⁵¹⁶, maar ze garanderen vooral principieel een grotere eerbiediging van de grondrechten van de vreemdelingen.

Bovendien verklaart de regering dat ze prioriteit wil geven aan de verwijdering van “delinquenten in illegaal verblijf” en ex-gedetineerden. In dit verband wil Myria hier herinneren aan zijn aanbeveling om criteria voor de bepaling van het begrip openbare orde in een wettekst op te nemen⁵¹⁷. Daardoor zou de overheid immers verplicht zijn om geval per geval een volledige en gedetailleerde evaluatie uit te voeren van de evenredigheid tussen het gedrag van de persoon, zijn grondrechten en de banden die hij met de samenleving heeft opgebouwd. Die criteria zouden concrete elementen vormen die door de hoven en rechtbanken moeten worden onderzocht, onder andere in het kader van de controle van de wettelijkheid van de beslissing tot verwijdering van een persoon die, bijvoorbeeld, een gerechtelijk verleden heeft. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het Hof van Justitie van de EU zich op dit ogenblik over de vraag van de interpretatie buigt die de lidstaten moeten geven aan het begrip “gevaar voor de openbare orde” in het kader van terugkeerprocedures (voor het al of niet toekennen van een termijn voor de vrijwillige terugkeer)⁵¹⁸.

Myria benadrukt dan weer de bereidheid van de regering om een oplossing te vinden voor de personen die, om redenen die onafhankelijk zijn van hun wil, niet naar hun land van herkomst kunnen terugkeren. Dit sluit aan bij de bekommernissen die Myria herhaaldelijk heeft aangegeven in zijn Jaarverslagen Migratie⁵¹⁹. Het betreurt niettemin dat door de overheid geen concrete maatregelen werden

Het is absoluut onontbeerlijk om het monitoringsmechanisme van de gedwongen verwijderingen efficiënter en transparanter te maken.

510 HvJEU, C-166/13, *Sophie Mukarubega v. Préfet de Police, Préfet de la Seine-Saint-Denis*, 5 november 2014. Voor meer informatie, zie ook: EDEM, *Newsletter November-December 2014*, pp. 4-14.

511 HvJEU, C-249/13, *Boudjlida v. Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, 11 december 2014.

512 Die twee arresten worden becommentarieerd in *hfdst. 10. Procedurele waarborgen: het recht om je grondrechten te doen gelden van dit jaarverslag*.

513 Kamer, *Algemene beleidsnota: Asiel en Migratie*, 28 november 2014, DOC 54-0588/026, p. 34.

514 *Jaarverslag Migratie 2012*, p. 159.

515 Wij herinneren eraan dat op dit ogenblik twee types van alternatieven voor opsluiting worden toegepast door de DVZ. Het betreft de terugkeerbouwingen voor gezinnen (momenteel 23 wooneenheden) en de opvolging thuis in het kader van een overeenkomst (zie 9.2.2.2 in dit hoofdstuk).

516 De kostprijs van de opsluiting van een vreemdeling in een gesloten centrum (huisvesting, verblijf en gezondheidszorgen) bedraagt sinds 1 januari 2015 - 186 euro per dag en per persoon (art. 17/7, § 2 KB 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen).

517 *Jaarverslag Migratie 2013*, IV. C. *Uitdaging onder de loep: openbare orde, detentie en verwijdering*.

518 Hangende zaak C-554/13, *Zh. en O.*, 13 december 2013 (datum van het verzoek over de interpretatie van het art. 7 van de terugkeerrichtlijn).

519 *Jaarverslag Migratie 2010*, pp. 112-114, 117, 170 en annex 1; *Jaarverslag Migratie 2009*, pp. 42-45.

genomen naar aanleiding van de recente onmogelijkheid om naar bepaalde landen terug te keren wegens de ebola-epidemie (zie verder).

2.2.1. | Ontwikkelingen op gebied van terugkeer

In 2014 heeft Fedasil de toegangscriteria tot het vrijwillige terugkeerprogramma bijgewerkt. Het agentschap heeft zijn overzichtstabel up-to-date gebracht waarin de voorwaarden worden vermeld om de verschillende vormen van steun bij de vrijwillige terugkeer te kunnen genieten⁵²⁰. Verder heeft het ook meerdere veranderingen aangegeven:

- de vereenvoudiging van de toegangsvoorwaarden tot het terugkeerprogramma⁵²¹;
- het opzetten van een specifiek re-integratieproject voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV's) die terugkeren naar de Balkanlanden;⁵²²
- de toegang voor (ex-)NBMV's tot hulp bij de terugkeer tot hun 21ste levensjaar;⁵²³
- de invoering van overgangsmaatregelen voor de toegang tot ondersteuning bij een vrijwillige terugkeer naar Moldavië⁵²⁴ (een land waarvan de onderdanen sinds april 2014 zijn vrijgesteld van de visumplicht om het grondgebied van de EU binnen te komen).

De onderbrenging in het open terugkeercentrum van Holsbeek van gezinnen met minderjarige kinderen in irregulier verblijf die materiële hulp ontvangen (zoals voorzien door het koninklijk besluit van 24 juni 2004)⁵²⁵ werd herhaaldelijk veroordeeld⁵²⁶. Zo oordeelde de arbeidsrechtbank van Brugge⁵²⁷ dat de materiële hulp aan begeleide minderjarigen in irregulier verblijf niet

mag worden beperkt in de tijd en evenmin aan nieuwe voorwaarden mag worden onderworpen. Die hulp moet aan hen worden toegestaan zo lang als dit noodzakelijk is. Het Arbeidshof van Luik⁵²⁸ heeft dit standpunt bevestigd en voegde eraan toe dat de hulp moest worden toegestaan tot aan de uitwijzing van het gezin of tot de verkrijging van een machtiging tot verblijf. Dat is het geval zo lang als het gezin geen gevolg geeft, vrijwillig of gedwongen, aan het bevel om het grondgebied te verlaten. Meerdere beslissingen veroordelen ook de overbrenging naar het terugkeercentrum omdat het de continuïteit van het recht op onderwijs belemmert⁵²⁹. Hierbij dient te worden opgemerkt dat in 2014 87 gezinnen (373 personen) in het centrum van Holsbeek werden ondergebracht⁵³⁰. In juni 2015 kondigde de staatssecretaris de sluiting van het centrum aan.

2.2.2. | Ontwikkelingen in verband met detentie

De mogelijkheid voor gezinnen om in de eigen woning te verblijven als alternatief voor opsluiting

In 2014 werd een koninklijk besluit⁵³¹ uitgevaardigd met de voorwaarden bepaalt waaraan een gezin in irregulier verblijf moet voldoen om in een eigen woning te mogen verblijven als alternatief voor opsluiting⁵³².

We herinneren eraan dat in 2011 een nieuwe bepaling werd opgenomen in de vreemdelingenwet: een gezin met minderjarige kinderen wordt in beginsel niet vastgehouden in een gesloten centrum, tenzij aangepast aan de noden voor gezinnen met minderjarige kinderen en voor een beperkte duur⁵³³. Die bepaling voorziet ook dat de gezinnen in irregulier verblijf de mogelijkheid hebben om, onder bepaalde voorwaarden, in hun eigen woning te verblijven. Die voorwaarden zijn opgenomen in een overeenkomst die werd gesloten tussen het gezin en de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ).

520 FEDASIL, Programma 'vrijwillige terugkeer': Wie komt in aanmerking?, 2014. Beschikbaar op www.fedasil.be.

521 FEDASIL, *Nieuwsbrief 'Vrijwillige terugkeer'*, mei 2014.

522 Bosnië-Herzegovina, Servië, Kosovo, Macedonië, Montenegro en Albanië zijn de zes Balkanlanden waar de opvang en de re-integratie van de (ex-)NBMV's voortaan worden versterkt. Fedasil, *Nieuwsbrief 'Vrijwillige terugkeer'*, mei 2014.

523 FEDASIL, *Nieuwsbrief 'Vrijwillige terugkeer'*, februari 2014.

524 FEDASIL, *Nieuwsbrief 'Vrijwillige terugkeer'*, juli 2014.

525 KB 24 juni 2004 tot bepaling van de voorwaarden en de modaliteiten voor het verlenen van materiële hulp aan een minderjarige vreemdeling die met zijn ouders illegaal in het Rijk verblijft.

526 Sinds mei 2013 wordt deze personen ondergebracht in het open terugkeercentrum, na de ondertekening van een nieuw samenwerkingsprotocol tussen de DVZ en Fedasil. Dit protocol heeft veel kritiek te verwerken gekregen van het verenigingswezen, omdat het de onderbrenging van gezinnen beperkt tot 30 dagen (de uitvoeringstermijn van het bevel om het grondgebied te verlaten). Als het gezin na afloop van die opvangperiode niet voor een vrijwillige terugkeer heeft gekozen en er ook geen enkele verblijfstitel aan het gezin kan worden uitgereikt, dan wordt het overgebracht naar een terugkeewoning in afwachting van de gedwongen terugkeer. Voor meer informatie hierover, zie: *Jaarverslag Migratie 2013*, pp. 189-190.

527 Arbrb. Brugge, 13 februari 2014, 13/1179/A.

528 Arbh. Luik (13de Kamer), 21 februari 2014, nr.2014/CN/1. Tegen dit arrest werd cassatieberoep aangetekend. Voor meer informatie, zie ook: L. TSOURDI, "Familles avec enfants mineurs en séjour illégal: La continuité de l'aide matérielle ne peut souffrir d'aucune interruption", *Newsletter EDEM*, mei 2014.

529 Met name Arbrb. Brussel (12de Kamer.), 3 maart 2014, nr.12/14864/A en 13/115339/A; Arbrb. Brussel (12de Kamer.), 13 oktober 2014, nr.14/1857/A.

530 Informatie per mail ontvangen van de DVZ op 20 april 2015.

531 KB 17 september 2014 tot bepaling van de inhoud van de overeenkomst die wordt gesloten en de sancties die kunnen worden opgelegd krachtens artikel 74/9, § 3, van de vreemdelingenwet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

532 In dat verband werd in 2013 een pilootproject opgestart voor thuisbegeleiding in Antwerpen, Charleroi, Gent en Luik. Voor meer informatie, zie *Jaarverslag Migratie 2013*, hfdst. IV. B.2.3.

533 Wet 16 november 2011 tot invoeging van een artikel 74/9 in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, inzake het verbod op het opsluiten van kinderen in gesloten centra. Zie hierover ook: *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 144-145.

Het koninklijk besluit bepaalt de inhoud van de overeenkomst alsook de sancties die kunnen worden opgelegd aan een gezin dat die overeenkomst niet naleeft. De (cumulatieve) voorwaarden waaraan het gezin moet voldoen om in zijn woning te kunnen blijven, zijn:

- in een woning verblijven die aan de elementaire vereisten van veiligheid, gezondheid en woonbaarheid voldoet;
- een attest voorleggen dat aantoont dat het gezin de woning die wordt gebruikt bezit of huurt of de toestemming heeft van de eigenaar van het goed, die bevestigt dat het gezin er mag verblijven;
- in zijn eigen levensonderhoud kunnen voorzien;
- zich bij de overheden melden wanneer dat wordt gevraagd;
- meewerken aan de organisatie van zijn terugkeer en met name aan de identificatieprocedure;
- het vastgelegde tijdschema respecteren (dat door de ondersteunende ambtenaar wordt opgemaakt samen met het gezin en dat zo nodig in onderling overleg kan worden bijgestuurd);
- op met hem overeengekomen momenten toegang verschaffen tot de woning aan de ondersteunende ambtenaar van de DVZ;
- "indien het gezin schade heeft veroorzaakt die ten laste valt van de Belgische Staat, [zal het] de eventuele kosten terugbetalen om de herstelling uit te voeren" (zonder verdere informatie over wat dit concreet betekent);
- een borgsom storten, als de overheid dit vereist, om zijn terugkeer te garanderen.

Indien de overeenkomst door het gezin niet wordt gerespecteerd, kan een van de volgende sancties worden opgelegd:

- de vasthouding van het gezin in een terugkeewoning;
- de vasthouding van een volwassen gezinslid in een gesloten centrum tot aan zijn verwijdering (samen met de rest van het gezin);
- de vasthouding van het hele gezin in een gesloten centrum voor een zo kort mogelijke periode en op voorwaarde dat die plaats aangepast is aan de noden van gezinnen met minderjarige kinderen.

De tekst vermeldt dat de keuze van de sanctie afhangt van de ernst van de overtreding en van het gedrag van het gezin (zonder preciseringen). De toepassing door de DVZ van een van die sancties doet geen afbreuk aan andere maatregelen die zouden kunnen worden genomen om de openbare orde en de nationale veiligheid te beschermen.

Tussen 15 november en eind december 2014⁵³⁴, verbleven 18 families in hun woonst als alternatief voor detentie. Daarvan hebben 12 families een overeenkomst aangegaan met de DVZ. Op de 18 families:

- heeft één familie getekend voor een vrijwilliger terugkeer;
- heeft één familie een nieuwe verblijfsaanvraag ingediend;
- werd één familie overgebracht naar een terugkeewoning (als sanctie voor het niet respecteren van de overeenkomst met de DVZ);
- werd voor drie families onderzocht welke medische begeleiding mogelijk is bij hun terugkeer (special needs programma);
- zijn twaalf families verdwenen.

Op zich is de goedkeuring van een wetgevend kader dat de invoering van nieuwe alternatieven voor de opsluiting mogelijk maakt een positieve ontwikkeling. Toch blijven meerdere elementen verontrustend. Eerst en vooral maakt de tekst geen enkele gradatie tussen de verschillende sancties en voorziet hij geen enkel systeem van voorafgaande waarschuwing. Het feit dat het belang van het kind uitdrukkelijk in aanmerking wordt genomen, is niet voorzien in de keuze van de sanctie noch in de beslissing om het gezin te scheiden, en evenmin in de beslissing tot vasthouding die daaruit voortvloeit. Tot slot geeft deze tekst de DVZ de mogelijkheid om een ouder van de rest van het gezin te scheiden om zuiver administratieve redenen. Dit roept op minstens twee niveaus vragen op. Enerzijds, is de evenredigheid van de maatregel ten opzichte van de eerbieding van het privé- en het gezinsleven (bekrachtigd in artikel 8 van het EVRM) niet gewaarborgd. Anderzijds, is er het feit dat het koninklijk besluit niet uitdrukkelijk uitsluit dat de sancties van toepassing zijn zelfs wanneer het om een eenoudergezin gaat. Er loopt momenteel een beroepsprocedure tegen dit koninklijk besluit bij de Raad van State⁵³⁵.

Deze praktijk om gezinnen te scheiden, werd door de DVZ al toegepast voor gezinnen die in terugkeewoningen verblijven, in het bijzonder wanneer de dienst van mening is dat er sprake is van risico op ontsnappen, elementen van openbare orde of relatieproblemen binnen het gezin. De negatieve impact van deze scheiding op het gezin en zijn begeleiding bij de terugkeer werd door een aantal ngo's herhaaldelijk benadrukt⁵³⁶.

Op zich is de goedkeuring van een wetgevend kader dat de invoering van nieuwe alternatieven voor de opsluiting mogelijk maakt een positieve ontwikkeling. Toch blijven meerdere elementen verontrustend.

534 Informatie per mail ontvangen van de DVZ op 9 april 2015.

535 Annulatieberoep ingediend door UNICEF België, DEI-Belgique, Service droit des jeunes, Ligue des Droits de l'Homme Vluchtelingenwerk Vlaanderen, CIRÉ et JRS-Belgium op 24 november 2014.

536 Platform Kinderen op de vlucht, « Unités d'habitation ouverte » et « coaches » pour les familles avec enfants mineurs, comme alternative à l'enfermement, Evaluation après quatre ans de fonctionnement, ["Open woonunits" en "coaches" voor gezinnen met minderjarige kinderen als alternatief voor detentie, Evaluatie na vier jaar werking] oktober 2012, pp. 11-15. Beschikbaar op: www.sdj.be.

De terugkeerwoningen als alternatief voor de opsluiting van gezinnen

In 2014 werden 217 gezinnen ondergebracht in een terugkeerwoning⁵³⁷. In totaal ging het over 754 personen, waarvan 429 minderjarige kinderen. Daaronder bevonden zich:

- 68 families, die werden teruggedreven aan de grens, waarvan 35 in asielprocedure ;
- 33 families in afwachting van een Dublinoverdracht ;
- 84 families, vastgehouden ingevolge een SEFOR-procedure ;
- 11 families overbracht na een verblijf in het open terugkeercentrum van Holsbeek ;
- 2 families overgebracht vanuit een open terugkeerplaats ;
- 14 families overgebracht vanuit een opvangcentrum van Fedasil ('Protocol gezinnen') ;
- 5 families, die werden opgepakt naar aanleiding van een politiecontrole.

Na hun verblijf in een terugkeerwoning:

- hebben 20 families internationale bescherming gekregen ;
- werden 23 families gerepatrieerd ;
- werden 21 families teruggedreven ;
- waren 10 families het voorwerp van een Dublinoverdracht ;
- keerden 15 families vrijwillig terug, waarvan 8 met de ondersteuning van IOM ;
- werden 25 families bevrijd ;
- zijn 91 families verdwenen⁵³⁸.

De opsluiting van gezinnen met minderjarige kinderen in een gesloten centrum

Het regeerakkoord van 9 oktober 2014 voorziet de bouw van woonunits voor gezinnen in het gesloten centrum 127bis in Steenokkerzeel⁵³⁹. De staatssecretaris voor Asiel en Migratie heeft immers aangekondigd dat er in eerste instantie vijf eengezinswoningen zijn voorzien, die plaats bieden aan in totaal 34 personen⁵⁴⁰. Nogmaals vijf modules zouden in een latere fase op dezelfde site kunnen worden bijgeplaatst.

Als gevolg van de veroordelingen van België door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wegens de

opsluiting van kinderen in het centrum 127 bis⁵⁴¹ werd de wet⁵⁴² gewijzigd. Ze stelt dat een gezin met minderjarige kinderen in beginsel niet wordt vastgehouden in een gesloten centrum, tenzij aangepast aan de noden voor gezinnen met minderjarige kinderen en voor een beperkte duur. Niettemin worden die twee begrippen niet uitdrukkelijk gedefinieerd. Aangezien de huidige infrastructuur als onaangepast werd beschouwd, werden gezinnen sindsdien in principe niet meer vastgehouden in gesloten centra⁵⁴³, maar wel in terugkeerwoningen.

Myria heeft al zijn bezorgdheid geuit over de wettelijke verankering van de opsluiting van kinderen in een gesloten centrum⁵⁴⁴. Het betreft op dit ogenblik ten eerste de wil van de regering om die woonstructuren in het centrum 127bis te voorzien en de opsluiting van kinderen die daaruit zal voortvloeien. Voor Myria is dit onmiskenbaar een stap terug voor de eerbiediging van de grondrechten van de vreemdelingen. Het zal de praktische uitvoering van dit project dus van zeer nabij volgen. Op dit moment blijven talrijke vragen onbeantwoord, meer bepaald welke het profiel zal zijn van de gezinnen die er zullen worden vastgehouden, hoe het recht op onderwijs van de kinderen zal worden gewaarborgd, welke maatregelen zullen worden genomen om de woning aan de noden van de kinderen aan te passen. We merken op dat het Grondwettelijk Hof in 2013⁵⁴⁵ enkele elementen betreffende de opsluitingsomstandigheden van kinderen nader had bepaald. Het had met name opgemerkt dat "elk familielid de woonunit dagelijks zonder voorafgaande toestemming mag verlaten en (...) dat de mogelijkheid om de ouders van hun vrijheid te beroven (...) in werking moet worden gesteld zonder dat de minderjarige kinderen er nadeel van ondervinden". We herinneren er ten slotte aan dat opsluiting, sinds de omzetting van de terugkeerrichtlijn, een maatregel moet zijn die pas in laatste instantie wordt genomen, wanneer andere afdoende maar minder dwingende maatregelen niet doeltreffend kunnen worden toegepast⁵⁴⁶.

Myria betreurt ten eerste de wil van de regering om woonstructuren in het centrum 127bis te voorzien en de opsluiting van kinderen die daaruit zal voortvloeien. Voor Myria is dit onmiskenbaar een stap terug voor de eerbiediging van de grondrechten van de vreemdelingen.

537 Sinds 2008 worden gezinnen die onwettig in het land verblijven en op een gedwongen terugkeer worden voorbereid of die aan de grens asiel hebben aangevraagd en aan wie een beslissing tot vasthouding werd betekend, ondergebracht in terugkeerwoningen die door de DVZ worden beheerd. Dit vormt een alternatief voor hun opsluiting in een gesloten centrum. Op dit ogenblik zijn er 23 woonunits. Zie hierover: *Jaarverslag Migratie 2010*, pp. 178-180.

538 Informatie per briefwisseling ontvangen van de DVZ op 9 april 2015. 12 families waren nog altijd gehuisvest in een terugkeerwoning op 31/12/2014.

539 Federaal regeerakkoord 9 oktober 2014, p. 159.

540 Kamer, *Algemene Beleidsnota - Asiel en Migratie*, 28 november 2014, DOC 54-0588/026, p. 38.

541 EHRM, *Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga v. Belgique*, nr. 13178/03, 12 oktober 2006; EHRM, *Muskhadzhiyeva en anderen v. België*, nr. 41442/07, 19 januari 2010; EHRM, *Kanagaratnam en anderen v. België*, 15297/09, 13 december 2011.

542 Art. 74/9 vreemdelingenwet.

543 Ondanks dit verbod op opsluiting in de huidige structuren, gebeurt het niettemin regelmatig dat gezinnen met minderjarige kinderen bij hun aankomst of vóór hun gedwongen verwijdering gedurende enkele uren, of zelfs een nacht, in de gesloten centra Caricole en 127bis worden opgesloten. Zie hierover: *Jaarverslag Migratie 2013*, p. 190.

544 Zie ook: *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 144-145.

545 GwH 19 december 2013, nr. 166/2013. Zie hierover: *Jaarverslag Migratie 2013*, p. 190.

546 Art. 7 vreemdelingenwet.

Een nieuw opsluitingsregime in gesloten centra: het kamerregime

In mei 2014 werd het koninklijk besluit over de werking van de gesloten centra gewijzigd⁵⁴⁷ om er een nieuw opsluitingsregime in op te nemen: het kamerregime. Dit regime is een uitzondering op het groepsregime (het regime dat van kracht is in alle gesloten centra). Het kamerregime is bestemd voor personen die zich niet lijken te kunnen aanpassen aan het groepsregime, wegens hun gedrag voorafgaand aan of tijdens hun opsluiting in het gesloten centrum. De directeur van het gesloten centrum neemt de beslissing om het kamerregime al dan niet toe te passen. Het KB voorziet een minimumuitrusting voor deze kamers (meubilair, sanitaire voorzieningen, ontspanningsmateriaal en een oproepsysteem). Personen in het kamerregime hebben recht op minimum drie uur activiteiten per dag (waarvan een gedeelte in open lucht). De directeur kan deze activiteiten stopzetten als de persoon een gevaar vormt voor zijn eigen veiligheid, de veiligheid van de andere gedetineerden of van de personeelsleden, of wanneer hij de goede werking van het centrum in gevaar brengt. We merken op dat het koninklijk besluit wel voorziet dat de beslissing om de betrokkene in een kamerregime op te sluiten ter kennis wordt gebracht van de gedetineerde, maar dat het geen enkele verplichting bevat om de betrokkene hieromtrent te horen noch om deze beslissing te formaliseren en schriftelijk te motiveren. Er is geen enkele procedure voorzien om beroep aan te tekenen tegen die beslissing. De enige mogelijkheid voor een gedetineerde die deze beslissing wil betwisten, bestaat erin om een klacht in te dienen bij de Klachtencommissie of bij de directeur van het gesloten centrum (zie verder).

De invoering van dit regime viel samen met de opening, in de zomer van 2014, van de beveiligde vleugel van het gesloten centrum van Vottem. Dit deel van het gebouw werd onlangs gerenoveerd om er cellen te bouwen die een kamerregime mogelijk maken. De vleugel bestaat uit twaalf cellen, die ingericht zijn om er telkens twee personen in op te sluiten. De deur van de cellen blijft permanent gesloten en de maaltijden worden in de cel opgediend. In dit deel van het gesloten centrum werd de sterkte van het (veiligheids)personeel opgedreven. Myria heeft geen statistieken gekregen over het aantal personen die in 2014 werden vastgehouden in het kamerregime.

Systeem voor het indienen van klachten in gesloten centra en voor het toezicht op de detentieplaatsen

In het koninklijk besluit over de werking van de gesloten centra werd een nieuwe klachtenprocedure opgenomen voor de personen die opgesloten zijn in een gesloten centrum⁵⁴⁸. Voortaan kunnen de gedetineerden een klacht ook per brief indienen rechtstreeks bij de directeur van het centrum, die binnen de tien werkdagen een antwoord moet geven. De klacht kan worden ingediend in een van de landstalen, in het Engels of in de taal van het land van oorsprong van de gedetineerde. Een kopie van de klacht en van het antwoord worden aan de Directeur-generaal van de DVZ en aan het Permanent Secretariaat van de Klachtencommissie bezorgd. De klacht moet worden ingediend “binnen de 24 uur”, maar het koninklijk besluit preciseert niet op welk moment die termijn ingaat (vanaf de feiten? de betekening van een beslissing? etc.). Het vermeldt evenmin waarop die klacht betrekking kan hebben, noch welke de behandelingsprocedure is (verhoor van de gedetineerde, bemiddeling etc.) of de eventuele resultaten van een klacht. De aansluiting op en de band tussen dit nieuwe systeem en het klachtenmechanisme dat nu al bestaat bij de Klachtencommissie wordt evenmin duidelijk gemaakt.

Tot slot is er niets voorzien met betrekking tot de toepassing van dit systeem op de INAD-centra (detentiecentra aan de grens voor passagiers die niet tot het grondgebied kunnen worden toegelaten) van de regionale luchthavens en op de terugkeerbouwingen (waar het klachtenmechanisme van de Commissie het enige blijft). We merken op dat de gesloten centra het aantal klachten dat door de gedetineerden bij de directeur en de Klachtencommissie wordt ingediend voortaan in hun jaarverslag moeten vermelden.

In de loop van 2014 werden 28 klachten ingediend bij de Klachtencommissie in de gesloten centra⁵⁴⁹. Daarvan werden er acht onontvankelijk verklaard door het Permanent Secretariaat. Van de twintig klachten die ontvankelijk werden verklaard:

- hebben vijf klachten tot een minnelijke schikking geleid of werden ingetrokken;
- werden er tien verworpen bij gebrek aan actueel legitiem belang;
- werden er vijf ongegrond verklaard.

547 KB 8 mei 2014 tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op plaatsen gelegen op het Belgisch grondgebied, beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, waar een vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking gesteld van de regering of vastgehouden, overeenkomstig de bepalingen vermeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

548 KB 7 oktober 2014 tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op plaatsen gelegen op het Belgisch grondgebied, beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, waar een vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking gesteld van de regering of vastgehouden, overeenkomstig de bepalingen vermeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

549 Informatie doorgegeven door het Permanent Secretariaat aan het Centrum via elektronische post op 14 januari 2015.

Die klachten hebben voornamelijk betrekking op het personeel (11 klachten), de medische dienst (7 klachten) en de juridische bijstand (2 klachten). Ze gaan hoofdzakelijk uit van personen die zijn opgesloten in de gesloten centra van Merksplas (8 klachten) en Vottem (9 klachten waarvan er 4 werden ingediend door personen die in de beveiligde vleugel zijn opgesloten). Er dient te worden opgemerkt dat voor de achttien klachten die tot midden september werden ingediend, minstens zes beslissingen werden genomen na de effectieve verwijdering van de betrokkene⁵⁵⁰.

In oktober 2014 heeft de Kamer van Volksvertegenwoordigers⁵⁵¹ een voorstel van resolutie ingediend waarbij de regering wordt verzocht om een Comité D (Detentie) op te richten dat belast is met het toezicht - extern, onafhankelijk en effectief - op de verschillende plaatsen in België waar mensen van hun vrijheid zijn beroofd. Het voorstel beoogt om de opdrachten van de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen zo aan te passen dat ze kunnen worden uitgebreid naar alle plaatsen waar mensen van hun vrijheid zijn beroofd (met inbegrip van

de gesloten centra). Net als het Comité P (Vast Comité van Toezicht op de politiediensten) en het Vast Comité I (Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten) zou een Comité D onder het toezicht van het Federaal Parlement staan. Het zou als voornaamste opdracht hebben om regelmatig alle detentieplaatsen te bezoeken, het zou adviezen en aanbevelingen formuleren voor de overheidsinstanties en wijzigingen van de toepasselijke wet- en regelgeving voorstellen. Zijn jaarlijks activiteitenverslag zou openbaar worden gemaakt. Volgens het voorstel zou de oprichting van dit comité het mogelijk maken om in te gaan op de aanbevelingen van de internationale organisaties en

van de federale Ombudsman en zou het risico van een schending van de grondrechten van de gedetineerden verminderen. Myria verheugt zich over dit voorstel dat aansluit bij zijn aanbevelingen over de invoering van een dergelijk mechanisme. Het moedigt de goedkeuring en de snelle invoering van een dergelijke voorziening aan.

Het klachtenmechanisme in de gesloten centra, dat regelmatig met de vinger wordt gewezen door internationale instellingen en door de actoren van de sector, zou grondig moeten worden hervormd om alle punten van kritiek die aan zijn adres worden geuit in zijn werking op te nemen.

Myria verheugt zich over de voorstel om een Comité op te richten dat belast is met het toezicht - extern, onafhankelijk en effectief - op de verschillende plaatsen in België waar mensen van hun vrijheid zijn beroofd. Het moedigt de goedkeuring en de snelle invoering van een dergelijke voorziening aan.

552 De procedure voor de indiening van klachten is in werking getreden in januari 2004. De eerste klacht die werd ingediend door een vreemdeling die was opgesloten in een gesloten centrum dateert van 15 januari 2004.

553 Het Permanent Secretariaat moet het Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding in kennis stellen van elke ingediende klacht en van het gevolg dat het aan de klacht heeft gegeven (art. 131 KB 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op plaatsen gelegen op het Belgisch grondgebied, beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, waar een vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking gesteld van de regering of vastgehouden, overeenkomstig de bepalingen vermeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen).

554 Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *De Klachtencommissie als verantwoordelijke instantie voor de behandeling van de klachten van de gedetineerden in de gesloten centra (2004-2007): Analyse en evaluatie van een ontoereikende maatregel*, januari 2008, beschikbaar op: www.diversiteit.be.

555 Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden.

556 Noch het KB van 2 augustus 2002, noch het MB van 23 januari 2009 tot vaststelling van de procedure- en werkingsregels van de Commissie en het Permanent Secretariaat, bedoeld in het artikel 130 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op plaatsen gelegen op het Belgisch grondgebied, beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, waar een vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking gesteld van de regering of vastgehouden, overeenkomstig de bepalingen vermeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

557 Het jaar van inwerkingtreding van de wettelijke mogelijkheden voor de personen die zijn opgesloten in terugkerwoningen en die welke zijn opgesloten in INAD-centra om een klacht in te dienen bij de Klachtencommissie.

558 Finale opmerkingen bij het derde periodiek rapport van België, Inlichtingen ontvangen van België omtrent de opvolging van de finale opmerkingen, november 2014, p. 26, beschikbaar op: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/029/64/PDF/G1502964.pdf?OpenElement>.

559 Meer bepaald: Comité tegen Foltering van de Verenigde Naties, *Afsluitende opmerkingen betreffende het derde periodiek rapport van België*, 1 januari 2014, p. 5; Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing, *Rapport aan de Regering van België met betrekking tot het bezoek aan België (van 28 september tot 7 oktober 2009) door het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing*, 23 juli 2010, p. 31 en EHRM, *Muskhadzhiyeva v. België*, nr. 41442/07, 10 januari 2010, § 50.

560 Aide aux personnes déplacées, Caritas International- België, Protestants sociaal Centrum, CIRE, JRS-Belgium, Mouvement contre le racisme, antisémitisme et la xénophobie (Mrax), Point d'appui, Sociale Dienst Socialistische Solidariteit (SESO), Vluchtelingenwerk Vlaanderen, *Recht op recht in de gesloten centra: De toegang tot de juridische bijstand in de gesloten centra voor vreemdelingen in België*, november 2008, p. 60 en pp. 113-118, beschikbaar op: www.kruispuntmi.be.

550 Finale opmerkingen bij het derde periodiek rapport van België, Inlichtingen ontvangen van België omtrent de opvolging van de finale opmerkingen, november 2014, bijlage 1, beschikbaar op: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/029/64/PDF/G1502964.pdf?OpenElement>.

551 Kamer, Voorstel van resolutie om een Comité D op te richten dat toezicht houdt op de verschillende plaatsen in België waar mensen van hun vrijheid zijn beroofd, 21 oktober 2014, DOC 54 0450/001.

Kader 20

De Klachtencommissie: 2004-2014: tien jaar later ... dezelfde vaststellingen

In 2014 is het tien jaar geleden dat de Klachtencommissie voor de gesloten centra en haar Permanent Secretariaat werden opgericht⁵⁵². Sinds de invoering van dat systeem en dankzij de informatie die het krijgt⁵⁵³, volgt Myria de werking van dit mechanisme op de voet. In zijn jaarverslagen Migratie geeft het elk jaar een statistisch overzicht van het aantal klachten dat wordt ingediend en maakt het de balans op van de recente ontwikkelingen op dat gebied.

In 2008 heeft Myria, toen nog het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, een analysedocument gepubliceerd met als titel: *De Klachtencommissie als verantwoordelijke instantie voor de behandeling van de klachten van de gedetineerden in de gesloten centra (2004-2007): Analyse en evaluatie van een ontoereikende maatregel*⁵⁵⁴. In dit document waren een aantal aanbevelingen opgenomen die waren geformuleerd op basis van een vergelijkende analyse van het systeem dat van kracht was in de gesloten centra en in de strafinstellingen⁵⁵⁵. De aanbevelingen van het Centrum hadden met name betrekking op de waarborgen voor onafhankelijkheid en onpartijdigheid, de toegankelijkheid van het systeem, de relevantie van het systeem vanuit het standpunt van de klager, de procedurele waarborgen en de transparantie.

Tien jaar na de invoering van dit mechanisme, betreurt Myria te moeten vaststellen dat het slechts zeer weinig is geëvolueerd. Een groot deel van de vaststellingen die het in zijn analyse van 2008 had gedaan, blijven immers nog altijd actueel. Het gaat hierbij meer bepaald om de volgende punten:

- een goede informatieverstrekking aan de gedetineerden over het bestaan van het klachtenmechanisme en de toegankelijkheid van de klachtenprocedure blijven problematisch. Sinds zijn oprichting werd er door het Permanent Secretariaat geen enkele permanentie georganiseerd in de gesloten centra om er de eventuele klachten in te zamelen. Bij gebrek aan dergelijke permanenties – die de zichtbaarheid en de toegankelijkheid van het mechanisme zouden verbeteren –, zijn de gedetineerden dus gedwongen om hun klachten bij de directie in te dienen. Myria is van oordeel dat deze procedure een hinderpaal betekent voor de gedetineerde die zou kunnen gaan twijfelen aan de onafhankelijkheid van de Commissie;

- De ontvankelijkheidsvoorwaarden van de klachten zijn nog altijd bijzonder streng (schriftelijke procedure, redelijk korte indieningstermijn etc.). Dit wordt aangetoond door het aanzienlijk aantal onontvankelijk verklaarde klachten;
- het wettelijk kader⁵⁵⁶ voorziet geen procedure om beroep aan te tekenen tegen een beslissing om een klacht onontvankelijk te verklaren, noch een dwingende termijn voor de behandeling van de klacht en evenmin een verplichting om de klager, zijn advocaat of eventuele getuigen te horen;
- de werking en de activiteit van de Klachtencommissie en van haar Permanent Secretariaat blijven bijzonder ondoorzichtig. Er werd geen enkel echt transparantiebeleid ingevoerd. Dit zou er nochtans kunnen toe bijdragen om de geloofwaardigheid van het klachtensysteem te versterken en zou een ruimer en transparanter toezicht mogelijk maken op de opsluitingsvoorwaarden in een gesloten centrum;
- de inlichtingen die door het Permanent Secretariaat aan Myria worden meegedeeld beperken zich nog altijd tot uitermate summier informatie. Dit beperkt de mogelijkheden van Myria om zijn wettelijke opdracht, namelijk toezicht uitoefenen op de eerbieding van de grondrechten van de vreemdelingen, uit te voeren. Volledige informatie, met een kopie van de klacht, van de genomen beslissing en van het proces-verbaal van verzoening, zou systematisch aan Myria moeten worden bezorgd. Myria zou ook op de hoogte moeten worden gehouden van de aanbevelingen betreffende de toepassing van het koninklijk besluit op de werking van de gesloten centra die door de Commissie worden geformuleerd ter attentie van de directeurs van de gesloten centra en de directie-generaal van de DVZ nadat een gegronde klacht werd ingediend.

In 10 jaar werking (2004-2014), werden 373 klachten ingediend waarvan er 226 ontvankelijk werden verklaard (60,6 %). Van die 226 ontvankelijke klachten, werden er 9 (gedeeltelijk) gegrond verklaard. In diezelfde periode werden in de gesloten centra 77.676 personen opgesloten.

Er dient verder te worden opgemerkt dat sinds 2009⁵⁵⁸, geen enkele klacht werd ingediend door een bewoner van een terugkeerwoning of een INAD-centrum van een regionale luchthaven en dat de Commissie sinds 2011 geen enkele van de voornoemde aanbevelingen meer heeft geformuleerd⁵⁵⁹.

Het klachtenmechanisme in de gesloten centra, dat regelmatig met de vinger wordt gewezen door internationale instellingen⁵⁵⁹ en door de actoren van de sector⁵⁶⁰, zou grondig moeten worden hervormd om alle punten van kritiek die aan zijn adres worden geuit in zijn werking op te nemen.

Tabel 17. Aantal personen die vastgehouden werden in gesloten centra en aantal klachten die bij de Klachtencommissie zijn ingediend⁵⁶¹, 2004-2014

(Bronnen: DVZ en Permanent Secretariaat van de Klachtencommissie)

Jaar	Aantal personen opgesloten in gesloten centra	Aantal ingediende klachten	Aantal niet ontvankelijk verklaarde klachten	Aantal ontvankelijk verklaarde klachten
2004	7.622	40	25	15
2005	8.191	22	13	9
2006	8.742	52	19	33
2007	7.506	59	17	42
2008	6.902	40	17	23
2009	6.439	30	15	15
2010	6.553	35	11	24
2011	7.034	18	5	13
2012	6.797	17	7	10
2013	6.285	32	10	22
2014	5.605	28	8	20
Totaal	77.676	373	147	226

Het beroep tegen de detentie

In zijn vorige jaarverslagen Migratie heeft Myria zich al over het gerechtelijk toezicht op detentie gebogen⁵⁶². Zo beval Myria al aan om het principe van de gerechtelijke controle van de evenredigheid van de administratieve detentie in de wet te verankeren⁵⁶³.

Ontwikkelingen in de rechtspraak

Het gerechtelijk toezicht op de detentie is de afgelopen jaren sterk geëvolueerd, meer bepaald door de omzetting van de terugkeerrichtlijn in Belgisch recht. In 2014 hebben de onderzoeksrechtbanken, waaronder het Hof van Cassatie, zich over de omvang van die controle gebogen.

Zo was het Hof in januari 2014⁵⁶⁴ van oordeel dat een

vreemdeling in irregulier verblijf op het grondgebied, in toepassing van de terugkeerrichtlijn, slechts in twee gevallen kan worden vastgehouden: wanneer dit is ingegeven “door een risico op onderduiken of [dat] de vreemdeling de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert”. In dit geval werd de opsluiting, die door geen van beide criteria was ingegeven, als onwettig beoordeeld. Het betreft hier een ommekeer in de rechtspraak⁵⁶⁵ die voortaan de mogelijkheden zou moeten beperken om een vreemdeling administratief vast te houden en een strengere rechterlijke controle mogelijk maken, in het bijzonder van beslissingen tot vrijheidsberoving die een risico op onderduiken als reden invoeren⁵⁶⁶.

De impact van dit arrest zou echter ondanks alles beperkt kunnen zijn, want het begrip “risico op onderduiken” kan betrekking hebben op tal van verschillende situaties⁵⁶⁷. Dit concept is niet door de wet bepaald. De memorie van toelichting licht dit concept verder toe, waarin het diverse

561 De cijfers over de klachten werden voor dit verslag gecorrigeerd door het Permanent Secretariaat van de Klachtencommissie (e-mail van 23 april 2015). Ze verschillen lichtjes van de cijfers die het Centrum in zijn vorige jaarverslagen heeft gepubliceerd.

562 *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 148-153; *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 160-161; *Jaarverslag Migratie 2013*, pp. 188-189.

563 *Jaarverslag Migratie 2011*, Aanbeveling 2011/8, p. 194.

564 Cass. 21 januari 2014, nr. P.14.0005.N/1.

565 Cass. 20 april 2011, nr. P.11.0609.F.

566 P. D'HUART, “Contrôle de la motivation d’une décision de détention aux fins d’éloignement limitée à deux hypothèses”, *Newsletter EDEM*, augustus 2014.

567 P. D'HUART, “La détention aux fins d’éloignement limitée à deux hypothèses”, *Newsletter EDEM*, mei 2014.

elementen aanhaalt die op een risico op onderduiken kunnen wijzen⁵⁶⁸. Zo kan dit risico onder andere worden afgeleid uit het verblijven op het grondgebied na de termijn die is toegekend in de beslissing tot verwijdering, uit een onrechtmatige binnenkomst of uit een verblijf op het grondgebied zonder te pogen zijn situatie te regulariseren⁵⁶⁹. Dit zijn zeer veel voorkomende situaties die dus betrekking kunnen hebben op een groot aantal vreemdelingen in irregulier verblijf. Gezien het belang van het concept “risico op onderduiken” in het kader van de administratieve opsluiting van vreemdelingen, vragen sommigen zich af of het niet nodig is om dit begrip nader te omschrijven op Belgisch niveau of door het HvJEU⁵⁷⁰. Bovendien blijven sommige beslissingen⁵⁷¹ die in 2014 door gerechtelijke onderzoeksinstanties werden gewezen naar de vroegere rechtspraak van het Hof van Cassatie verwijzen. Volgens die – inmiddels achterhaalde – rechtspraak, zou de terugkeerrichtlijn de mogelijkheid van detentie niet enkel beperken tot risico’s op onderduiken of op onttrekking aan de verwijderingsprocedure.

Sommige beslissingen die in 2014 door de gerechtelijke onderzoeksinstanties werden genomen, hadden ook betrekking op de omvang van hun toezicht, dat nog beperkt en onzeker blijft. Zo was de Kamer van Inbeschuldigingstelling van Brussel⁵⁷² van oordeel dat de gerechtelijke onderzoeksinstanties krachtens het beginsel van de scheiding der machten de detentiemaatregel niet kunnen censureren vanuit het “oogpunt van zijn verdiensten, van zijn relevantie of van zijn doeltreffendheid”. Nu is het wel zo dat door de omzetting van de terugkeerrichtlijn sommige elementen die verband houden met de gepastheid van de opsluiting of met de noodzaak ervan net in het toezicht op de wettelijkheid werden opgenomen⁵⁷³.

Bovendien is de rechtspraak van de onderzoeksgerechten soms nog in tegenspraak met het arrest dat door het Hof van Cassatie in 2012⁵⁷⁴ werd gewezen en dat het subsidiariteitsbeginsel bekrachtigt. Krachtens dit beginsel schrijft de Belgische wet voor om een detentiemaatregel slechts te nemen wanneer andere afdoende maar minder dwingende maatregelen niet doeltreffend kunnen worden

toegepast om een vreemdeling naar de grens terug te leiden. Sommige gerechtelijke instanties zijn nog altijd van oordeel dat de administratie vreemdelingen mag opsluiten, ook al zouden andere en minder dwingende maatregelen kunnen worden toegepast⁵⁷⁵.

In 2014 heeft het Hof van Cassatie zich ook uitgesproken⁵⁷⁶ over het feit dat een brief die de termijn van een bevel om het grondgebied te verlaten verlengt (uitgereikt na de afwijzing van een asielaanvraag door het CGVS, maar ingetrokken nadat daartegen beroep was aangetekend bij de RvV) kon worden beschouwd als een bevel om het grondgebied te verlaten. Die brief die werd verstuurd na de afwijzing van het beroep door de RvV heeft immers tot gevolg dat het aanvankelijke bevel om het grondgebied te verlaten opnieuw van kracht wordt. De rechters van de Kamer van Inbeschuldigingstelling hebben derhalve geoordeeld dat er geen minder dwingende maatregelen bestonden dan de opsluiting, aangezien de betrokkene geen gevolg had gegeven aan vroegere bevelen om het grondgebied te verlaten.

Het Hof van Cassatie heeft zich ook uitgesproken over de detentie van een asielzoeker die zijn asielaanvraag op het grondgebied had ingediend. De administratie had geoordeeld dat het in dit soort situaties de mogelijkheid niet moest nagaan om terug te grijpen naar minder dwingende maatregelen. Het Hof heeft benadrukt dat de administratie de verplichting heeft om de omstandigheden met betrekking tot het gezinsleven van de betrokkene nader te onderzoeken wanneer ze een beslissing tot vrijheidsberoving neemt⁵⁷⁷.

Tot slot heeft het Hof van Cassatie⁵⁷⁸ zich over het recht van de vreemdeling gebogen om voorafgaand aan de detentie te worden gehoord. Het heeft geoordeeld dat het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie niet vereiste dat de vreemdeling zou worden gehoord alvorens de vrijheidsberovende maatregel te nemen⁵⁷⁹.

Tot besluit zouden we er willen op wijzen dat het federaal regeerakkoord van 9 oktober 2014 een gerechtelijke controle overweegt die betrekking heeft “op zowel de verwijdering als de vrijheidsberovende maatregel, in eerste en laatste aanleg op de wettigheid van de beslissing tot verwijdering”. Die controle zou binnen een termijn van ten hoogste één maand moeten kunnen worden afgerond.

568 Kamer, Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, DOC 53 1825/001, pp. 16-17.

569 Federaal Migratiecentrum, *Een nieuw kader voor het Belgisch terugkeerbeleid*, juni 2014, pp. 6-10.

570 P. D’HUART, “La détention aux fins d’éloignement limitée à deux hypothèses”, *Newsletter EDEM*, mei 2014.

571 Zie bijvoorbeeld: Brussel (KI) 28 maart 2014, nr. 1146; Brussel (KI) 28 mei 2014, nr. 1906.

572 Brussel (KI) 13 juni 2014, nr. 2083. In dezelfde zin, Brussel (KI) 13 augustus 2014, nr. 2703.

573 P. D’HUART, “Le contrôle de légalité de la détention afin d’éloignement du point de vue de ses mérites, de sa pertinence ou de son efficacité”, *Newsletter EDEM*, oktober 2014.

574 Cass. 27 juni 2012, P.12.1028.F/3. Voor meer informatie, zie: *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 160-161.

575 Brussel 30 oktober 2013; Brussel 7 augustus 2013; Brussel 7 mei 2013; Brussel 5 maart 2013; Brussel 15 februari 2013; Brussel 28 maart 2014, Luik 4 maart 2014. Zie ook P. D’HUART, “La réception du droit européen de l’asile en droit belge: la directive retour”, *EDEM*, december 2014, pp. 106-111.

576 Cass. 23 april 2014, nr. P.14.0586.F/1.

577 Cass. 1 oktober 2014, nr. P.14.1415.F/4.

578 Cass. 15 oktober 2014, nr. P.14.1399.F/4.

579 Voor meer informatie hierover, zie: *hfdst. 10. Procedurele waarborgen: het recht om je grondrechten te doen gelden*.

Myria zal toezien op de overeenstemming van de geplande ontwikkelingen met de vereisten van de terugkeerrichtlijn en met die betreffende het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel.

Bijdragen van Myria aan de vaststelling van normen op internationaal niveau

In het kader van zijn werk rond de administratieve detentie werd Myria uitgenodigd om deel te nemen aan de globale consultatie die in september 2014 werd georganiseerd door het Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties over het recht om de wettelijkheid van de detentie voor een rechtbank te betwisten. Naar aanleiding daarvan heeft het – samen met het Interfederaal Gelijkekansencentrum – een schriftelijke bijdrage gerealiseerd ter attentie van de Werkgroep over willekeurige detentie⁵⁸⁰. Dit document bevat de opmerkingen van Myria over het project van die Werkgroep om “fundamentele beginselen en richtlijnen vast te stellen betreffende de rechtsmiddelen en de rechtsprocedures van elke persoon die ingevolge een aanhouding of een opsluiting van zijn vrijheid is beroofd om beroep aan te tekenen voor een rechtbank met het doel om de wettelijkheid van die detentie te betwisten”.

Myria heeft ook een informatierapport opgesteld ter attentie van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties. Dit document bevat de commentaren van Myria over het ontwerp van algemeen commentaar betreffende artikel 9 (willekeurige detentie) van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten⁵⁸¹.

2.2.3. | Ontwikkelingen in verband met verwijdering

De procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) werd

onlangs herzien⁵⁸². Die wijzigingen geven gevolg aan het arrest van het Grondwettelijk Hof⁵⁸³ dat oordeelde dat dit geen daadwerkelijk rechtsmiddel was.

De vreemdeling die het voorwerp is van een verwijderings- of terugdrijvingsbeslissing waarvan de tenuitvoerlegging imminent is (in het bijzonder als hij van zijn vrijheid is beroofd) kan bij de RvV de schorsing van de tenuitvoerlegging van deze beslissing vorderen bij uiterst dringende noodzakelijkheid. De wet⁵⁸⁴ voorziet dat het beroep voortaan moet worden aangetekend binnen een termijn van tien dagen die wordt verminderd tot vijf dagen als het een tweede verwijderings- of terugdrijvingsmaatregel betreft. Tijdens die beroepstermijn kan geen enkele verwijdering worden uitgevoerd, behalve mits toestemming van de betrokkene. Als het beroep is ingediend, kan de persoon in kwestie slechts gedwongen worden verwijderd wanneer het beroep door de RvV wordt verworpen. Als er al een gewone vordering tot schorsing was ingediend bij de RvV, kan de vreemdeling, onder dezelfde voorwaarden, als voorlopige maatregel verzoeken dat zijn vordering tot schorsing binnen de kortste keren wordt onderzocht.

Die nieuwe termijnen roepen meerdere vragen op over de overeenstemming ervan met de vereiste van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel. Dit punt wordt aangesneden in *Hoofdstuk 10: Procedurele waarborgen: het recht om je grondrechten te doen gelden*. Dit hoofdstuk behandelt verder ook recente arresten van de RvV betreffende de gevolgen van de schending van het recht om te worden gehoord over de wettigheid van een terugkeerbesluit en van een inreisverbod.

Sinds oktober 2014,⁵⁸⁵ is het trouwens wettelijk voorzien dat de advocaat van een vreemdeling die in een gesloten centrum is opgesloten minstens 48 uur voor een eerste uitzettingspoging moet worden verwittigd, tenzij wanneer de gedetineerde zich tegen deze uitwisseling van informatie verzet. Die praktijk, die in het federaal regeerakkoord van de vorige regering⁵⁸⁶ was opgenomen, werd in de regel al toegepast door de DVZ. Hij wordt voortaan dwingend opgelegd bij elke eerste verwijderingspoging. De niet-

580 Federaal Migratiecentrum en Interfederaal Gelijkekansencentrum, Globale consultatie over het recht om de wettigheid van de detentie voor een rechtbank te betwisten, georganiseerd in Genève op 1 en 2 september 2014, Schriftelijke bijdrage voor de Werkgroep over willekeurige detentie, september 2014, beschikbaar op: www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/Consultation2014/JointSubmission.pdf.

581 Federaal Migratiecentrum, *Ontwerp van Algemeen Commentaar, Artikel 9 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, Informatie ter attentie van het Mensenrechtencomité, mei 2014*, beschikbaar op: www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/GConArticle9/Submissions/CentreFederalMigration.pdf.

582 Wet 10 april 2014 houdende diverse bepalingen met betrekking tot de procedure voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en voor de Raad van State.

583 GwH 16 januari 2014, nr. 1/2014. Zie hierover: *Jaarverslag Migratie 2013*, pp. 81-82.

584 Art. 39/82, §4 en 39/85 vreemdelingenwet.

585 KB 7 oktober 2014 tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op plaatsen gelegen op het Belgisch grondgebied, beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, waar een vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking gesteld van de regering of vastgehouden, overeenkomstig de bepalingen vermeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

586 Federaal regeerakkoord van 1 december 2011, pp. 132-133.

naleving van die verplichting gaat echter met geen enkele sanctie gepaard. Verder is er ook niets voorzien voor gedetineerden die geen advocaat hebben noch voor daaropvolgende uitzettingspogingen. Die bepaling is niet van toepassing voor personen in een terugkeerwoning.

Op 17 maart 2014 werd een speciale vlucht naar Guinee op het allerlaatste moment geannuleerd omdat de Guineese autoriteiten weigerden toestemming te geven voor de landing⁵⁸⁷. Na een procedure in kort geding over de situatie van de acht vreemdelingen van wie de verwijdering met die vlucht was voorzien, verbood de Voorzitter van de Rechtbank van Eerste Aanleg van Luik de DVZ op straffe van een dwangsom om over te gaan tot hun uitzetting⁵⁸⁸. Hoewel het vonnis niet vaststelt dat het hier om een collectieve uitzetting gaat, geeft hij toch toe dat ze “als collectief zou kunnen worden bestempeld in die zin dat een aanzienlijk aantal Guineeërs op hetzelfde moment en in hetzelfde vliegtuig worden uitgezet, zonder dat hun individuele situaties op het ogenblik van de uitzetting in aanmerking worden genomen (instelling van beroep, lopende asielaanvraag, lopende huwelijksprocedure, ontbreken van aanvaarding door Guinee)”. Hij voegt eraan toe dat de uitzetting van de betrokkenen ondanks de instelling van beroep bij de RvV of andere gerechtelijke instanties, een inbreuk zou betekenen op hun recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel.

In 2014 werden sommige landen in West-Afrika getroffen door de epidemie van het ebolavirus. Dit heeft ook gevolgen gehad voor de detentie en de verwijdering van sommige vreemdelingen. De DVZ heeft immers sinds augustus 2014 tijdelijk de gedwongen terugkeer opgeschort naar de landen die door de epidemie zijn getroffen (Guinee, Liberia en Sierra Leone)⁵⁸⁹. Zo heeft de Raadkamer van de Rechtbank van Eerste Aanleg van Brugge in de maand augustus om die reden de invrijheidstelling bevolen van een Guineese onderdaan⁵⁹⁰. De overheidsinstanties hebben aangegeven dat ze bevelen om het grondgebied te verlaten zouden blijven afleveren aan onderdanen van die landen, omdat ze van oordeel zijn dat een vrijwillige terugkeer mogelijk blijft. Als een vrijwillige terugkeer niet mogelijk is, zou de termijn om het grondgebied te verlaten geval per geval moeten worden verlengd op verzoek van de betrokkene⁵⁹¹.

587 *La Guinée empêche le retour de 27 demandeurs d'asile déboutés en Belgique*, Belga, 17 maart 2014.

588 Beschikking Voorzitter Rb. van Luik nr. 14/4790, 13 maart 2014 (niet gepubliceerd).

589 Kamer, *Integraal Verslag van de Commissie voor de Binnenlandse Zaken*, 4 februari 2015, CRIV 54 COM 080, p. 21; BCHV, *Contactvergadering*, september 2014, p. 14; BCHV, *Contactvergadering*, november 2014, p. 5 en KRUISPUNT MIGRATIE-INTEGRATIE, *Nieuwsbrief Vreemdelingenrecht & IPR* nr. 9, 26 september 2014.

590 Raadkamer Rb. Brugge, 27 augustus 2014.

591 Art. 74/17 §2 vreemdelingenwet; BCHV, *Contactvergadering*, 18 november 2014, p. 5.

Kader 21

Beveiligde vluchten en controle van de verwijdering

In 2014 organiseerde België drie beveiligde vluchten (twee naar de DR Congo en één naar Albanië). Bovendien, organiseerde België één vlucht naar DR Congo in samenwerking met Frontex en ondersteunde ze vijf vluchten georganiseerd door een andere lidstaat in samenwerking met Frontex (drie naar Albanië, één naar Pakistan en één naar Nigeria). Met deze vluchten, werden 101 personen verwijderd van het grondgebied.

We merken op dat de staatssecretaris voor Asiel en Migratie duidelijk heeft aangegeven dat hij het aantal beveiligde vluchten wil verhogen. In de pers heeft hij verklaard dat hij elke maand een beveiligde vlucht wil organiseren om bij voorrang wat hij “criminelen” in irregulier verblijf noemt te verwijderen⁵⁹².

De laatste publieke cijfers die beschikbaar zijn over de activiteiten van de Algemene Inspectie (AIG) als officieel controleorgaan van de gedwongen terugkeer van derdelanders staan in het *Jaarverslag Migratie 2012*. Sindsdien ontving Myria geen cijfers over het onderwerp.

Toch moet de AIG elk jaar rapporteren over de uitvoering van zijn opdrachten aan de minister van Binnenlandse Zaken. Die rapportage, aangevuld met eventuele opmerkingen van de minister, moet ingediend worden bij de Kamer van volksvertegenwoordigers en bij de Senaat. Sinds de AIG zijn nieuwe taken heeft gekregen inzake de controle van de gedwongen verwijderingen in 2012 heeft de minister van Binnenlandse Zaken nagelaten om die procedure op te starten. Toen hij daar op 2 april 2014 over werd aangesproken door het Centrum, verklaarde hij dat het rapport onverwijld naar de Kamer en naar de Senaat zou gestuurd worden.

Myria heeft de huidige minister van Binnenlandse Zaken hierover geïnterpelleerd. Die verklaarde geen mededeling te overwegen van die gegevens, behalve in het kader van de antwoorden op eventuele parlementaire vragen. Myria benadrukt dus voor het tweede jaar op rij het volledige gebrek aan transparantie rond de monitoring van de gedwongen verwijderingen die in België worden uitgevoerd. Boven op dat gebrek komt de bedenkelijke onafhankelijkheid van dat externe controlesysteem.

592 *Francken wil elke maand een chartervlucht met illegale criminelen*, Belga, 18 december 2014.



FOCUS: HET BELANG VAN HET KIND IN HET TERUGKEER-PROCES

Inleiding

In deze focus analyseren we welke plaats het belang van het kind inneemt in het terugkeerproces van gezinnen met minderjarige kinderen in irregulier verblijf. Het begrip belang van het kind vloeit voort uit internationale normen en verplichtingen. Het werd in het Belgisch recht opgenomen als een fundamenteel beginsel dat moet worden geëerbiedigd, in het bijzonder in de terugkeerprocedures van vreemdelingen in irregulier verblijf.

Het terugkeerproces is een moment dat bijzondere risico's inhoudt voor de grondrechten van alle betrokkenen en vooral van kinderen. Hoewel de overheid het soevereine recht heeft om de vreemdelingen die irregulier op zijn

grondgebied verblijven te verwijderen, zelfs onder dwang, is hij daarnaast ook verplicht om hun rechten te eerbiedigen. De huidige praktijk roept in dit verband nochtans ernstige vragen op.

Het is absoluut noodzakelijk dat de rechten en het belang van het kind de eerste overweging vormen in elke stap van het terugkeerproces en dit voor alle betrokken autoriteiten en actoren.

Het is absoluut noodzakelijk dat de rechten en het belang van het kind de eerste overweging vormen in elke stap van het terugkeerproces en dit voor alle betrokken autoriteiten en actoren. Dit is des te belangrijker in de huidige context, waarin de nieuwe federale regering in haar regeerakkoord duidelijk de wil te kennen geeft om de dwingende maatregelen te versterken die de terugkeer van gezinnen in irregulier verblijf moeten bevorderen⁵⁹³.

Daarom herhaalt Myria hier zijn ruimere aanbeveling om in het nieuwe Migratiewetboek dat de regering wil schrijven⁵⁹⁴ een transversale bepaling op te nemen die alle actoren ertoe verplicht om in de allereerste plaats rekening te houden met het belang van het kind in elk van de stappen van hun migratietraject en in elke beslissing die hen rechtstreeks of onrechtstreeks aanbelangt. Myria beveelt ook aan dat de

actoren die bij deze procedures betrokken zijn een specifieke opleiding zouden volgen over de rechten van het kind en de manier waarop die rechten in de praktijk optimaal kunnen worden geëerbiedigd.

3.1. | Rekening houden met het belang van het kind: een nationale en internationale wettelijke verplichting

Het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind, dat in 2014 zijn 25^{ste} verjaardag heeft gevierd, is het internationaal referentie-instrument wanneer het gaat om de rechten die aan kinderen worden toegekend, zelfs als ze in irregulier verblijf zijn⁵⁹⁵.

Sommige rechten die voortvloeien uit deze internationale verplichting zijn opgenomen in de Belgische Grondwet. Die voorziet dat elk kind het recht heeft zijn mening te uiten in alle aangelegenheden die het aanbelangt en het recht dat met die mening rekening wordt gehouden in overeenstemming met zijn leeftijd en zijn onderscheidingsvermogen. Het belang van het kind moet de eerste overweging zijn bij elke beslissing die het kind aangaat⁵⁹⁶.

Ook de terugkeerrichtlijn, die het kader vormt van de terugkeerprocedures voor onderdanen van derde landen in irregulier verblijf, bevat hierover een specifieke bepaling. Ze voorziet dat de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van de richtlijn rekening moeten houden met het belang van het kind, het familie- en gezinsleven en de gezondheidstoestand van de betrokken onderdaan van een derde land⁵⁹⁷.

Als gevolg van de omzetting van de richtlijn in Belgisch recht, werd een dergelijke bepaling opgenomen in de vreemdelingenwet, maar die heeft enkel betrekking op het moment van de afgifte van een bevel om het grondgebied te verlaten. Deze bepaling stelt immers het volgende: "Bij het nemen van een beslissing tot verwijdering houdt de minister of zijn gemachtigde rekening met het belang van het kind, het gezins- en familieleven en de gezondheidstoestand van de betrokken onderdaan van een

⁵⁹⁵ Voor een meer volledige voorstelling van de nationale en internationale regelgeving met betrekking tot het belang van het kind, zie: hfdst. 4, kader 15.

⁵⁹⁶ Art. 22bis Grondwet.

⁵⁹⁷ Art. 5 richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

⁵⁹³ Federaal regeerakkoord 9 oktober 2014, p. 38.

⁵⁹⁴ Federaal regeerakkoord 9 oktober 2014, p. 157.

derde land.^{598, 599} Volgens de richtlijn zou daaraan echter in alle stappen van het terugkeerproces aandacht moeten worden geschonken. Daaruit vloeit voort dat het belang van het kind dus ook de eerste overweging moet zijn in de procedures die verband houden met de tenuitvoerlegging van de verwijderingsbeslissing (meer bepaald bij de goedkeuring van een alternatieve maatregel voor opsluiting, de overbrenging naar en huisvesting in een terugkeewoning, een beslissing om het gezin te scheiden wanneer de voorwaarden die werden opgelegd voor het verblijf in een eigen woning als alternatief voor de vasthouding niet worden nageleefd⁶⁰⁰ en bij de eigenlijke verwijdering als dusdanig.

3.2. | Het belang van het kind in de terugkeer-, detentie- en verwijderingsprocedure: de huidige praktijk

De afgifte van een bevel om het grondgebied te verlaten

Volgens de wet⁶⁰¹ moet de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) rekening houden met het belang van het kind en met het gezins- en familieleven wanneer hij beslist om al dan niet een bevel om het grondgebied te verlaten (hierna een BGV genoemd) af te leveren aan de ouders van minderjarige kinderen in irregulier verblijf. In de praktijk zijn begeleide minderjarige kinderen meestal in de administratieve documenten en beslissingen van hun moeder vermeld (of van hun vader als het om een eenoudergezin gaat). Het zijn dus de ouders die in het kader van de verblijfsprocedures het voorwerp zullen uitmaken van verhoren en gesprekken met de autoriteiten, en zelden de kinderen. Het lijkt nochtans van essentieel belang dat hun specifieke situatie aan een bijzondere beoordeling wordt onderworpen, aangezien de beslissingen die door de autoriteiten met betrekking tot hun ouders worden genomen ook hen rechtsreeks aanbelangen. De analyse van de gezinssituatie op het ogenblik van de keuze om al dan niet een BGV af te leveren, zou dus ook systematisch de elementen met betrekking tot de situatie van de minderjarige kinderen en de beoordeling van hun specifieke belang moeten bevatten. Meerdere arresten

van de RvV⁶⁰² herinneren er trouwens aan dat, hoewel de wet voorziet dat de DVZ in sommige gevallen⁶⁰³ een BGV moet afgeven aan een vreemdeling in irregulier verblijf, die verplichting niet moet worden begrepen als iets wat automatisch en onder alle omstandigheden aan de administratie wordt opgelegd. Het feit alleen dat de persoon irregulier op het grondgebied verblijft volstaat op zich niet om een BGV af te geven. De administratie beschikt dus over een zekere appreciatiebevoegdheid die zij geval per geval moet aanwenden.

Indien de autoriteiten beslissen om een BGV af te geven, zijn zij wettelijk verplicht om rekening te houden met het belang van het kind bij de bepaling van de modaliteiten ervan. Onder modaliteiten wordt hier verstaan: het BGV al dan niet koppelen aan een termijn voor vrijwillige terugkeer, een beslissing tot opsluiting en/of een inreisverbod. De BGV's worden doorgaans alleen gemotiveerd op basis van elementen die te maken hebben met het migratietraject en de situatie van de ouders, maar slechts zelden of nooit op basis van specifieke elementen met betrekking tot de situatie van de kinderen (schoolbezoek, integratie, gezondheidstoestand ...). Wanneer aan het gezin een termijn voor vrijwillige terugkeer wordt toegestaan, kan dit gezin vragen om die te verlengen indien de kinderen naar school gaan⁶⁰⁴. De DVZ beschikt in dit geval over een discretionaire bevoegdheid.

Meerdere recente arresten van de RvV veroordelen het feit dat een specifieke motivering ontbreekt betreffende het belang van het kind bij de afgifte van een BGV aan een gezin met minderjarige kinderen⁶⁰⁵.

De arbeidshoven en -rechtbanken, van hun kant, hebben gewezen op de verplichting van de overheden die betrokken zijn bij het terugkeertraject (Fedasil, OCMW's en de DVZ) om rekening te houden met het belang van het kind wanneer zij beslissen om een gezin over te brengen naar een opvangstructuur met het oog op zijn terugkeer of verwijdering. De administratie moet namelijk rekening houden met het schoolbezoek van de kinderen en met de onderwijstaal, de specifieke noden van het kind (medische en psychologische opvolging, aangepaste huisvesting, ...) evenals met de eerbiediging van de eenheid van het gezin bij de overbrenging zowel naar een terugkeerplaats⁶⁰⁶ als naar

598 Art. 74/13 vreemdelingenwet.

599 Over de kwestie van het belang van het kind in de procedures in verband met het gezinsleven, zie: Focus: *het belang van het kind en zijn recht op gezinsleven* in hfdst. 5.

600 Zie hierover in hetzelfde hoofdstuk: 9.2.2.2. *De mogelijkheid voor gezinnen om in de eigen woning te verblijven als alternatief voor opsluiting*.

601 Art. 74/13 vreemdelingenwet.

602 RvV 25 juni 2014, nr. 126.183; RvV 27 juni 2014, nr. 126.481; RvV 20 november 2014, nr. 133.544, RvV 17 december 2014, nr. 135.296.

603 Art. 7 vreemdelingenwet.

604 Art. 74/14, §1, lid 4 vreemdelingenwet.

605 Met name: RvV 27 juni 2014, nr. 126.481; RvV 8 december 2014, nr. 134.659, RvV 17 december 2014, nr. 134.659.

606 Arbrb, Brussel, 28 april 2013, K.G. nr. 13/27/C. Zie hierover ook: CIRÉ, *Fiche pratique de l'accueil-08, Trajet de retour, places ouvertes de retour, centre ouvert de retour et maison de retour*, bijgewerkt op 16/01/2015.

een terugkeewoning⁶⁰⁷ of naar het open terugkeercentrum van Holsbeek⁶⁰⁸.

De uitvoering van het bevel om het grondgebied te verlaten

Wanneer de overheid beslist om het bevel om het grondgebied te verlaten uit te voeren en het gezin vast te houden in een terugkeewoning, dan moet in het bijzonder aandacht worden geschonken aan het belang van de kinderen en wel op minstens drie niveaus.

De aanhouding van het gezin

Een aanhouding met het oog op een verwijdering is een bijzonder kritiek moment voor de eerbiediging van de grondrechten en heeft een enorme emotionele en psychologische impact op de minderjarigen. Daarom zou de eerste overweging van alle actoren die bij de uitvoering ervan betrokken zijn (met name het bureau SEFOR van de DVZ⁶⁰⁹ en de lokale politie) altijd de kinderen moeten betreffen. Het Kinderrechtencomité van de Verenigde Naties⁶¹⁰ heeft België trouwens aanbevolen om alle actoren die met kinderen werken systematisch een opleiding over de rechten van het kind te doen volgen⁶¹¹. Myria is van oordeel dat alle personen die bij de terugkeer van gezinnen met minderjarige kinderen betrokken zijn prioritair een dergelijke opleiding zouden moeten volgen. Er zouden ook gedragsregels moeten worden opgesteld om de praktijken en de beslissingen van de betrokken actoren zo goed mogelijk in te kaderen.

Vóór elke aanhouding in de eigen woning, zouden de politieambtenaren contact moeten opnemen met de DVZ om zich te informeren over de specifieke gezinssituatie en alle noodzakelijke maatregelen moeten nemen om de

impact van de aanhouding op de kinderen zoveel mogelijk te beperken. Behalve wanneer gezinsleden tijdens de aanhouding geweld gebruiken, zouden de politieagenten geen handboeien mogen gebruiken. Er dient te worden opgemerkt dat de politieagenten zich op dit ogenblik niet met geweld toegang mogen verschaffen tot de woonplaats van de personen in irregulier verblijf om over te gaan tot hun aanhouding met het oog op hun verwijdering⁶¹². De DVZ pleit voor een wijziging in de wetgeving die de politiediensten zou toelaten om in de woning van een vreemdeling in irregulier verblijf binnen te gaan wanneer ze hem willen arresteren⁶¹³. De staatssecretaris zou dit voorstel aan het onderzoeken zijn⁶¹⁴. Dit voorstel is bijzonder verontrustend vanuit het oogpunt van de eerbiediging van de grondrechten van de vreemdelingen (recht op privéleven) en van de negatieve impact die deze indringing in de familiale privésfeer kan hebben op de kinderen.

Sommige gezinnen getuigen van de omstandigheden van hun aanhouding in de eigen woning: voor dag en dauw, met de aanwezigheid van een aanzienlijk – en dus indrukwekkend – aantal politieagenten, waarbij de ouders worden geboeid, zonder hen de tijd te geven om hun koffers te pakken en afscheid te nemen van hun bureaus, vrienden, klasgenootjes...⁶¹⁵ Dit soort situaties is zonder enige twijfel een traumatiserende ervaring voor de kinderen, die vaak niet weten wat er gebeurt en in paniek slaan. Dit is des te meer het geval daar de ouders soms zelf helemaal van hun stuk zijn en niet altijd in staat om de situatie te ontzenuwen en de kinderen gerust te stellen. Het feit dat de ouders hun kinderen dit gevoel van veiligheid niet kunnen geven, kan een belangrijke psychologische impact op hen hebben⁶¹⁶.

Dit voorstel is bijzonder verontrustend vanuit het oogpunt van de eerbiediging van de grondrechten van de vreemdelingen (recht op privéleven) en van de negatieve impact die deze indringing in de familiale privésfeer kan hebben op de kinderen.

De principes en basisregels van het optreden van de politiediensten in scholen bij de aanhouding van minderjarige schoolgaande kinderen zijn sinds 2003

607 Arbrb. Luik (KG), 27 mei 2014, A.R. nr. 14/4/K en Arbrb. Luik (KG), 31 juli 2014, A.R. nr. 14/6/K-14/9/K. Zie hierover ook: L. TSOURDI, "Contestation du transfert vers une maison de retour: l'intérêt du mineur doit primer", *Newsletter EDEM*, september 2014.

608 Met name Arbrb. Charleroi (Voorz.), RG13/21/K – REP 13/14573, 12 december 2013; Arbrb. Brussel (12de Kamer), 3 maart 2014, A.R. nr. 12/14864/A en 13/115339/A; Arbrb. Brussel (12de Kamer), 13 oktober 2014, A.R. nr. 14/1857/A. Zie hierover ook 2.1. *Ontwikkelingen in verband met terugkeer*, in dit hoofdstuk.

609 Het bureau SEFOR ("sensibilize, follow up and return") werd binnen de DVZ opgericht om een betere opvolging te verzekeren van de BGV's. Het werd in het leven geroepen na de aanneming van de omzendbrief van 10 juni 2011 betreffende de bevoegdheden van de burgemeester in het kader van de verwijdering van een onderdaan van een derde land.

610 Het Kinderrechtencomité is een orgaan samengesteld uit onafhankelijke deskundigen dat toeziet op de goede toepassing van het Verdrag inzake de rechten van het kind en van zijn facultatieve protocollen door de Staten die partij zijn.

611 Kinderrechtencomité, Onderzoek van de rapporten die werden voorgesteld door de Staten die partij zijn in toepassing van artikel 44 van het Verdrag, Slotbemerkingen: België, 18 juni 2010, bemonstering 26.

612 Zie hierover ook: M. BEYS, *Quels droits face à la police ? Manuel juridique et pratique*, Couleurs Livres, Jeunesse & Droit édition, 2014, p. 419.

613 K. BERGANS, W. CRUYSSBERGHS, G. VERBAUWHEDE, K. STRALEN, B. VERSTRAETE et al., "Het verwijderingsbeleid", in M.C. FOBLETS en D. VANHEULE (eds.), *Migratie- en migrantenrecht*, 2010, p. 212; *Huiszoekingsbevel schrappen voor illegalen: hoe wettelijk is het?*, www.dereactie.be, 22 december 2014.

614 Kamer, Integraal Verslag, Commissie voor de Justitie, 14 januari 2015, CRIV 54 COM 055, p. 29.

615 Getuigenissen verzameld uit eerste en tweede hand door Myria in de context van de uitoefening van zijn wettelijke opdrachten.

616 Zie hierover: Rapport d'expertise dans l'affaire Awada/État belge élaboré par le Centre de Guidance de l'ULB le 24 septembre 1999, pp. 24-29.

vastgelegd in een omzendbrief⁶¹⁷. Die omzendbrief bepaalt onder andere dat het de politiediensten niet toegestaan is om een kind in de school aan te houden tijdens de schooluren. Er wordt hen aanbevolen om (in burger) op te treden aan de schoolpoort of in de nabijheid van de school. In dergelijke gevallen moet de schooldirectie in elk geval worden ingelicht en betrokken bij de uitvoering van de opdracht om een betere begeleiding van het kind te kunnen verzekeren. De omzendbrief geeft ook aan dat de DVZ kan beslissen om de uitvoering van een verwijderingsmaatregel genomen in de periode vanaf het begin van de paasvakantie tot het einde van het schooljaar op te schorten. Ook hier betreft het een discretionaire bevoegdheid van de DVZ.

De onderbrenging in een terugkeerwoning

De vraag naar aandacht voor minderjarige kinderen die met hun gezin in een terugkeerwoning zijn ondergebracht, situeert zich op twee niveaus.

Ten eerste is er de vraag van de eerbiediging van het recht op onderwijs en de leerplicht voor kinderen. Ongeacht zijn administratieve status en zelfs indien het op een terugkeer wordt voorbereid, heeft elk kind recht op onderwijs. Ouders moeten ervoor zorgen dat kinderen tussen de leeftijd van 6 en 18 jaar aan de leerplicht voldoen⁶¹⁸. Het koninklijk besluit over de terugkeerwoningen voorziet dat de ondersteunende ambtenaren van de DVZ (de coaches) elke familie kunnen helpen met de inschrijving van de kinderen in een school⁶¹⁹. In de praktijk gaan de kinderen die samen met hun ouders in een woonunit verblijven echter niet altijd naar school⁶²⁰. In 2014 liepen op de 429 minderjarige kinderen die in een terugkeerwoning verbleven 59 school⁶²¹. Hoewel er overeenkomsten bestaan tussen de DVZ en sommige lokale kleuter- en lagere scholen voor de tijdelijke opvang van die leerlingen in hun instelling, is dit niet het geval in alle gemeenten waar zich terugkeerwoningen bevinden. Er bestaan trouwens geen overeenkomsten met middelbare scholen. De adolescenten gaan dus over het algemeen niet naar school tijdens hun verblijf in een woonunit, dat

soms verscheidene maanden duurt. Bovendien zijn er voor de kinderen geen specifieke activiteiten voorzien, toch niet op een structurele manier. Er zijn geen opvoeders of animatoren en er wordt slechts zeer weinig educatief en recreatief materiaal ter beschikking gesteld van de kinderen.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat de Franstalige *Délégué général aux droits de l'enfant* dit probleem van het schoolbezoek heeft aangekaart voor de kinderen van de gezinnen die in het terugkeercentrum van Holsbeek verblijven⁶²². Hij heeft erop gewezen dat het in vele opzichten onwettig is dat geen enkel kind naar school gaat en dat het feit dat de minderjarigen slechts gedurende een korte periode in Holsbeek verblijven, niet kan rechtvaardigen dat er daar geen enkel onderwijs wordt ingericht. Het volstaat niet om te zeggen dat de ouders altijd de mogelijkheid en de keuze hebben om al dan niet contact op te nemen met een school in de buurt⁶²³.

Ten tweede gebeurt het regelmatig dat de DVZ beslist om een van de ouders (of een meerderjarig kind) op te sluiten in een gesloten centrum terwijl de rest van de familie zich in een terugkeerwoning bevindt. Tot die scheiding wordt beslist hetzij op het ogenblik van de aanhouding, hetzij in de loop van het verblijf in de woonunit. In 2014 werden zo 21 gezinnen gescheiden.

Volgens de DVZ gebeurde dat voor 5 gezinnen omdat ze daarvoor waren ontsnapt; 8 gezinnen (of gezinsleden) hadden problemen rond openbare orde; bij 4 gezinnen konden de gezinsleden niet gelijktijdig worden aangehouden; bij 4 gezinnen was er sprake van intrafamiliaal geweld⁶²⁴. Hoewel die praktijk in sommige uitzonderlijke gevallen wellicht gerechtvaardigd kan zijn, doet zij toch talrijke vragen rijzen.

Eerst en vooral wordt die praktijk in geen enkele specifieke wettelijke bepaling vastgelegd. Het koninklijk besluit over de woonunits voorziet geen enkele mogelijkheid voor de overheid om een gezin te scheiden⁶²⁵. In de praktijk worden

617 Omzendbrief van 29 april 2003 betreffende de verwijdering van gezinnen met schoolgaand(e) kind(eren) van minder dan 18 jaar. Optreden van de politiediensten in de scholen.

618 Wet 29 juni 1983 betreffende de leerplicht.

619 Art. 45 KB 14 mei 2009 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de woonunits, als bedoeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

620 Informatie gekregen tijdens een onderhoud met de DVZ in Tukebe op 30 oktober 2013. Zie hierover ook: Platform Kinderen op de vlucht, *Open woonunits en "coaches" voor gezinnen met minderjarige kinderen als alternatief voor detentie, evaluatie na vier jaar werking*, oktober 2012, pp. 29-30, beschikbaar op www.sdj.be.

621 Van de 59 kinderen die school liepen, zijn er 24 naar de kleuterklas, 32 naar de lagere school en 3 naar het middelbaar onderwijs gegaan. Informatie via e-mail gekregen van de DVZ op 9 april 2015.

622 Na hun bezoek aan het centrum van Holsbeek in juni 2013, hebben de *Délégué général aux droits de l'enfant*, de Kinderrechtencommissaris en de federale ombudsmannen een verslag opgemaakt waarvan de voornaamste opmerkingen en aanbevelingen (meer bepaald met betrekking tot de vraag van het schoolbezoek van de kinderen) opgenomen zijn in het jaarverslag 2012-2013 van de *Délégué général aux droits de l'enfant* (pp. 37-38), beschikbaar (in het Frans) op www.dgde.cfwb.be

623 *Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant, Jaarverslag 2012-2013*, p. 37.

624 Informatie gekregen via e-mail van de DVZ op 9 april 2015.

625 Enkel het KB van 17 september 2014 (tot bepaling van de inhoud van de overeenkomst die wordt gesloten en de sancties die kunnen worden opgelegd krachtens artikel 74/9, § 3, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen) maakt het wettelijk en onder bepaalde voorwaarden mogelijk om een gezin te scheiden dat in een eigen woning verblijft als alternatief voor de vasthouding. Zie hierover 9.2.2.2. *De mogelijkheid voor gezinnen om in de eigen woning te verblijven als alternatief voor opsluiting*.

door de DVZ daarvoor de volgende redenen aangehaald⁶²⁶:

- fraude tijdens een verblijfsprocedure;
- feiten van intrafamiliaal geweld;
- een incident tijdens het verblijf in een terugkeerwoning;
- elementen van openbare orde;
- ontsnapingsgevaar van het gezin.

De aanwending door de DVZ van die maatregel en de manier waarop hij dat doet, zijn bijzonder vaag.

Over welk type fraude heeft men het hier (van welke aard, van wanneer dateert ze)? Wat verstaat men onder elementen van openbare orde (moet het over actuele feiten gaan? hoe ernstig moeten ze zijn? gebaseerd op veroordelingen)? Naar welk type incidenten in de terugkeerwoning wordt verwezen (lichamelijk of verbaal geweld, beschadiging van materiaal)? Welke zijn de objectieve criteria om het ontsnapingsgevaar vast te stellen? Krijgt het gezin een (schriftelijke) waarschuwing alvorens tot scheiding wordt overgegaan? Op basis van welke criteria beslist de DVZ om het gezin op het ogenblik van de aanhouding of tijdens het verblijf in de terugkeerwoning te scheiden? Hoe kan het gezin die beslissing aanvechten? In de praktijk wordt aan een volwassene die van het gezin wordt gescheiden een beslissing tot detentie in een gesloten centrum betekend die de reden van de scheiding en de vasthouding zou moeten vermelden. Tegen die beslissing kan beroep wordt ingesteld bij de raadkamer.

Voorts heeft die beslissing niet alleen rechtstreekse gevolgen wat de eerbiediging van het privé- en familieleven van het gezin betreft, maar ook in termen van de traumatiserende impact die een dergelijke scheiding kan hebben op de kinderen. Die ondergaan en dragen rechtstreeks de gevolgen van die maatregel en worden in zekere zin gestraft voor het gedrag van hun ouders zonder dat ze er zelf verantwoordelijk voor zijn. Die soms dramatische situatie voor hen komt bovenop alle stress die samenhangt met de imminente verwijdering en de terugkeer naar een land dat ze soms weinig of niet kennen. In de praktijk wordt geen enkele psychosociale hulp of psychologische ondersteuning geboden aan de kinderen of aan het gezin. Het gezin dat in de terugkeerwoning is gebleven, kan op zijn verzoek treintickets krijgen om het familielid te bezoeken dat in een gesloten centrum wordt vastgehouden. Het is aan de coach om te beslissen of het gezin al dan niet in aanmerking komt voor die tickets en met welke frequentie⁶²⁷. De DVZ garandeert trouwens niet altijd dat de hele familie op dezelfde vlucht zal worden gerepatriëerd. Dit schept een bijzonder moeilijke situatie voor de kinderen, die vrezen voor de verdwijning van het familielid dat van het gezin werd gescheiden en

voor de volwassene die de kinderen begeleidt en die de bijkomende stress onder controle moet houden. Dit alles komt trouwens bovenop de soms moeilijke ervaringen die de kinderen tijdens het migratietraject hebben meegemaakt en bij de beproevingen die ze hebben moeten doorstaan.

Tot slot dient te worden opgemerkt dat de DVZ bij intrafamiliaal geweld contact moet opnemen met de gespecialiseerde diensten van jeugdhulp en niet zelf en alleen mag beslissen over en overgaan tot de scheiding van het gezin.

Tijdens de verwijdering van het gezin

De verwijdering van een gezin na zijn – regulier of irregulier – verblijf in België is een bijzonder kritiek moment in zijn migratietraject. Sommige kinderen zijn hier geboren, andere hebben hier het grootste deel van hun kindertijd of hun jeugd doorgebracht.

De dag van de verwijdering wordt het gezin naar de luchthaven begeleid door een van de coaches van de DVZ. Het kan niet worden verzekerd dat die coach degene is die het gezin tijdens zijn verblijf in de terugkeerwoning heeft gevolgd. Indien het om een tweede verwijderingspoging gaat en indien hij van oordeel is dat er een risico bestaat dat het gezin zich zal verzetten, doet de DVZ een beroep op de lokale politie om het gezin tot aan de luchthaven te begeleiden⁶²⁸. Indien de vlucht heel vroeg 's morgens is voorzien, dan brengt de DVZ het gezin op de vooravond over naar het gesloten centrum 127bis waar het de nacht zal doorbrengen. Volgens de DVZ wordt dit gedaan om te vermijden dat het gezin de terugkeerwoning midden in de nacht moet verlaten. Die handelswijze is onwettig en werd reeds eerder door Myria aangeklaagd⁶²⁹. Vanuit het oogpunt van het belang van het kind is de passage via een gesloten centrum, dat niet aan de noden van kinderen is aangepast, bijzonder verontrustend.

Bij aankomst in de luchthaven en voor de duur van de administratieve procedures vóór de inscheping, wordt het gezin vergezeld door een sociaal assistent van de federale politie en eventueel door de coach. Op zijn verzoek en in uitzonderlijke gevallen, kan het gezin tot op zijn bestemming door de coach worden vergezeld. Indien het gezin door politieambtenaren wordt begeleid, zal de vader bij zijn aankomst in de luchthaven van de rest van het gezin worden gescheiden en in een isoleercel worden geplaatst. De moeder blijft dan bij de kinderen in een aparte zaal. Indien de begeleiders van oordeel

626 Informatie gekregen tijdens een onderhoud met de DVZ in Tubeke op 30 oktober 2013.

627 Informatie gekregen tijdens een onderhoud met de DVZ in Tubeke op 30 oktober 2013.

628 Informatie gekregen tijdens een onderhoud met de DVZ in Tubeke op 30 oktober 2013.

629 *Jaarverslag Migratie 2013*, p. 190.

zijn dat gebruik moet worden gemaakt van handboeien, worden die bij voorrang bij de vader aangebracht⁶³⁰. Geen enkele wettelijke bepaling verbiedt echter het gebruik van dwangmiddelen – met inbegrip van handboeien – bij minderjarigen tijdens verwijderingsoperaties⁶³¹. In dit verband dient te worden opgemerkt dat hoewel de Algemene Inspectie van de politie (AIG) bevoegd is voor het toezicht op de gedwongen verwijderingen, deze dienst bij ons weten sinds de uitbreiding van zijn bevoegdheden in 2012,⁶³² nooit enig toezicht heeft uitgeoefend op de verwijdering van een gezin met minderjarige kinderen. Myria betreurt het gebrek aan onafhankelijk en daadwerkelijk toezicht tijdens deze kritieke procedures met het oog op de eerbiediging van de grondrechten van vreemdelingen en in het bijzonder van kinderen⁶³³.

3.3. | Conclusie

Het terugkeerproces is een bijzonder zwaar traject voor een kind dat vergezeld is door zijn gezin waarvan de autoriteiten het irreguliere verblijf op het grondgebied willen beëindigen. Daarom en om hun internationale verplichtingen na te komen, moet de eerste overweging van de betrokken overheden het belang van het kind zijn en dit in elk van de stappen van dit traject. Zowel op het ogenblik dat de beslissingen worden genomen als tijdens de uitvoering ervan zouden alle actoren systematisch rekening moeten houden met de specifieke situatie van elk van de kinderen en hen de gelegenheid moeten bieden om te worden gehoord vóór elke beslissing die hen - rechtstreeks of onrechtstreeks – aangaat (zie de bijgevoegde checklist rond het belang van het kind).

Die overweging zal ook in het middelpunt moeten staan bij de toepassing van twee recente of aangekondigde ontwikkelingen op dit vlak.

Ten eerste, bij de begeleiding in de eigen woning van gezinnen als alternatief voor de vasthouding⁶³⁴. Hoewel het, in principe, gunstig kan zijn voor het gezin, en met name voor het kind, om in de eigen woning van het gezin te kunnen

blijven tijdens de voorbereidingsperiode van de terugkeer, is dit veel minder het geval wanneer het aan elke sociale, psychosociale en medische begeleiding ontbreekt – en dat is nu net wat de regelgeving voorziet. Bovendien biedt deze maatregel de DVZ de mogelijkheid om te beslissen de leden van eenzelfde gezin om zuiver administratieve redenen van elkaar te scheiden. Het koninklijk besluit bepaalt niet uitdrukkelijk dat de DVZ het belang van het kind geval per geval moet onderzoeken alvorens over te gaan tot een scheiding van het gezin. Niettemin gaat die dienst, indien hij nalaat dit te doen, in tegen de wettelijke en internationale verplichtingen met betrekking tot de rechten van het kind die hij moet eerbiedigen.

Ten tweede, op het niveau van de vasthouding van kinderen in een gesloten centrum, die voortvloeit uit het vaste voornemen van de nieuwe regering om woonunits voor gezinnen te bouwen in het centrum 127bis⁶³⁵. De wet bepaalt dat een gezin in irregulier verblijf met minderjarige kinderen in principe niet in een gesloten centrum wordt vastgehouden, tenzij dit aangepast is aan de noden van het gezin en de vasthouding van korte duur is⁶³⁶. De vrijheidsberoving van de kinderen, ongeacht de rechtvaardiging, de duur en de infrastructuur, is traumatiserend en gaat in tegen talrijke aanbevelingen van nationale⁶³⁷ en internationale instellingen. Zo is de Speciale Rapporteur van de Verenigde Naties voor de mensenrechten van migranten⁶³⁸ van oordeel dat het feit dat een gezin in irregulier verblijf vastgehouden wordt en het feit dat de vasthouding van kinderen wordt gerechtvaardigd door het behoud van de eenheid van het gezin niet alleen een schending kan inhouden van het belang van het kind, maar ook van zijn recht om slechts als uiterste maatregel van zijn vrijheid te worden beroofd en van zijn recht om niet te worden gestraft voor de daden van zijn ouders⁶³⁹. Hij geeft aan dat dit niet wil zeggen dat het in het belang van het kind is om het van zijn gezin te scheiden door de ouders in detentie te plaatsen en de kinderen in alternatieve structuren onder te brengen. De vasthouding van hun ouder heeft een schadelijk effect op het kind en kan niet alleen een schending betekenen van het recht van het kind om niet van zijn ouders te worden gescheiden tegen zijn wil, maar ook van het recht op bescherming van het gezinsleven⁶⁴⁰.

630 Informatie gekregen tijdens een onderhoud met de DVZ in Tubeke op 30 oktober 2013.

631 Noch in de vreemdelingenwet, noch zelfs in art. 37bis (over het gebruik van boeien) van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt.

632 KB 19 juni 2012 tot wijziging KB 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en het KB van 20 juni 2001 betreffende de werking en het personeel van de algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie in het kader van de controle van de gedwongen terugkeer.

633 Voor een kritische analyse van de werking van de AIG, zie *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 156-158 en Federaal Migratie Centrum, *Een nieuw kader voor het Belgisch terugkeerbeleid*, juni 2014, pp. 38-41.

634 Zie hierover in dit hoofdstuk: 9.2.2.2 De mogelijkheid voor gezinnen om in de eigen woning te verblijven als alternatief voor opsluiting.

635 Zie hierover 2.2.3. *De opsluiting van gezinnen met minderjarige kinderen in een gesloten centrum* in dit hoofdstuk.

636 Art. 74/9 vreemdelingenwet.

637 Zie hierover: Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant, rapport annuel 2011-2012, pp. 39-40, beschikbaar op www.dgde.cfwb.be.

638 Mensenrechtenraad, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants*, François Crépeau, 2 april 2012.

639 Art. 3 § 1; 37 b) en 2 § 2 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

640 Art. 9 § 1 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind; artikel 23 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en artikel 10 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.

Het Kinderrechtencomité van de Verenigde Naties, van zijn kant, heeft benadrukt dat de detentie van een kindmigrant wegens zijn administratieve status of die van zijn ouders een schending betekent van de rechten van het kind en altijd in strijd is met het belang van het kind. Om die reden maant het de lidstaten aan om onmiddellijk van die praktijk af te zien⁶⁴¹. Het comité heeft België trouwens specifiek gesommeerd om geen kinderen meer vast te houden in gesloten centra⁶⁴².

Zoals we hebben gezien, is het terugkeerproces een moment dat gevoelig ligt vanuit het oogpunt van de eerbiediging van de grondrechten van de vreemdelingen en meer in het bijzonder van de rechten van het kind. De gezinnen met minderjarige kinderen die irregulier op het grondgebied verblijven, vormen in dit opzicht een bijzonder kwetsbare groep.

Voor deze regeerperiode heeft de nieuwe regering zich ertoe verbonden om van de verdediging van de rechten van kinderen en kwetsbare personen een bijzonder aandachtspunt te maken⁶⁴³. Ze kondigt meer bepaald aan dat ze zoveel mogelijk zal vermijden dat "sommige kwetsbare groepen" in gesloten centra zullen worden vastgehouden⁶⁴⁴. Niettemin kondigt ze paradoxaal genoeg de realisatie aan van woonunits in het gesloten centrum 127bis "zodat aangepaste plaatsen worden voorzien voor sommige kwetsbare doelgroepen, zoals gezinnen met kinderen, zodat zij niet langer in het opvangnetwerk terecht moeten".

Voor Myria moet het feit dat op een billijke manier rekening wordt gehouden met de kwetsbaarheid van gezinnen met minderjarige kinderen tijdens een terugkeerprocedure ertoe leiden dat enerzijds wordt teruggegrepen naar bestaande alternatieven voor opsluiting en naar de ontwikkeling van nieuwe vormen van alternatieven en dat anderzijds systematisch rekening wordt gehouden met het belang van het kind. Uit de erkenning van deze kwetsbaarheid moet een effectievere bescherming van hun grondrechten voortvloeien in plaats van de invoering van meer dwingende en dus restrictievere maatregelen.



Externe bijdrage: Frontex terugkeervluchten



Europese Ombudsman

Het (lopende) onderzoek op initiatief van de Europese Ombudsman betreffende de Frontex-terugkeervluchten

Wat het Europees Parlement vele jaren terug in zijn Rapport over een gemeenschappelijk immigratiebeleid voor Europa stelde, geldt nog steeds: "de Europese Unie kan alleen geloofwaardig zijn als het gaat om legale migratie als ze eerst laat zien dat ze vooruitgang kan boeken op het gebied van de illegale immigratie⁶⁴⁵". Dit houdt in dat er een oplossing moet worden gevonden voor de gedwongen terugkeer van onderdanen van derde landen die alle rechtsmiddelen hebben uitgeput om een wettelijke verblijfsstatus te krijgen in een lidstaat van de EU, van deze lidstaat een negatieve beslissing hebben gekregen waarbij hen werd opgelegd om terug te keren naar hun land van herkomst, maar waarbij zij geweigerd hebben om dit vrijwillig te doen. Migrant tegen wie een gedwongen terugkeerprocedure loopt, zijn bijzonder kwetsbaar en de bescherming van hun mensenrechten en hun menselijke waardigheid is van cruciaal belang. Velen van hen hebben voordien een lange periode in detentie doorgebracht in afwachting van hun terugkeer en zijn getraumatiseerd door het vooruitzicht dat ze naar hun land moeten terugkeren.

Elk jaar sturen de EU-lidstaten een enorm aantal migranten terug⁶⁴⁶ via hun eigen individuele terugkeer-operaties, terwijl Frontex instaat voor een veel kleiner aantal repatriëringen⁶⁴⁷ via de gezamenlijke terugkeeroperaties waaraan verscheidene lidstaten deelnemen. Men zou redelijkerwijs mogen verwachten dat Frontex, een EU-agentschap dat de buitengrenzen van de EU beheert en wettelijk gebonden is aan het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, de beste praktijken inzake mensenrechten toepast bij gedwongen terugkeeroperaties. De informatie over die gezamenlijke terugkeeroperaties die door Frontex openbaar wordt gemaakt is echter heel fragmentarisch.

Daarom besliste de Europese Ombudsman Emily O'Reilly in oktober 2014, in het heetst van een hevig publiek debat over de formulering van een collectief Europees antwoord

641 Committee on the rights of the child, *Report of the 2012 day of general discussion on the rights of all children in the context of international migration*, september 2012, §78. Beschikbaar op: www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion2012/ReportDGDChildrenAndMigration2012.pdf.

642 Comité des droits de l'enfant, *Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 44 de la Convention, Observations finales: Belgique*, 18 juni 2010, Observation 7.

643 Federaal regeerakkoord van 9 oktober 2014, p. 190.

644 Federaal regeerakkoord van 9 oktober 2014, p. 159.

645 <http://bit.ly/1HA4NP0>.

646 Volgens de Mededeling van de Commissie betreffende het EU-terugkeerbeleid uit 2014 hebben de lidstaten in 2012, bijvoorbeeld, 484.000 niet-onderdanen van de EU het bevel gegeven om hun grondgebied te verlaten en werden meer dan de helft van hen gedwongen teruggestuurd.

647 Tot in 2015 heeft Frontex ongeveer 14.000 migranten teruggestuurd. http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf.

op illegale immigratie na de tragedie van Lampedusa, op eigen initiatief om een onderzoek te starten over de gezamenlijke terugkeeroperaties die door Frontex worden georganiseerd. Haar uitgangspunt was dat de gedeelde verantwoordelijkheid van Frontex en de lidstaten die bij de gezamenlijke terugkeervluchten betrokken zijn Frontex niet verhindert om als coördinator en organisator van die vluchten een proactieve rol te vervullen om de eerbiediging van de grondrechten te verzekeren van de mensen die door terugkeeroperaties worden getroffen.

Het onderzoek op eigen initiatief van de Europese Ombudsman omvat de volgende procedurestappen: een verzoek aan Frontex om zijn standpunt kenbaar te maken over een aantal punten in verband met de gezamenlijke terugkeeroperaties; een publieke consultatie over het standpunt van Frontex; het onderzoek door de Ombudsman van de documenten van Frontex met betrekking tot de gezamenlijke terugkeeroperaties in de hoofdzetel van Frontex in Warschau; de verdere vragen van de Ombudsman; en aanbevelingen en conclusies.

Het meest uitdagende deel van het onderzoek was in feite de bepaling van de exacte draagwijdte ervan. Specifiek over het toezicht op de gedwongen terugkeer werd er totnogtoe immers zeer weinig geschreven. Wat de eerbiediging van de mensenrechten en de menselijke waardigheid van repatrianten betreft, heeft de Ombudsman tijdens de uitoefening van haar andere activiteiten wel feedback gekregen van ngo's die rond de gezamenlijke terugkeeroperaties van Frontex werken, maar heeft ze geen klachten ontvangen van de personen die het voorwerp uitmaakten van die terugkeeroperaties. Uit de contacten met haar collega's nationale ombudsmannen, die regelmatig toezicht uitoefenen op nationale gedwongen terugkeeroperaties, werd echter duidelijk dat het ontbreken van klachten niet betekent dat de gedwongen terugkeer zonder effectieve of potentiële problemen verloopt, maar veeleer dat de kwetsbare positie van de illegale migranten het hen onmogelijk maakt om een klacht in te dienen of om te weten te komen waar ze een klacht kunnen indienen. De Europese Ombudsman heeft ook contacten gelegd met het Europees Agentschap voor Grondrechten (FRA) en met *International Centre for Migration Policy Development* om meer voorafgaande informatie te krijgen.

Dankzij al die contacten heeft zij kunnen vaststellen dat Frontex eerst en vooral een duidelijk standpunt moet innemen met betrekking tot het toezicht op de gezamenlijke terugkeervluchten⁶⁴⁸. Het bleek dat slechts op ongeveer de helft van alle door Frontex gecontroleerde gezamenlijke terugkeeroperaties sinds de inwerkingtreding

van de terugkeerrichtlijn⁶⁴⁹ toezicht werd gehouden door onafhankelijke controleurs die in persoon aanwezig waren vanaf het begin van de operatie tot en met de aankomst op de luchthaven van bestemming. In de Mededeling van de Commissie betreffende het EU-terugkeerbeleid⁶⁵⁰ van 2014 wordt bovendien vermeld: "De controleurs hebben tot op heden geen enkele schending van de grondrechten van repatrianten gemeld⁶⁵¹". Daarom heeft ze aan Frontex gevraagd welke maatregelen het agentschap voorstelt om de aanwezigheid van controleurs bij de gezamenlijke terugkeervluchten en de samenwerking tussen hen te verbeteren. Daarnaast, en nadat ze op de hoogte werd gebracht van het standpunt van de FRA dat het toezicht het hele terugkeerproces moet beslaan, met inbegrip van de fase na de terugkeer, heeft de Ombudsman naar de mening van Frontex hierover gevraagd. Aangezien ombudsmannen in vele lidstaten van de EU betrokken zijn bij het toezicht op de terugkeervluchten, heeft de Europese Ombudsman, tot slot, de gelegenheid van haar eigen onderzoek over Frontex te baat genomen om haar collega's van het Europees Netwerk van Ombudsmannen te vragen om te verduidelijken hoe het toezicht op de terugkeervluchten die door hun respectieve landen worden georganiseerd zou kunnen worden verbeterd, rekening houdende met het feit dat (i) dezelfde controleurs eventueel kunnen deelnemen aan de door Frontex gecoördineerde gezamenlijke terugkeervluchten en de nationale terugkeervluchten, en (ii) een effectief toezicht op de gedwongen terugkeer verplicht is volgens de terugkeerrichtlijn⁶⁵².

Ten tweede, heeft de Ombudsman, als waakhond over de transparantie, Frontex gevraagd naar zijn publieke rapportering over de gezamenlijke terugkeeroperaties en naar de manier waarop het agentschap omgaat met (eventuele) gerapporteerde incidenten in verband met mensenrechten tijdens de gezamenlijke terugkeervluchten.

Ten derde, was de Europese Ombudsman bezorgd over het feit dat er eventueel geen gemeenschappelijke normen bestaan voor het gedrag van de nationale begeleiders die de repatrianten vanuit hun eigen land begeleiden, in het bijzonder rekening houdende met de toenemende betrokkenheid van privébedrijven bij begeleidingstaken. Daarom wenste de Ombudsman te weten of Frontex kon overwegen om normen voor het gedrag van de begeleiders te publiceren als bijlage bij

648 Art. 9(1)b van de Verordening 2004/2007 tot oprichting van Frontex (Verordening 1168/2011) voorziet in een toezicht op de gezamenlijke terugkeeroperaties die worden gecoördineerd door Frontex.

649 Richtlijn 2008/115/EG van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, Pb. L. nr. 348, 24.12.2008, p. 98-107. De Terugkeerrichtlijn is in werking getreden in 2010. Het is het voornaamste document van het EU-*acquis* over de terugkeer en is wettelijk bindend voor alle lidstaten behalve het Verenigd Koninkrijk en Ierland.

650 Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende het EU-terugkeerbeleid, COM(2014) 199 final, Brussel, 28.3.2014.

651 *Ibid.*, p. 5.

652 Art. 8(6) van de terugkeerrichtlijn.

zijn Gedragscode voor gezamenlijke terugkeeroperaties⁶⁵³, en wat het onderneemt om het ongerechtvaardigde gebruik van geweld te voorkomen.

Op de laatste dag van januari 2015 heeft Frontex de vragen van de Ombudsman beantwoord en ook zijn grondrechtenfunctionaris (Fundamental Rights Officer) heeft een aparte, belangrijke bijdrage geleverd aan het onderzoek van de Ombudsman. De FRO heeft de Ombudsman ervan op de hoogte gebracht dat zij occasioneel toezicht houdt op gezamenlijke terugkeeroperaties en specifiek op de zogenoemde «collecting joint return operations» gezamenlijke terugkeeroperaties⁶⁵⁴, en dat zij begeleiders uit derde landen die bij deze operaties betrokken zijn heeft opgeleid. De FRO merkte op dat zij nooit ook maar één klacht met betrekking tot de schending van mensenrechten tijdens een gezamenlijke terugkeervlucht gecoördineerd door Frontex had ontvangen en dat zij graag verslagen zou willen krijgen van nationale controleurs die op deze vluchten aanwezig waren. Ze heeft constructieve voorstellen gedaan, vooruitlopend op de herziening van de beste praktijken voor gezamenlijke terugkeeroperaties door Frontex, zoals de coördinatie tussen het nationale medische personeel dat aanwezig is tijdens de vluchten. Frontex ondersteunde dan weer ten volle het toezicht op elke gezamenlijke terugkeervlucht en verklaarde zich bereid om de samenwerking tussen de controleurs te vergroten (het agentschap zegde dat het op dit ogenblik de controleurs uitnodigt om deel te nemen aan zijn evaluatievergaderingen van gezamenlijke terugkeeroperaties met de lidstaten, en de lidstaten aanmoedigt om een toezichtstelsel in te voeren via de *Direct Contact Points on Return Matters*. Frontex heeft de Ombudsman er ook van op de hoogte gebracht dat de lijsten van dwangmiddelen en uitrustingen waarvan het gebruik toegelaten is tijdens de operaties uiteindelijk door Frontex worden goedgekeurd via een Implementatieplan. Frontex wees er echter op dat elke lidstaat verantwoordelijk is voor zijn eigen contingent aan boord en dat de lidstaat die de vlucht inlegt een uitgebreide verantwoordelijkheid draagt voor het welzijn van alle repatrianten, maar het legde niet duidelijk uit wat de aanwezigheid van zijn eigen vertegenwoordiger aan boord betekent. Frontex was ook terughoudend om op zijn website gedetailleerdere informatie te geven over gezamenlijke terugkeeroperaties. Jammer genoeg gaf Frontex ook zijn mening niet over het toezicht na de terugkeer, hoewel het ten volle het idee ondersteunde dat één controleur toezicht houdt op de terugkeeroperatie in naam van andere lidstaten.

Nationale ombudsmannen en vergelijkbare instanties (Commissie verzoekschriften van de Bundestag, Duitse regionale ombudsmannen) reageerden enthousiast op de

brief van Emily O'Reilly over haar onderzoek op eigen initiatief. Ze zijn van mening dat de effectieve samenwerking tussen nationale toezichtorganen en Frontex, en tussen nationale toezichthoudende instanties onderling van vitaal belang is om de volledige eerbiediging van de mensenrechten van repatrianten te verzekeren en hun slechte behandeling te voorkomen op alle terugkeervluchten, ongeacht het feit of ze onder nationaal toezicht of onder dat van Frontex staan. Ze vinden dat er nog altijd tekortkomingen zijn in deze operaties op nationaal niveau, in het bijzonder wat de detentievoorwaarden vóór het gedwongen vertrek en de invoering van onafhankelijke toezichtsystemen van de gedwongen terugkeer betreft. Velen hebben stappen ondernomen om meer te weten te komen over de situatie van de nationale terugkeervluchten en sommigen zijn al met hun onderzoeken ex officio begonnen om na te gaan of de toezichthoudende instantie die als dusdanig door de nationale overheid werd aangeduid haar werk correct uitvoert en terecht werd gekozen. De Ombudsmannen van Spanje en Denemarken zijn zelf toezichthoudende instanties en zij hebben een gedetailleerd antwoord gegeven op basis van hun ervaringen (met inbegrip van de Frontex-vluchten), terwijl de Ombudsmannen van Malta en Slovenië stappen hebben ondernomen om zelf een dergelijke instantie te worden. De Europese Ombudsman is uitermate tevreden over de reactie van haar collega's uit de lidstaten. Ze hoopt dat een gezamenlijke verklaring over het toezicht op terugkeervluchten zal worden afgelegd door het Europees Netwerk van Ombudsmannen naar aanleiding van zijn 10de Nationaal Seminarie, dat eind april in Warschau zal plaatsvinden. Ze heeft er ook alle vertrouwen in dat de publieke consultatie op een aanzienlijke deelname zal kunnen rekenen (de stap in haar onderzoek die op dit ogenblik bezig is), en haar de mogelijkheid zal geven om tot betekenisvolle conclusies te komen over de houding van Frontex.

Indien ze er immers, samen met haar nationale collega's, zou kunnen voor zorgen dat aan de minimumnormen van evenredigheid, billijkheid en menselijkheid wordt voldaan op nationale en Frontex-terugkeervluchten, en daarnaast mogelijke tekortkomingen en manieren ter verbetering van de bescherming van de rechten van teruggestuurde illegale migranten kunnen worden aangeduid, dan zou dit onderzoek echt iets betekenen voor repatrianten. Maar ook voor de Unie: alle relevante belanghebbende actoren die betrokken zijn bij gezamenlijke terugkeeroperaties zouden zich ervan bewust moeten zijn dat de effectiviteit van gedwongen terugkeeroperaties alleen kan worden gemeten aan de hand van de implicaties voor de mensenrechten en dat op die implicaties toezicht moet worden gehouden. Alleen dan kan de EU van een echt Europees immigratiebeleid spreken. Une authentique politique européenne de l'immigration.

Marta Hirsch-Ziembinska

**(Hoofd van Klachten en Onderzoeken Eenheid 1,
Europese Ombudsman)
Straatsburg 11.02.2015**

⁶⁵³ Gedragscode voor gezamenlijke terugkeeroperaties gecoördineerd door Frontex, Warschau 2013, beschikbaar op: <http://frontex.europa.eu/publications>.

⁶⁵⁴ Met andere woorden, gezamenlijke terugkeeroperaties waarbij het derde land waarnaar immigranten worden teruggestuurd het vliegtuig, de begeleiders en het medische personeel ter beschikking stelt. De betaling aan het derde land voor deze kosten wordt uitgevoerd door Frontex via de organiserende lidstaat.



Hoofdstuk 10

Procedurele waarborgen: het recht om je grondrechten te doen gelden

De voorbije jaren stond het Belgisch migratiebeleid vooral voor een inperking van de rechten van vreemdelingen. Dat wordt geïllustreerd door de strengere regels voor gezinshereniging, de alsmaar beperktere toegang tot sociale rechten, het strengere terugkeerbeleid ... Hoe meer de grondrechten onder druk komen te staan, hoe belangrijker de procedurele waarborgen zijn. Daarom koos Myria ervoor om het onderwerp uit de diepen. Procedurele rechten en waarborgen zijn immers een *conditio sine qua non* om grondrechten te verwezenlijken.

Iedereen moet de kans krijgen om zijn - alsmaar beperktere - individuele rechten te laten gelden. De rechter op zijn beurt vervult een essentiële rol: hij kadert in hoeverre de ingevoerde beperkingen gerechtvaardigd zijn. Daarbij interesseert vooral het recht op een effectief rechtsmiddel ons. In de focus gaan we in op het recht om gehoord te worden, in het bijzonder bij terugkeerbeslissingen.

1. CIJFERS

In het migratie- en asielcontentieux is de belangrijkste beroepsinstantie de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV). Deze werd opgericht bij wet van 15 september 2006 en vatte zijn werkzaamheden aan op 1 juni 2007.

De RvV is bevoegd om uitspraak te doen over twee types van beroepen:

- 1) Beroepen in verband met **asiel**. Hierbij gaat het om beroepen die worden ingesteld tegen beslissingen van het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS) met betrekking tot het statuut van vluchteling of de subsidiaire bescherming (in principe beroep met volle rechtsmacht).
- 2) Beroepen in migratie-aangelegenheden. Hierbij gaat het om beroepen die worden ingesteld tegen individuele beslissingen genomen overeenkomstig de wetten betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (nietigverklaring).

We merken daarbij op dat een vreemdeling zijn detentie met het oog op verwijdering niet kan aanvechten bij de RvV. Hiervoor zijn de raadkamer en de kamer van inbeschuldigingstelling de bevoegde rechterlijke instanties.

Voor het eerst wijdt Myria een afzonderlijk hoofdstuk aan de procedurele waarborgen omdat procedurele rechten en waarborgen een *conditio sine qua non* zijn om substantiële rechten te verwezenlijken. Om een beter inzicht te krijgen in de gebruikte procedures en de omvang daarvan stellen we hieronder een reeks cijfers voor.

De vreemdelingenwet verplicht de RvV jaarlijks een activiteitenverslag op te maken⁶⁵⁵. Elk jaar publiceert de RvV cijfers over zijn werkzaamheden op zijn website. Dat is de belangrijkste bron voor ons. De publicatie van het cijfermateriaal vormt een grote meerwaarde voor het begrip en de analyse van de activiteiten van de RvV. Tot 2010 stelde de RvV een uitgebreid verslag op over zijn activiteiten. Sinds 2011 beperkt hij dit echter tot een korte bijdrage over zijn werkzaamheden in het activiteitenverslag van de FOD Binnenlandse Zaken. Door te opteren voor een summier verslag is er jammer genoeg veel waardevolle informatie voor het publiek verloren gegaan.

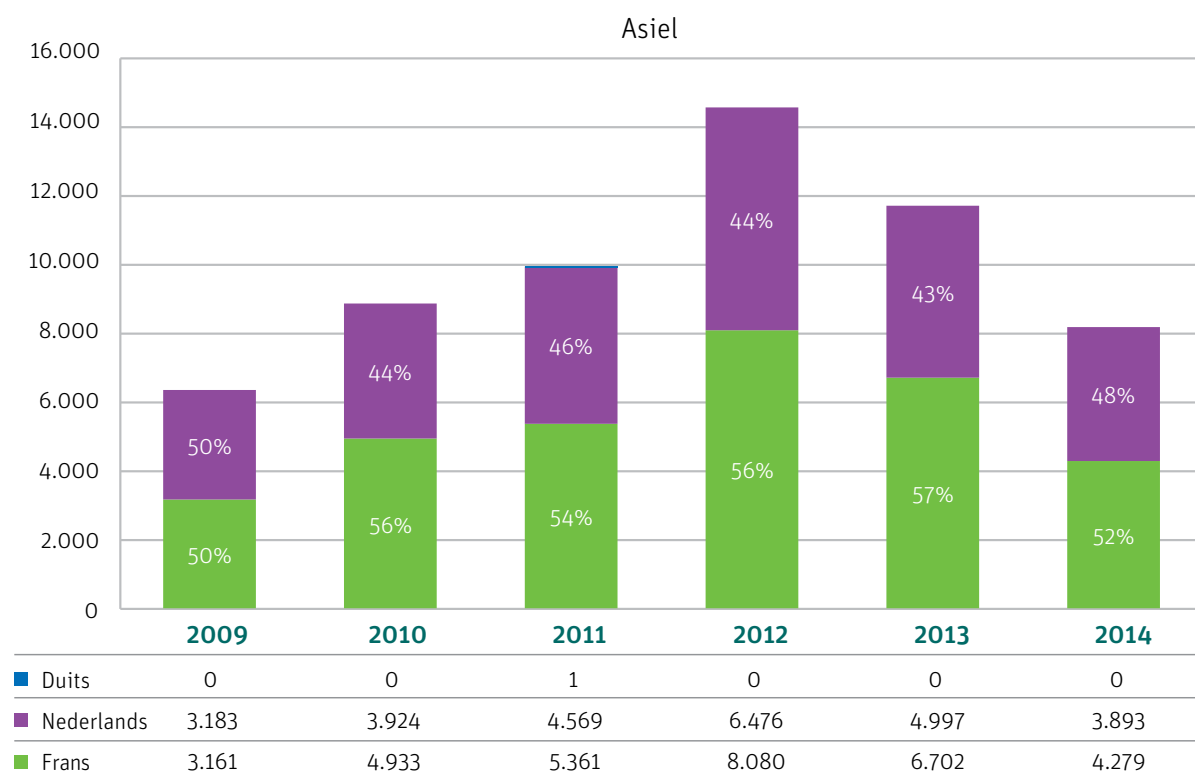
1.1. | Het aantal bij de RvV ingediende dossiers daalt, maar de achterstand neemt toe

Het aantal bij de RvV ingediende dossiers kende een belangrijke piek in 2012. Dat jaar werd immers gekenmerkt door de indiening van een recordaantal van 14.920 dossiers in verband met migratie (51%) en van 14.556 dossiers in verband met asiel (49%). Dit totaal van 29.476 nieuwe dossiers betekende een forse toename (+123%) ten opzichte van de cijfers van 2009, toen 13.230 dossiers werden ingediend. Na de piek van 2012 is het aantal nieuwe dossiers weer gedaald tot 27.771 dossiers in 2013 (ofwel een vermindering van -6% tussen 2012 en 2013) en tot 21.691 in 2014 (ofwel -22% tussen 2013 en 2014).

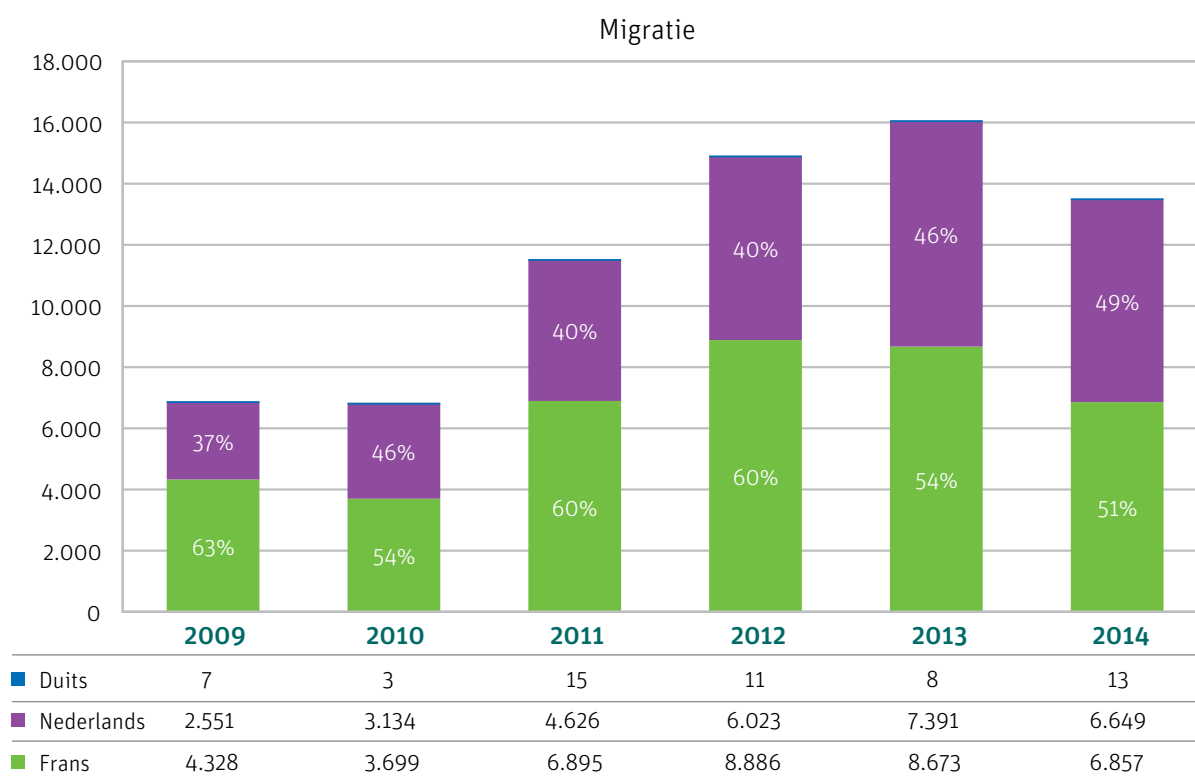
Als de dossiers in verband met migratie echter apart worden bekeken, stellen we vast dat het aantal nieuwe dossiers in 2013 nog verder toeneemt, met een stijging tot 16.072 dossiers in dat jaar. Terwijl het aandeel nieuwe dossiers met betrekking tot migratie 51% van het totale aantal dossiers bedroeg in 2012, was dit aandeel gestegen tot 58% in 2013 en bleef dit verder toenemen tot 62% in 2014.

⁶⁵⁵ Artikel 39/3 vreemdelingenwet.

Figuur 49. Dossiers ingediend in verband met asiel per taalrol, 2009-2014 (Bron: RvV)



Figuur 50. Dossiers ingediend in verband met migratie per taalrol, 2009-2014 (Bron: RvV)



Wat de verdeling per taalrol betreft, kan worden vastgesteld dat de meeste dossiers in het Frans worden ingediend. In 2014 is de verhouding tussen de ingediende dossiers evenwichtiger dan in de voorgaande jaren, met 51% van de dossiers die in het Frans werden ingediend tegenover 49% in het Nederlands voor asiel en migratie samen. Sinds 2009 schommelt het aandeel Franstalige dossiers tussen 51% en 58%. Het aantal dossiers dat in het Duits wordt ingediend, is bijzonder klein en vertegenwoordigt elk jaar nog geen 1% van het totaal aantal dossiers.

1.2. | Een achterstand waardoor de behandelingstermijnen langer worden

Op 11 maart 2015 trok de eerste voorzitter van de RvV aan de alarmbel om de aandacht van de beleidsvormers

te vestigen op de onmogelijkheid om de sinds 2012 opgestapelde achterstand weg te werken met de structurele middelen waarover hij op dit ogenblik beschikt. Bij de oprichting van de RvV in 2007 werd uitgegaan van een instroom van zowat 16.000 dossiers per jaar. In 2011 werd dit cijfer ruim overschreden (21.467 ingediende beroepen) en het bleef verder stijgen tot 29.476 beroepen in 2012. In 2013 werden 27.771 beroepen ingediend. Hoewel dit aantal in 2014 is afgenomen tot 21.691 beroepen, heeft er zich sinds 2011 een achterstand van meer dan 27.000 dossiers opgestapeld. De RvV kan bijgevolg zijn rol van beroepsinstantie niet langer verzekeren binnen de gestelde termijn.

Als onderdeel van de inspanningen die werden geleverd om het hoofd te bieden aan de opvangcrisis heeft de Raad daarom voorrang gegeven aan de behandeling van de dossiers met betrekking tot asiel. De RvV stelt zich tot doel om die dossiers binnen de drie maanden te behandelen⁶⁵⁶. Bijgevolg zijn de behandelingstermijnen van de dossiers in verband met het migratiecontentieux sterk toegenomen. De gemiddelde doorlooptermijn is ondertussen opgelopen tot 450 dagen.

Figuur 51. Aantal dossiers ingediend bij uiterst dringende noodzakelijkheid per taalrol, 2009-2014 (Bron: RvV)



⁶⁵⁶ Verslag van de contactvergadering van het BCHV van 10 februari 2015, § 35.

1.3. | Beroep bij uiterst dringende noodzakelijkheid

Het aantal dossiers dat bij uiterst dringende noodzakelijkheid⁶⁵⁷ wordt ingediend bij de RvV is tussen 2009 en 2013 onophoudelijk toegenomen. In 2009 werden 553 dossiers ingediend en dit aantal was in 2013 bijna verdubbeld tot 1.013 dossiers. Tussen 2013 en 2014 is het zeer lichtjes afgenomen, met -3%, tot 986 dossiers.

Wat de procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid betreft, worden de meeste dossiers in het Nederlands ingediend. In 2014 bedroeg het aandeel Nederlandstalige dossiers 52% tegenover 48% dossiers in het Frans. Sinds 2009 is het aantal Nederlandstalige dossiers altijd het grootst, gaande van 51% tot 61% van het totaal aantal dossiers.

Ondanks de strenge voorwaarden die aan de indiening van een beroep bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden opgelegd, heeft de RvV in die periode 632 keer de schorsing van de beslissing bevolen, wat neerkomt op 15% van de gevallen.

De wet van 10 april 2014 voert nieuwe regels in voor de vorderingen tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid die worden ingediend bij de RvV⁶⁵⁸. Volgens de memorie van toelichting bij deze wet werden tussen 2008 en 2013 immers 4.219 beroepen via de procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid ingediend.

Ondanks de strenge voorwaarden die aan de indiening van een beroep bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden opgelegd, heeft de RvV in die periode 632 keer de schorsing van de beslissing bevolen, wat neerkomt op 15% van de gevallen⁶⁵⁹.

2. RECENTE EVOLUTIES

De voorbije jaren stond het Belgisch migratiebeleid vooral voor een inperking van de rechten van de vreemdelingen. Dit wordt onder meer geïllustreerd door de strengere

gezinsherenigingsregels, de alsmaar beperktere toegang tot sociale rechten, het strengere terugkeerbeleid, etc. Myria heeft besloten dit jaar een afzonderlijk hoofdstuk te wijden aan procedurele waarborgen want hoe meer de grondrechten onder druk komen te staan, des te belangrijker de procedurele waarborgen zijn. Procedurele rechten en waarborgen zijn immers een *conditio sine qua non* om substantiële rechten te verwezenlijken. Het individu moet de kans krijgen om die – alsmaar beperktere – individuele rechten te kunnen laten gelden. De rechter op zijn beurt vervult een essentiële rol om te kaderen in hoeverre de ingevoerde beperkingen gerechtvaardigd zijn.

Het jaar startte voor België met een veroordeling door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat stelde dat de procedures voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) te complex zijn om het recht op een effectief rechtsmiddel te waarborgen. Later sprak ook het Grondwettelijk Hof zich uit over het gebrek aan effectieve rechtsmiddelen voor asielaanvragen uit veilige landen. De RvV trok die redenering door voor meervoudige asielaanvragen.

Intussen nam de wetgever initiatief om de procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid (hierna: UDN-beroep) te hervormen zodat dit middel tegemoet komt aan de vereisten voor een effectief rechtsmiddel⁶⁶⁰. Dat was een leemte in het Belgisch juridisch kader, waarvoor het begin 2011 veroordeeld werd door het EHRM in het arrest M.S.S. tegen België en Griekenland⁶⁶¹. Op 4 december 2014, bijna vier jaar na die veroordeling, berichtte het Comité van Ministers van de Raad van Europa, dat waakt over de uitvoering van arresten van het EHRM, dat België volledig uitvoering heeft gegeven aan het arrest en dus de nodige algemene maatregelen heeft genomen om toekomstige inbreuken te voorkomen⁶⁶². Tegelijkertijd voorziet die wet ook een beroep in volle rechtsmacht (beoordeling zowel over de feiten als in rechte) voor meervoudige asielaanvragen en asielaanvragen uit veilige landen.

Het federaal regeerakkoord voorziet in eenvoudigere en snellere procedures. Wanneer dit met de nodige zorgvuldigheid en met oog voor de rechten van de rechtszoekende gebeurt, kan dit een positieve evolutie zijn. Maar zowel voor de rechtszekerheid van de staat als voor de rechtszoekende mogen deze snelle en eenvoudigere procedures niet ten koste gaan van de kwaliteit van de procedure. De wetgever zal er dus moeten over waken dat het recht op een effectief rechtsmiddel ten volle wordt gewaarborgd in de voorziene hervorming.

657 Voor meer informatie over de procedure tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, zie punt 10.2.2.3. in dit hoofdstuk.

658 Wet van 10 april 2014 houdende diverse bepalingen met betrekking tot de procedure voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en voor de Raad van State.

659 Kamer van Volksvertegenwoordigers, wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en tot wijziging van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State, 13 maart 2014, DOC 53 3445/001, p. 4.

660 Wet 10 april 2014 houdende diverse bepalingen met betrekking tot de procedure voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en voor de Raad van State.

661 EHRM, *M.S.S. v. België en Griekenland*, nr. 30696/09, 21 januari 2011.

662 <http://bit.ly/1DPNLUl>.

2.1. | Recht op juridische bijstand: grondige hervorming op til

Toegang tot de rechter, in rechte en in feite, is een van de componenten van het recht op een effectief rechtsmiddel. Dat veronderstelt onder meer een systeem van juridische bijstand. Dit wordt ook vastgelegd in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Het laatste lid van dat artikel, dat het recht op een effectief rechtsmiddel verankert, stelt immers dat juridische bijstand wordt verleend aan rechtzoekenden die niet over toereikende financiële middelen beschikken, voor zover die bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen.

De regering kondigde aan de tweedelijs juridische bijstand grondig te willen hervormen. Ze plant onder meer volgende initiatieven:

- een strenger toezicht op zowel gebruikers van de tweedelijsbijstand als de pro-Deoadvocaten;
- het afschaffen van het onweerlegbaar vermoeden van behoefte (met uitzondering van dringende procedures);
- het in rekening brengen van alle inkomsten voor de erkenning van het recht op tweedelijsbijstand;
- de verbeterde terugvordering van onverschuldigd betaalde rechtsbijstand;
- de herziening van de sanctieprocedure bij misbruik door advocaten;
- het opnieuw uitdenken van de rol van de Bureaus voor Juridische Rechtsbijstand met betrekking tot de rechtsingang;
- een verplicht aantal pro-Deodossiers voor advocaat-stagiairs⁶⁶³.

Daarnaast zal een remgeld worden ingevoerd waarbij een deel van de kost van de juridische tweedelijsbijstand zal verhaald worden op de rechtzoekende.

Bij elke maatregel die de federale regering wenst te nemen, moet zij de impact van die maatregel meten op de effectieve toegang van de burger tot de rechter.

Met deze reeks maatregelen wil de regering de kosten van de juridische bijstand terugdringen. De laatste tien jaar zouden die kosten immers fors gestegen zijn. Budgettaire overwegingen mogen echter geen vrijgeleide zijn om

het grondrecht van de burgers op de toegang tot de rechter in te perken. Bij elke maatregel die de federale regering

wenst te nemen, zal zij dus de impact van die maatregelen moeten meten op de effectieve toegang van de burger tot de rechter. Dit lijkt ons, op basis van de informatie waarover we beschikken, niet te zijn gebeurd.

We herinneren hierbij aan het arrest *Anakomba Yula*⁶⁶⁴, waarbij België in 2009 door het EHRM werd veroordeeld. In die zaak oordeelde het Hof dat de uitsluiting van kosteloze rechtsbijstand, buiten de verblijfsprocedure, voor personen in onwettig verblijf⁶⁶⁵, weliswaar bepaalde legitieme doelen nastreefde zoals de Belgische regering voorhield⁶⁶⁶, maar toch een schending inhield van het recht op toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechtbank en van het recht op gelijke behandeling⁶⁶⁷. Het leidt immers tot een verschillende behandeling wat betreft de toegang tot rechtbanken tussen personen die hier wettig en personen die hier onwettig verblijven. Dat verschil kan alleen om dringende redenen worden gerechtvaardigd, wat in de praktijk niet het geval was.

Om conform het arrest *Anakomba Yula* te zijn, raadt Myria aan om artikel 668 van het Gerechtelijk Wetboek aan te passen en de woorden 'op regelmatige wijze' in punt c) uit dit artikel te schrappen, zodat de kosteloze rechtsbijstand toegankelijk is voor alle vreemdelingen en voor alle soorten procedures.

Myria vindt het aangewezen om het criterium 'verblijf' te behouden in de mate dat het duidt op een feitelijke situatie en daarmee een minimale aansluiting met België vertaalt.

De overwegingen van het Hof over « ernstige vragen gelinkt aan het recht op gezinsleven » moeten volgens Myria geïnterpreteerd worden als ernstige vragen gelinkt aan een van de grondrechten zoals erkend door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Daarenboven raadt Myria aan dat de woorden "of die op regelmatige wijze verblijft in één van de lidstaten van de Europese Unie" in artikel 668 van het Gerechtelijk Wetboek vervangen worden door "of in een van de Lidstaten van de Europese Unie" zodat de rechtsbijstand voor deze groep toegankelijk blijft, maar onder dezelfde voorwaarden als voor vreemdelingen die in België verblijven.

Meer dan zes jaar na de veroordeling heeft het Comité van Ministers, dat waakt over de uitvoering van de arresten, de zaak nog niet kunnen afsluiten⁶⁶⁸. Het is nu aan de huidige

664 EHRM, *Anakomba Yula*, nr. 45413/07, 10 maart 2009.

665 Zoals is voorzien in art. 668 Gerechtelijk Wetboek.

666 Zoals de openbare financiën alleen besteden aan vreemdelingen die een zekere band met België hebben of irreguliere immigratie ontraden.

667 Art. 6 en art. 14 EVRM.

668 COMMITTEE OF MINISTERS, DH-DD(2014)1503F, 1222 réunion (mars 2015) (DH) - Plan d'action (01/12/2014) - Communication de la Belgique concernant l'affaire *Anakomba Yula contre Belgique* (Requête n° 45413/07), 15 december 2014, beschikbaar op: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=DH-DD\(2014\)1503&Language=lanEnglish&Site=CM](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=DH-DD(2014)1503&Language=lanEnglish&Site=CM).

minister van Justitie om uitvoering te geven aan de principes zoals vastgelegd in arrest *Anakomba Yula*. Dat bevat immers belangrijke elementen waarmee de regering rekening moet houden om de hervorming van de juridische bijstand en rechtsbijstand conform de mensenrechtenstandaarden te houden.

2.2. | Een effectief rechtsmiddel in het Belgisch asiel- en migratiecontentieux

2.2.1. | Inleiding

Artikel 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) stelt dat iedereen van wie de rechten en vrijheden, vervat in het verdrag, geschonden zijn het recht heeft op een effectief rechtsmiddel voor een nationale instantie. Artikel 47 van het Europees Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie bevat een soortgelijke bepaling. Dat stelt dat iedereen van wie zijn door het EU-recht gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, het recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte.

België werd door het EHRM al meerdere malen veroordeeld voor het gebrek aan een effectief rechtsmiddel.

Ten aanzien van België vinden we de meeste rechtspraak terug op het niveau van de Raad van Europa, in toepassing van het EVRM. Sinds 2002 werd België minstens twaalf keer veroordeeld voor het gebrek aan een

effectief rechtsmiddel in combinatie met een van de andere verdragsrechten en -vrijheden. Daarvan stonden de helft van de uitspraken in relatie tot een migratie- of asielzaak⁶⁶⁹.

Noch het EVRM, noch het Handvest geven een definitie

van een effectief rechtsmiddel. Het EHRM kijkt daarentegen naar het eindresultaat. Met andere woorden het EHRM zal het geheel van de nationale procedures bekijken om te oordelen of er al dan niet sprake is van een effectief rechtsmiddel, waarbij de nationale rechter de ingeroepen schending van een verdragsbepaling aan een streng onderzoek onderwerpt⁶⁷⁰. De meest recente illustratie van deze benadering ten aanzien van België vinden we terug in het arrest S.J. van 27 februari 2014.

Desalniettemin kunnen uit de rechtspraak vier elementen worden afgeleid waaruit een effectief rechtsmiddel moet bestaan:

- de fundamentele waarborgen van onafhankelijkheid, onpartijdigheid en het recht op tegenspraak moeten gerespecteerd worden;
- de rechter moet toegankelijk zijn zowel in rechte als in feite. Dit laatste veronderstelt onder meer een systeem van juridische bijstand en de bijstand van tolken, maar ook een systeem dat niet zo complex is dat de toegang tot de rechter wordt verhinderd;
- de rechter moet zowel kunnen oordelen over de feiten als het recht, en dit op het ogenblik dat de rechter uitspraak doet;
- het rechtsmiddel moet ook een opschortend effect hebben⁶⁷¹.

Het Belgische systeem schiet vooral tekort voor die twee laatste componenten. België werd daarvoor reeds meerdere malen veroordeeld door het EHRM⁶⁷².

2.2.2. | Arrest S.J.: Complexiteit van procedures staan een effectief rechtsmiddel in de weg

Op 27 februari 2014 veroordeelde het EHRM, België in de zaak S.J. voor een schending van artikel 13 (in combinatie met artikel 3) van het EVRM. Het EHRM oordeelde unaniem dat de procedures voor de RvV geen effectief rechtsmiddel bieden tegen een weigering van verblijf en een uitwijzingsbevel, wanneer een repatriëring nog niet gepland is en de vreemdeling een vernederende behandeling vreest⁶⁷³.

669 Een overzicht van statistieken van het EHRM over het aantal schendingen per land en per artikel toont dat België tussen 1959 en 2014 (http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2014_ENG.pdf) 11 keer veroordeeld is voor het gebrek aan een effectief rechtsmiddel. In de tekst komen we tot twaalf zaken omdat we hierbij een zaak rekenen van migratiedetentie waarbij een veroordeling op basis van art. 5 §4 werd vastgesteld. Omdat dit artikel het recht op een effectief rechtsmiddel omvat, werd de conformiteit met artikel 13 niet meer afzonderlijk beoordeeld, maar werd wel degelijk geoordeeld dat er in casu geen effectief rechtsmiddel was (M.D. v. België, 14 november 2013). Vervolgens zijn we op basis van de Hudoc databank (die alle rechtspraak van het EHRM verzamelt) nagegaan hoeveel keer een veroordeling voor artikel 13 voorkwam in een zaak rond asiel en migratie door in de zoekopdracht artikel 13 te koppelen aan de relevante verdragsartikelen die in een migratie- en asielzaken worden ingeroepen. Op basis daarvan zijn we tot de vaststelling gekomen dat die zaken minstens de helft van de veroordelingen uitmaken.

670 L. LEBOEUF, « Les pays surs en droit belge d'asile », *Rev.dr.étr.*, april-juni 2012, nr. 168, p. 200.

671 EDEM, « La loi du 14 avril 2014, une effectivité laborieuse: Note d'analyse », *Newsletter*, juni 2014, p. 17.

672 Zie onder meer: EHRM, *M.S.S v. België en Griekenland*, nr. 30696/09, 21 januari 2011; *Singh en anderen v. België*, nr. 33210/11, 2 oktober 2012, *Yoh-ekale Mwanje v. België*, nr. 10486/10, 20 december 2011.

673 *Jaarverslag Migratie 2013*, hfdst. III, hfdst III.1.B.1.2.4.

In 2007 diende S.J., een aids-patiënte, een verblijfsaanvraag om medische redenen in. De Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) verklaarde deze aanvraag in 2010 ongegrond en leverde een negatieve beslissing, vergezeld door een bevel om het grondgebied te verlaten af. Hiertegen stelde mevrouw een annulatieberoep in bij de RvV. Dit annulatieberoep schorste de verwijderingsbeslissing echter niet. Daarom besloot S.J. om ook een beroep tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid (hierna: UDN-beroep) in te dienen. Een dergelijke vordering is immers van rechtswege opschortend tot er een uitspraak is.

De RvV wees het UDN-beroep echter af. Volgens vaste rechtspraak van de Raad van State was de aflevering van een bevel om het grondgebied te verlaten immers niet voldoende om de dringende noodzakelijkheid, zoals vereist wordt in het UDN-beroep aan te tonen. De verzoekende partij dient immers te bewijzen dat de gestelde schade met de gewone procedure tot schorsing niet kan worden voorkomen, in dit geval een schending van artikel 3 EVRM⁶⁷⁴ en artikel 8 EVRM⁶⁷⁵. Volgens de wet kon dat pas worden aangetoond wanneer de tenuitvoerlegging van de verwijderingsmaatregel ‘imminent’ is, in de praktijk wanneer de vreemdeling is opgesloten. S.J. maakte echter bewust geen gebruik van een gewone vordering tot schorsing net omdat deze geen opschortend effect heeft en omdat de behandelingstermijn daarvan meerdere maanden in beslag neemt.

Om het recht op een effectief rechtsmiddel te beoordelen keek het EHRM naar het geheel van de procedures die ter beschikking stonden van de betrokkene. Het EHRM oordeelde dat de procedures te ingewikkeld zijn en niet vlot genoeg hanteerbaar om aan de vereisten van artikel 13 EVRM te beantwoorden. Zo was het EHRM van oordeel dat de autoriteiten aan de vreemdeling niet kunnen vragen om bij het indienen van een annulatieberoep systematisch een vordering tot schorsing in te dienen “als bewarende maatregel”, dus om later voorlopige maatregelen te kunnen invoeren met het oog op de schorsing van een beslissing wanneer de verwijdering ‘imminent’ wordt. De complexiteit deed zich ook voor wanneer de vreemdeling een UDN-beroep instelt en die wordt afgewezen, bijvoorbeeld bij gebrek van dringendheid, zoals hier het geval was. De betrokkene kan dan, indien de beroepstermijn niet is verstreken, een gewone vordering tot schorsing indienen, maar alleen op voorwaarde dat hij zijn annulatieberoep intrekt en het opnieuw indient tegelijkertijd met het gewone beroep tot schorsing.

Het EHRM merkte op dat het procedurestelsel de vreemdelingen verplicht om alleen in extremis op te treden, tijdens hun opsluiting en wanneer de verwijdering imminent is. Dit is des te problematischer voor gezinnen met kinderen die in principe niet worden opgesloten⁶⁷⁶. Ten slotte oordeelde het EHRM dat de mogelijkheid om de zaak aanhangig te maken voor de rechter in kort geding niet volstaat om hem een effectief rechtsmiddel te waarborgen, aangezien de procedure zelf niet schorsend werkt.

Uit het arrest vloeit dus voort dat, in uitzonderlijke zaken, en om te voldoen aan de vereisten van artikel 13 EVRM, de verzoekende partij de mogelijkheid moet behouden om in uiterst dringende noodzakelijkheid de schorsing van een bevel om het grondgebied te verlaten te vragen, zelfs waar zij niet het voorwerp uitmaken van dwangmaatregelen, wanneer het noodzakelijk en dringend is om een effectief onderzoek te doen van de grieven op basis van artikel 3 EVRM⁶⁷⁷.

Intussen nam de federale wetgever een nieuwe wet aan die enkele belangrijke wijzigingen doorvoert, onder meer over de notie ‘imminent karakter’. Die wordt verruimd tot situaties buiten detentie. Het kluwen aan procedures blijft echter bestaan, dus het blijft volgens Myria de vraag of de complexiteit nog steeds het recht op een effectief rechtsmiddel in de weg blijft staan.

Beide partijen tekenden beroep aan tegen de beslissing. Nog voor dat de Grote Kamer van het EHRM uitspraak kon doen in de beroepsprocedure, gingen de partijen over tot een minnelijke schikking. Mevrouw en haar kinderen kregen een verblijf van onbepaalde duur en een schadevergoeding van 7.000 euro⁶⁷⁸.

2.2.3. | De wet van 10 april 2014 wijzigd de UDN-procedure aanzienlijk

Sinds 1 juni 2014 zijn er nieuwe regels voor de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van toepassing voor de RvV. Die werden ingevoerd met de wet van 10 april 2014⁶⁷⁹. De wetswijziging voorziet in kortere beroepstermijnen en in nieuwe ontvankelijkheidsvoorwaarden.

676 Of enkel gedurende een, tot het strikte minimum, beperkte periode.

677 EHRM, *S.J. v. België*, 27 februari 2014, §§ 100- 104.

678 EHRM [GK], *S.J. v. België*, 19 maart 2015 (Schrapping).

679 Wet 10 april 2014 houdende diverse bepalingen met betrekking tot de procedure voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en voor de Raad van State.

674 Een schending van het verbod van foltering of van wrede, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.

675 Recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven.

De wet dient een tweeledig doel. Enerzijds wil de wetgever de werkoverlast van de RvV aanpakken. De memorie van toelichting bij de wet stelt immers dat er tussen 2008 en 2013 4.219 beroepen via de UDN-procedure werden ingediend. In 2012 werden er 877 beroepen ingediend, in 2013 1.009 beroepen. Ondanks de strikte voorwaarden voor het intrekken van het UDN-beroep, beval de RvV in 15% van al deze beroepen de schorsing van de beslissing⁶⁸⁰. Anderzijds beoogt de wetwijziging de UDN-procedure in overeenstemming te brengen met de vereisten van het EHRM, dat België in 2011 veroordeelde voor het gebrek aan een effectief rechtsmiddel in het arrest *M.S.S.*

De nieuwe regels zijn van toepassing op de uitwijzingsbevelen waarvan kennis wordt gegeven na 31 mei 2014 en op elke uitvoering van die uitwijzing die ten aanzien van die persoon wordt genomen na die datum.

De voorwaarden

De wet verduidelijkt de drie cumulatieve voorwaarden voor een vordering tot schorsing in UDN, om zo conform het arrest *M.S.S.* te zijn:

1. De vreemdeling dient te verkeren in een situatie van uiterst dringende noodzakelijkheid. Deze voorwaarde omvat twee componenten: 1) de vreemdeling moet het voorwerp uitmaken van een uitwijzingsbevel en 2) de uitvoering van dit bevel moet 'imminent' (nakend) zijn. Het is in dit laatste punt dat de wetgever een wijziging aanbrengt⁶⁸¹. Hij opent de mogelijkheid om aan te tonen dat de uitvoering ook 'imminent' is zelfs als een persoon niet wordt vastgehouden op een welbepaalde plaats. Hiermee lijkt de wetgever rekening te houden met het arrest *S.J.* (zie supra), waarin België onder meer veroordeeld werd omdat de UDN-vordering verworpen was omdat er geen opsluiting was en *S.J.* niet over andere effectieve rechtsmiddelen kon beschikken. Dat de uitvoering 'imminent' kan zijn buiten een opsluiting, werd intussen ook door de RvV bevestigd⁶⁸². De RvV schorste bij uiterst dringende noodzakelijkheid de uitvoering van een bevel om het grondgebied te verlaten zonder dat de betrokken persoon opgesloten zat. In casu hield de RvV wel rekening met een aantal andere elementen: met de medische toestand van de betrokkene en haar kinderen die ook ziek zijn en in

België school lopen en het voorafgaand wettig verblijf van het gezin dat pas bij een derde aanvraag tot verlenging een uitwijzingsbevel ontving.

2. Ernstige middelen waarop de vernietiging van aangevochten akte steunt moeten de schorsing verantwoorden. Er is sprake van een ernstig middel wanneer de ernst op het eerste zicht duidelijk is of wanneer er twijfel over bestaat.
3. De onmiddellijke tenuitvoerlegging van de akte kan een moeilijk te herstellen ernstig nadeel berokkenen. Deze laatste voorwaarde is onder andere vervuld indien een ernstig middel wordt aangevoerd, gesteund op de grondrechten van de mens, in het bijzonder de rechten ten aanzien waarvan geen afwijking mogelijk is uit hoofde van artikel 15, tweede lid, van het EVRM. Concreet gaat het over het recht op leven (artikel 2 EVRM), verbod op foltering (artikel 3 EVRM), verbod op slavernij (artikel 4, eerste lid EVRM) en geen straf zonder wet (artikel 7 EVRM). De memorie van toelichting⁶⁸³ verduidelijkt dat de voorwaarde van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel altijd vervuld is als een ernstig middel, gesteund op die grondrechten wordt ingeroepen. Met de wetwijziging wordt de rechtspraak in de zaak *M.S.S.* tegen Griekenland en België geïmplementeerd, zoals zij reeds werd toegepast sindsdien, maar dus nog niet wettelijk verankerd was.

De wet stelt bovendien dat de rechter bij voorrang uitspraak zal doen over de ontvankelijkheid van de vordering, eventueel zonder de partijen te horen wanneer:

- het om een tweede verwijderings- of terugdrijvingsmaatregel gaat;
- de vordering manifest te laat is;
- de vordering minder dan 12 uur voor de geplande uitvoering werd ingediend en de verzoeker minstens 48 uur voor de geplande verwijdering werd ingelicht.

Indien hij de vordering onontvankelijk verklaart, sluit het arrest de procedure af. Indien hij de vordering ontvankelijk verklaart, wordt de procedure verdergezet.

Beroepstermijnen

De wet voert ook nieuwe beroepstermijnen in⁶⁸⁴. De betrokkene moet de vordering tot schorsing instellen binnen de tien dagen na de kennisgeving van de beslissing waartegen ze gericht is. Vanaf een tweede

680 Kamer, Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, de verwijdering van vreemdelingen en tot wijziging van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State, 13 maart 2014, DOC 53 3445/001, p. 4.

681 Het gewijzigde art. 39/82 § 4 stelt immers 'dat de vreemdeling die het voorwerp is van een verwijderings- of terugdrijvingsmaatregel waarvan de tenuitvoerlegging imminent is, in het bijzonder indien hij is vastgehouden in een welbepaalde plaats.'

682 RvV 17 oktober 2014, nr. 131.614.

683 Kamer, Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, de verwijdering van vreemdelingen en tot wijziging van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State, 13 maart 2014, DOC 53 3445/001, p. 10.

684 Art. 39/57, § 1, derde lid vreemdelingenwet.

verwijderingsmaatregel⁶⁸⁵ wordt die termijn teruggebracht tot vijf dagen. Tijdens die periode van tien of vijf dagen kan het uitwijzingsbevel dus niet worden uitgevoerd en heeft het UDN-beroep dus een automatisch schorsend effect. Start de vreemdeling binnen deze termijn geen uiterst dringende procedure op, dan kan de DVZ de betrokkene terugdrijven of repatriëren⁶⁸⁶.

Er worden dus opnieuw termijnen ingevoerd in de wet, die ook effectief zullen worden toegepast. De oude wettelijke termijnen die de wet voorzag, werden sinds het arrest *M.S.S.*⁶⁸⁷ niet meer toegepast. In navolging van dit arrest besliste de algemene vergadering van de RvV immers dat een UDN-schorsingsberoep dat ingesteld is binnen de 30 dagen na kennisgeving van een uitwijzingsbeslissing⁶⁸⁸ ook nog een automatisch schorsende werking heeft⁶⁸⁹. De door de wet ingevoerde beroepstermijnen zijn aanzienlijk ingekort.

Een andere nieuwigheid betreft het voorzien van een bijzondere beroepstermijn als de vreemdeling reeds het voorwerp is van een verwijderingsmaatregel wanneer een volgende beslissing wordt genomen (bijvoorbeeld bij een meervoudige asielaanvraag). Dit werd ingevoerd om te kunnen garanderen dat ingestelde meervoudige procedures binnen een redelijke termijn kunnen afgehandeld worden⁶⁹⁰. Tijdens onze ontmoetingen met de DVZ, deelde ze ons mee dat enkel die bevelen om het grondgebied te verlaten die na de inwerkingtreding van de wet (vanaf 31 mei 2014) werden genomen, beschouwd zullen worden als een eerste verwijderingsmaatregel. Ondanks dit engagement lijkt de rechtspraak van de RvV hier in sommige gevallen van af te wijken en dus ook rekening te houden met de BVG afgeleverd voor de inwerkingtreding van de wet⁶⁹¹.

Myria raadt aan dat de DVZ op het bevel om het grondgebied te verlaten duidelijk vermeldt welke beroepstermijn in het specifieke geval van betrokkene van toepassing is. Dit om meer rechtszekerheid te verschaffen zodat de betrokkene met de kennis van de correcte beroepstermijn de mogelijk

krijgt zijn recht op een effectief rechtsmiddel te doen gelden.

Behandelingstermijnen

De kamervoorzitter of de rechter in vreemdelingenzaken behandelt de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid binnen de achtenveertig uur na de ontvangst ervan. Deze termijn wordt uitgebreid tot vijf dagen, wanneer de effectieve verwijdering of terugdrijving van de vreemdeling voorzien is binnen meer dan acht dagen.

Indien de rechter zich niet binnen de termijn uitspreekt, dan moet hij de eerste voorzitter of de voorzitter daarvan op de hoogte brengen. Deze neemt dan de nodige maatregelen opdat een uitspraak wordt genomen ofwel ten laatste binnen tweeënzeventig uur na de ontvangst van het verzoekschrift, ofwel zo snel mogelijk.

Beoordeling van alle elementen die ter beschikking zijn

Een probleem dat onder meer ook aan bod kwam in het arrest *M.S.S.* was het gebrek aan een beoordeling van alle elementen die ter beschikking waren op het ogenblik van de procedure voor de rechter. De rechter hield immers enkel rekening met de elementen zoals zij gekend waren of hadden moeten gekend zijn op het ogenblik van de feiten. Een daadwerkelijk rechtsmiddel vereist echter dat de rechter rekening houdt met de elementen gekend op het ogenblik van de behandeling van het beroep, met inbegrip van nieuwe elementen.

Volgens de nieuwe wet moet de RvV 'een zorgvuldig en nauwgezet onderzoek doen van alle bewijsstukken die hem worden voorgelegd, inzonderheid die welke van dien aard zijn dat daaruit blijkt dat er redenen zijn om te geloven dat de uitvoering van de bestreden beslissing de verzoeker zou blootstellen aan het risico te worden onderworpen aan de schending van de grondrechten van de mens ten aanzien waarvan geen afwijking mogelijk is uit hoofde van artikel 15, tweede lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden⁶⁹²'. De memorie van toelichting verduidelijkt dat de RvV rekening moet houden met alle elementen die hem worden voorgelegd. Ze voegt hieraan toe dat dit van rechtswege impliceert dat de Raad rekening kan houden met een nieuw bewijsstuk wanneer hij een verdedigbare grief onderzoekt afgeleid uit de schending van de grondrechten waarvan

685 Hiermee bedoelen we zowel de verwijderings- als de terugdrijvingsmaatregel. Voor de tekstuele doeleinden gebruiken we de generieke term verwijderingsmaatregel.

686 Indien de vreemdeling na deze termijn alsnog een uiterst dringende procedure wenst op te starten, dan zal dit onontvankelijk zijn. De vreemdeling heeft echter de mogelijkheid om aan te tonen dat de laattijdigheid aan overmacht te wijten is.

687 EHRM, *M.S.S. v. België en Griekenland*, nr. 30696/09, 21 januari 2011.

688 Binnen de 15 dagen als de uitwijzingsbeslissing genomen werd tijdens een opsluiting.

689 KRUISPUNT MIGRATIE-INTEGRATIE, "Nieuwe UDN procedure", *nieuwsbericht*, 3 juni 2014, beschikbaar op: www.kruispuntmi.be.

690 Kamer, Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, de verwijdering van vreemdelingen en tot wijziging van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State, 13 maart 2014, DOC 53 3445/001, p. 9.

691 Informatie gekregen van de DVZ bij een ontmoeting op 2 juli 2014 en bevestigd via e-mail op 19 december 2014.

692 Art. 39/85.

geen afwijking mogelijk is⁶⁹³.

De wet zegt het dan wel niet expliciet, toch erkent de wetgever dat er maar sprake kan zijn van een effectief rechtsmiddel als de rechter zich bij zijn beslissing verplaatst in de situatie zoals zij is op het ogenblik van zijn onderzoek en niet zoals zij was op het ogenblik van de beslissing van de DVZ. Nieuwe elementen kunnen dus ook op de zitting worden aangenomen. Deze praktijk werd door de RvV al in bepaalde zaken toegepast⁶⁹⁴. Volgens Myria zou het de rechtszekerheid ten goede komen dit ook in de wet te verankeren.

2.2.4. | Een beroep in volle rechtsmacht voor asielaanvragen uit veilige landen en meervoudige asielaanvragen

De wet van 10 april 2014 voerde ook voor de asielzoekers uit veilige herkomstlanden en meervoudige asielaanvragen een schorsend beroep in volle rechtsmacht in. Deze wijziging kwam er na een arrest van het Grondwettelijk Hof⁶⁹⁵, dat oordeelde dat een niet-schorsend annulatieberoep voor asielzoekers uit veilige landen geen effectief rechtsmiddel is.

Het Grondwettelijk Hof ging over tot een vernietiging van de wetsbepalingen over de voorziene beroepsprocedure. Die (oorspronkelijke) wetsbepalingen hielden in dat asielzoekers afkomstig uit veilige landen van herkomst, enkel een niet-schorsend annulatieberoep bij de RvV konden indienen tegen een beslissing tot niet-inoverwegingname van het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen (CGVS). Daarnaast konden ze in uiterst dringende noodzakelijkheid een beroep tot schorsing indienen tegen een repatriëring na een niet-inoverwegingname. Het Hof oordeelde dat die vormen van beroep geen effectief rechtsmiddel inhielden in de zin van artikel 13 EVRM. De EU-procedurerichtlijn (en de interpretatie ervan door het HvJEU) laat een verschillende, versnelde procedure toe voor asielzoekers uit veilige herkomstlanden, maar – zo argumenteerde het Hof – lidstaten mogen daarbij geen fundamentele waarborgen ontzeggen, zoals het recht op een effectief rechtsmiddel⁶⁹⁶.

In een arrest van 31 januari 2014⁶⁹⁷, trok de RvV de conclusies van het Grondwettelijk Hof door naar de meervoudige asielaanvragen. Daarbij werd de niet-inoverwegingname van de meervoudige asielaanvraag geschorst bij uiterst dringende noodzakelijkheid. De RvV meende dat tegen zo'n beslissing een beroep in volle rechtsmacht met een schorsend effect nodig is, zoals intussen door de wet wordt voorzien.

Asielzoekers uit veilige herkomstlanden dienen het beroep in te stellen binnen de 15 dagen nadat de beslissing werd betekend. Of ze al dan niet worden vastgehouden in een welbepaalde plaats heeft hierbij geen belang.

Bij meervoudige asielaanvragen maakt de wetgever een onderscheid naargelang het om een tweede of een verdere asielaanvraag gaat. Gaat het om een tweede asielaanvraag dan is de normale termijn 15 dagen. Wordt de persoon vastgehouden in een gesloten centrum dan wordt die termijn ingekort tot 10 dagen. Gaat het om een derde (of latere) aanvraag dan bedraagt de termijn 5 dagen (al dan niet opgesloten).

Overzicht beroepsprocedures in het asielcontentieux⁶⁹⁸

Volle rechtsmacht	Annulatieberoep
Asielaanvragen volgens de gewone procedure	Asielaanvragen uit EU-herkomstlanden
Asielaanvragen uit veilige herkomstlanden	Asielaanvragen van reeds in een andere EU-lidstaat erkende vluchtelingen
Meervoudige asielaanvragen	Asielaanvragen die nog in de Dublin-fase zitten (de bepaling van de verantwoordelijke lidstaat)
	Asielaanvragen die om technische redenen werden geweigerd (zoals gebrek aan woonplaatskeuze, het niet reageren op oproepingen ...)

693 Kamer, Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, de verwijdering van vreemdelingen en tot wijziging van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State, 13 maart 2014, DOC 53 3445/001, p. 11.

694 RvV 20 juni 2013, nr. 105.543; RvV 30 juli 2013, Nr. 107.734; RvV 3 januari 2014.

695 GwH 16 januari 2014, nr. 1/2014.

696 Jaarverslag Migratie 2013, hfdst. III.B.2.1.2.

697 RvV 31 januari 2014, nr. 118156.

698 Voor een uitgebreid schema met alle procedures in het asiel- en migratiecontentieux, zie: EDEM, Schéma de procédure: Tableau des différents types de procédures devant le Conseil du contentieux des étrangers, beschikbaar op: www.uclouvain.be/472067.html.

Voor asielaanvragen die in de Dublin-fase geweigerd worden, staat voorlopig enkel een annulatieberoep open. Dat is niet in overeenstemming met de Dublin III-verordening. Artikel 27 van die verordening, die sinds 1 januari 2014 rechtstreeks toepasselijk is, voorziet immers dat een asielzoeker die voor de behandeling van zijn asielaanvraag naar een andere lidstaat wordt

Voor asielaanvragen die in de Dublin-fase geweigerd worden, staat voorlopig enkel een annulatieberoep open. Dat is niet in overeenstemming met de Dublin III-verordening.

doorverwezen het recht heeft tegen dat overdrachtsbesluit bij een rechterlijke instantie een effectief rechtsmiddel in te stellen, in de vorm van een beroep of een bezwaar ten aanzien van de feiten en het recht. Aangezien de rechter ook de feiten moet beoordelen, volstaat een annulatieberoep dus niet. Bovendien heeft het annulatieberoep geen schorsend effect. De verordening kent een directe toepassing. Dit

betekent dat haar bepalingen van toepassing zijn, zonder dat deze in een nationale wet moeten worden omgezet. Om de rechtszekerheid te waarborgen beveelt Myria aan om de vreemdelingenwet op dit punt toch in overeenstemming met de bewoordingen van de verordening te brengen en om een beroep in volle rechtsmacht met een opschortend effect in te schrijven.

2.2.5. | Daadwerkelijk rechtsmiddel na een weigering of intrekking van het verblijf met het oog op een gezinshereniging

Volgens de Europese Commissie moet het beroep tegen weigeringen van een visum of een verblijf met het oog op een gezinshereniging het beginsel van het “recht op een doeltreffende voorziening in rechte”⁶⁹⁹ eerbiedigen. Dit impliceert dat een “volledige rechterlijke toetsing van de gegrondheid en de wettelijkheid” van de beslissingen mogelijk moet zijn en dat “beslissingen daarom niet alleen [kunnen] worden betwist op grond van de wet, maar ook op grond van de feiten van een geval”⁷⁰⁰.

Myria is van oordeel dat het huidige beroep tot nietigverklaring en tot schorsing bij de RvV niet aan de voorwaarden van de doeltreffende voorziening in rechte beantwoorden zoals dit door de Commissie wordt bepleit⁷⁰¹.

In Belgisch recht, kunnen beslissingen tot weigering of intrekking van een verblijf op basis van de gezinshereniging alleen het voorwerp uitmaken van een beroep tot nietigverklaring en tot schorsing voor de RvV. De rechters moeten de beslissingen vernietigen die onwettig zouden zijn “wegens schending van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht”, maar ze kunnen de beslissing van de administratie niet door de hunne vervangen zoals het geval is voor asiel⁷⁰². De rechterlijke toetsing blijft dus beperkt tot de wettelijkheid, wat ingaat tegen het EU-recht dat voorziet dat de beslissingen niet alleen moeten kunnen worden betwist op grond van de wet, maar ook rekening houdende met de feiten van elk individueel geval⁷⁰³.

2.2.6. | Arrest Abdiba: een opschortend beroep tegen een negatieve 9ter beslissing

Het Hof van Justitie van de Europese Unie oordeelde⁷⁰⁴ dat de terugkeerrichtlijn van toepassing is op de afwijzing van een verblijfsaanvraag om medische redenen. Die negatieve beslissing is immers een administratieve handeling waarbij de administratie het verblijf van een derdelander onwettig verklaart en een terugkeerverplichting oplegt. Het moet dus als een “terugkeerbesluit” in de terugkeerrichtlijn worden beschouwd⁷⁰⁵. Dit betekent dat vreemdelingen op basis van de terugkeerrichtlijn het recht hebben om de behandeling van het beroep tegen die beslissing af te wachten in het gastland. Anders zou dit beroep geen effectief rechtsmiddel zijn in de zin van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de EU. De schade die wordt opgelopen bij een uitzetting die in strijd is met artikel 3 EVRM is immers mogelijk ernstig en onherstelbaar. Dit betekent dus dat een vreemdeling die in beroep gaat tegen de afwijzing van een aanvraag voor een verblijfsvergunning op medische gronden in strijd met artikel 3 EVRM, tijdens de behandeling van dit beroep niet mag worden uitgezet⁷⁰⁶.

702 Art. 39/2, §2 vreemdelingenwet.

703 Zie 5.2.1.1.

704 HvJEU C-562/13, *CPAS d'Ottignies-Louvain-La-Neuve v. Moussa Abdida*, 18 december 2014.

705 HvJEU C-562/13, *CPAS d'Ottignies-Louvain-La-Neuve v. Moussa Abdida*, 18 december 2014, § 39.

706 HvJEU C-562/13, *CPAS d'Ottignies-Louvain-La-Neuve v. Moussa Abdida*, 18 december 2014, § 58.

699 Art. 47 van het Handvest van de grondrechten van de EU, dat van toepassing is telkens wanneer de autoriteiten het EU-recht toepassen.

700 COM(2014) 210 definitief, Mededeling van 3 april 2014 van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, punt 1, punt 7.5.

701 Zie focus verderop dit hoofdstuk.



FOCUS: HET RECHT OM GEHOORD TE WORDEN

Inleiding

Het recht om gehoord te worden in een gerechtelijke of administratieve procedure is een essentieel onderdeel van de rechten van de verdediging.

Het recht om gehoord te worden in een gerechtelijke of administratieve procedure is een essentieel onderdeel van de rechten van de verdediging. Het

maakt niet enkel deel uit van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel maar is ook een algemeen beginsel dat op zichzelf staat.

Op Europees niveau is het recht om gehoord te worden verankerd in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten en erkend als een algemeen beginsel van het EU-recht. Omdat het recht om gehoord te worden onder de algemene noemer 'rechten van de verdediging' valt, worden de artikelen 41 (recht op behoorlijk bestuur) en artikel 47 (recht op een effectief rechtsmiddel) vaak door elkaar gebruikt. Ze zijn echter van toepassing op een verschillende context. Artikel 41 van het Handvest kadert immers binnen een administratieve context, waar artikel 47 van toepassing is in een gerechtelijke procedure. In het Belgisch juridisch kader is het recht om gehoord te worden in de administratieve context een beginsel van behoorlijk bestuur, ontwikkeld door de rechtspraak.

Hieronder bekijken we achtereenvolgens het recht om gehoord te worden in de Europese en Belgische rechtsorde. We gaan hierbij dieper in op de verschillen tussen de twee rechtsordes en op de jurisprudentie die zich in 2014 zowel op het niveau van het Hof van Justitie van de Europese Unie als op het niveau van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft ontwikkeld. We besteden daarbij specifieke aandacht aan het hoorrecht wanneer een terugkeerbeslissing wordt genomen, in toepassing van de terugkeerrichtlijn. Die beslissing, eventueel vergezeld van een inreisverbod, vormt vaak het eindpunt van het parcours van een migrant. Een mogelijke schending van de grondrechten van de betrokkene kan dus nog steeds op het spel staan. Om een inbreuk op zijn rechten te voorkomen, is het dus des te belangrijker dat de vreemdeling nog een laatste maal de kans krijgt van de administratie om gehoord te worden over zijn situatie.

3.1. | Het Europees juridisch kader

3.1.1. | Het recht om gehoord te worden is een grondrecht

Het recht om gehoord te worden is één van de rechten die valt onder de noemer 'recht op behoorlijk bestuur' zoals verankerd in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten⁷⁰⁷. Dat artikel stelt dat "eenieder er recht op heeft dat zijn zaken onpartijdig, billijk en binnen een redelijke termijn door de instellingen en organen van de Unie worden behandeld." Vervolgens somt het op een niet-exhaustieve wijze een aantal van die rechten op. Hieronder valt 'het recht van eenieder te worden gehoord voordat jegens hem een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen'.

De zinsnede "door de instellingen en organen van de EU behandeld" leidt tot tegengestelde interpretaties⁷⁰⁸. De vaste rechtspraak van het Hof van Justitie stelt echter dat artikel 41 op zich niet van toepassing is op beslissingen genomen door de lidstaten, maar dat het recht om gehoord te worden een algemeen beginsel van de Europese Unie is en de lidstaten dus in uitvoering van het gemeenschapsrecht een persoon moeten horen omtrent elke nadelige individuele maatregel die ten aanzien van hem of haar zal worden genomen. In zijn rechtspraak koppelt het Hof dit algemeen beginsel aan artikel 41 voor de uitlegging van dit recht.

⁷⁰⁷ Al voor dat het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie deel uitmaakte van het primair Europees recht, werd het recht om gehoord te worden erkend als een algemeen beginsel van het recht van de Europese Unie. De algemene rechtsbeginselen zijn de niet op schrift gestelde bronnen die door de jurisprudentie van het Hof van Justitie zijn opgenomen. De algemene rechtsbeginselen kunnen regels zijn die de nationale rechtssystemen gemeenschappelijk hebben, die voortkomen uit bepaalde nationale rechtssystemen, of die specifiek voor de EU zijn. Vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon maakten het Handvest van de grondrechten, het EVRM en de grondwettelijke tradities van de lidstaten als algemene rechtsbeginselen deel uit van het recht van de EU. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon werd de bindende kracht van het Handvest van de grondrechten in de oprichtingsverdragen vastgesteld.

⁷⁰⁸ Zowel uit zijn conclusies bij het arrest c-383/13, als bij het arrest c-166/13, blijkt dat advocaat-generaal Wathelet artikel 41 koppelt aan artikel 51. Ook al lijkt artikel 41 het toepassingsgebied te beperken tot de instellingen van de EU, toch zou uit een lezing van artikel 51 blijken dat het ook van toepassing is op de lidstaten van de Europese Unie, wanneer zij uitvoering geven aan EU-regelgeving.

3.1.2. | De draagwijdte van het recht om gehoord te worden

Het recht om gehoord te worden ontwikkelde zich aanvankelijk, onder de benaming rechten van verdediging, in de rechtspraak van het Hof van Justitie en het Gerecht van Eerste Aanleg. De doctrine rond het recht om gehoord werd initieel ingevuld ten aanzien van administratieve sanctieprocedures die door de Europese gemeenschap werden ingesteld tegen particulieren, zoals sancties in het mededingingsrecht⁷⁰⁹. Sinds de jaren negentig wordt volgens vaste rechtspraak het recht om gehoord te worden in iedere procedure die tot een bezwarende handeling kan leiden, beschouwd als een grondbeginsel van gemeenschapsrecht, ook indien die niet in een specifieke tekst is voorgeschreven⁷¹⁰.

Ook de specifieke draagwijdte van het recht om gehoord te worden, wordt ingevuld door de rechtspraak van het Hof van Justitie en het Gerecht van Eerste Aanleg. Uit de jurisprudentie blijkt dat “het recht om te worden gehoord waarborgt dat de betrokkene in staat wordt gesteld naar behoren en daadwerkelijk zijn standpunt kenbaar te maken in het kader van een administratieve procedure en alvorens een besluit wordt genomen dat zijn belangen aanmerkelijk kan beïnvloeden⁷¹¹”. Dit impliceert dat de administratie met de nodige aandacht kennis moet nemen van de opmerkingen van de betrokkene door alle relevante gegevens zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken en de beslissing in functie daarvan te motiveren⁷¹².

De beslissing kan slechts worden vernietigd wanneer de betrokkenen aannemelijk kunnen maken dat de beslissing anders zou zijn als zij hadden kunnen reageren op de aangehaalde punten en documenten. Hiermee tracht het Hof van Justitie twee uitgangspunten te verzoenen. Enerzijds wil het de administratieve rechten van de verdediging garanderen als essentiële waarborgen voor de bescherming van het individu. Anderzijds wil het onnodig formalisme vermijden. Het vreest immers dat dit anders het misbruik van deze procedurele rechten in de hand zou werken⁷¹³.

Het recht om gehoord te worden is echter geen absoluut grondrecht, maar kan beperkt worden, mits zo'n beperking de proportionaliteitstoets doorstaat⁷¹⁴. De hieronder besproken arresten tonen aan hoe ver deze beperkingen kunnen gaan.

3.1.3. | Het recht om gehoord te worden in toepassing van de terugkeerrichtlijn

Hieronder gaan we in op drie arresten die het Hof van Justitie heeft gevelde en waarbij het ons meer duidelijkheid verschaft over de reikwijdte van het recht om gehoord te worden in toepassing van de terugkeerrichtlijn.

Uit die rechtspraak leiden we vier grote principes af:

- de eerbiediging van de rechten van verdediging is een fundamenteel beginsel van het EU-recht en het recht om in elke procedure gehoord te worden maakt daar integraal deel van uit;
- de wijze waarop de vreemdeling dit recht kan uitoefenen voordat een terugkeerbesluit wordt genomen, moet worden beoordeeld in het licht van het doel van de terugkeerrichtlijn;
- het recht om gehoord te worden is geen absoluut recht en kan beperkt worden, mits de beperking de proportionaliteitstoets doorstaat;
- de schending van het recht om gehoord te worden leidt niet automatisch tot de opheffing van de beslissing.

Een schending van het recht om gehoord te worden leidt niet automatisch tot de opheffing van de beslissing

Het HvJEU heeft zich in het arrest *M. G. en N. R.*⁷¹⁵ uitgesproken over het recht om gehoord te worden voorafgaand aan een maatregel tot verlenging van de opsluiting van de vreemdeling, die met het oog op zijn verwijdering wordt vastgehouden.

Het recht om gehoord te worden is niet voorzien in de terugkeerrichtlijn, maar vloeide in dit specifieke geval voort uit de procedurele voorwaarden die door het nationale recht werden opgelegd. In deze zaak richtte de nationale rechter – die reeds geoordeeld had dat het recht om gehoord te worden niet was gerespecteerd – zich tot het Hof van Justitie met de vraag welke gevolgen de schending van dat

709 M. DESOMER, “De Belgische asielprocedure en de Europese administratieve rechtsbeginselen van de hoorplicht en het recht op inzage”, *TVreemd.*, 2009, p. 16.

710 HvJEU C-48/90 en C-66/90, *Nederland E. A. v. Commissie*, 12 februari 1992, § 44.

711 HvJEU C-277/11, *M.M. v. Ierland*, 22 november 2012, § 87.

712 HvJEU C-277/11, *M.M. v. Ierland*, 22 november 2012, § 88; HvJEU C-269/90, *Technische Universität München*, 21 november 1991, Jurispr. blz. I-5469, § 14.

713 M. DESOMER, “De Belgische asielprocedure en de Europese administratieve rechtsbeginselen van de hoorplicht en het recht op inzage”, *TVreemd.* 2009, p. 18.

714 HVJEU C-28/05, *Dokter e.a.*, 15 juni 2006, Jurispr. blz. I-5431, § 75.

715 HvJEU C-383/13, *M. G. en N. R. v. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 10 september 2013.

recht heeft op de geldigheid van de beslissing.

Het Hof oordeelde dat het feit dat de betrokkene niet werd gehoord, niet automatisch tot een invrijheidstelling kon leiden. Dit zou volgens het Hof immers afbreuk doen aan het nuttig effect van de terugkeerrichtlijn, namelijk de verwijdering van vreemdelingen die onwettig op het grondgebied verblijven. Het is dus aan de nationale rechter om geval per geval na te gaan of aan de hand van de specifieke feitelijke en juridische omstandigheden de administratieve procedure een andere afloop had kunnen hebben, als de betrokkene de mogelijkheid zou hebben gehad zijn situatie toe te lichten.

Het nemen van een terugkeerbeslissing vereist niet noodzakelijk dat de vreemdeling opnieuw moet worden gehoord

Het Hof van Justitie stelde⁷¹⁶ dat het recht om gehoord te worden voordat de administratie een terugkeerbeslissing neemt, niet mag worden gebruikt om de administratieve procedure eindeloos te heropenen. Hiermee poogt het Hof het evenwicht te bewaren tussen het fundamentele recht van de betrokkene om voorafgaand aan de terugkeerbeslissing te worden gehoord, en de verplichting van de lidstaten om irreguliere migratie te bestrijden⁷¹⁷.

Mevrouw Mukarubega, een Rwandese onderdaan, verbleef onwettig in Frankrijk, sinds ze in november 2012 een negatieve beslissing ontving op haar asielverzoek. Ze kreeg hierbij dertig dagen om vrijwillig terug te keren naar Rwanda. Ze bleef echter in Frankrijk zonder wettig verblijf. Toen zij een zestal maanden later werd gearresteerd, leverden de Franse autoriteiten haar een bevel af om het grondgebied te verlaten. Zij vocht de beslissingen aan en argumenteerde dat ze in strijd waren met de beginselen van behoorlijk bestuur omdat ze niet de mogelijkheid had gekregen voorafgaandelijk haar opmerkingen over te maken⁷¹⁸.

Hoewel de terugkeerrichtlijn een gedetailleerd kader schept over de procedurele waarborgen die moeten in acht genomen worden bij het afleveren van terugkeerbesluiten en inreisverboden, bevat zij geen bepalingen over het recht om gehoord te worden. Het Hof herinnert eraan dat de eerbiediging van de rechten van verdediging een fundamenteel beginsel is van het EU-recht en dat het recht

om in elke procedure gehoord te worden daar integraal deel van uitmaakt⁷¹⁹.

In casu, ging het om een maatregel die genomen werd in uitvoering van de terugkeerrichtlijn. In toepassing van de terugkeerrichtlijn moet de lidstaat ervoor zorgen dat er op een billijke en transparante wijze een einde wordt gesteld aan het onwettig verblijf van de derdelander. Hierbij moet zij waarborgen dat de betrokkene naar behoren wordt gehoord in het kader van de procedure van zijn verblijfsaanvraag of over de onrechtmatigheid van zijn verblijf. Het Hof oordeelde dat mevrouw Mukarubega naar behoren en daadwerkelijk haar opmerkingen over de onrechtmatigheid van haar verblijf heeft kunnen maken. Ze heeft haar standpunten op verschillende tijdstippen kunnen toelichten tijdens de asielpcedure, en tijdens haar arrestatie die kort voor haar tweede terugkeerbeslissing plaatsvond. De verplichting om voorafgaand aan de vaststelling van het terugkeerbesluit haar daarover nogmaals specifiek te horen, zou volgens het Hof dus de administratieve procedure nodeloos rekken zonder dat dit tot een verbetering van de rechtsbescherming van de betrokkene leidt⁷²⁰.

Het Hof verduidelijkt de beperkingen van het recht om gehoord te worden

Het Hof stelde⁷²¹ dat het recht om gehoord te worden, de lidstaten de verplichting oplegt om de betrokkene zijn opmerkingen te laten geven over het terugkeerbesluit. De nationale overheden zijn hierbij echter niet verplicht de informatie vrij te geven op basis waarvan zij de derdelander willen uitzetten. Het Hof oordeelde dat het besluit tot uitzetting altijd via juridische procedures kan worden aangevochten, om op die manier de bescherming en het recht op verdediging van de betreffende persoon te waarborgen.

De heer Boudjlida, een Algerijns onderdaan, die aanvankelijk op basis van studies een verblijf in Frankrijk had, verloor zijn wettig verblijf, nadat hij geen verlengingen meer aanvraagde. Tijdens dit onwettig verblijf probeerde hij zich als zelfstandig ondernemer in te schrijven. In het kader van die aanvraag voerde de grenspolitie een onderzoek naar de legaliteit van zijn verblijf. Hij begaf zich hiervoor vrijwillig naar een onderhoud over zijn verblijf, dat dertig minuten duurde. Diezelfde dag werd hem een bevel om het grondgebied te verlaten afgeleverd, waarbij

716 HvJEU C-166/13, *Sophie Mukarubega v. Préfet de police, Préfet de la Seine-Saint-Denis*, 5 november 2014.

717 HvJEU C-166/13, *Sophie Mukarubega v. Préfet de police, Préfet de la Seine-Saint-Denis*, 5 november 2014, § 72.

718 HvJEU C-166/13, *Sophie Mukarubega v. Préfet de police, Préfet de la Seine-Saint-Denis*, 5 november 2014.

719 HvJEU C-166/13, *Sophie Mukarubega v. Préfet de police, Préfet de la Seine-Saint-Denis*, 5 november 2014, § 42.

720 HvJEU C-166/13, *Sophie Mukarubega v. Préfet de police, Préfet de la Seine-Saint-Denis*, 5 november 2014, § 70.

721 HvJEU C-249/13, *Boudjlida*, 11 december 2014.

hij een termijn van dertig dagen kreeg om vrijwillig terug te keren. Hij vocht die beslissing aan en argumenteerde onder meer dat het algemeen beginsel om naar behoren gehoord te worden niet werd gerespecteerd bij het nemen van het terugkeerbesluit. Hij stelde dat hij gedurende die dertig minuten niet in staat was om alle informatie waarop de Franse autoriteiten zich beriepen te evalueren, dat hij niet voldoende bedenktijd kreeg om zijn opmerkingen over te maken, of zich te laten bijstaan door een advocaat⁷²².

Het recht om te worden gehoord voordat een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd heeft tot doel de betrokkene in staat te stellen zijn standpunt uiteen te zetten over de rechtmatigheid van zijn verblijf. De lidstaten moeten hierbij rekening houden met belang van het kind, het familie- en gezinsleven, de gezondheidstoestand van de betrokkene en het non-refoulementbeginsel⁷²³.

Vervolgens buigt het Hof zich over de vraag of de betrokkene over voldoende bedenktijd moet beschikken om zijn gehoor voor te bereiden en of hij het recht heeft zich te laten bijstaan door een advocaat. Het Hof oordeelde reeds in het arrest *Mukarubega* dat de vaststelling van een terugkeerbesluit nauw samenhangt met de vaststelling dat het verblijf onwettig is. Bijgevolg impliceert het recht om te worden gehoord niet dat de bevoegde nationale autoriteit, die tegelijkertijd een besluit houdende vaststelling van het onrechtmatige verblijf en een terugkeerbesluit zal nemen, de betrokkene noodzakelijkerwijze moet horen over het terugkeerbesluit. Hij heeft immers zijn standpunt naar behoren en daadwerkelijk kenbaar kunnen maken over de onrechtmatigheid van zijn verblijf en over de redenen die overeenkomstig het nationale recht kunnen rechtvaardigen dat die instantie afziet van de vaststelling van een terugkeerbesluit⁷²⁴.

Bovendien stelt het Hof dat de nationale autoriteiten de betrokkene niet moeten inlichten dat ze van plan zijn een terugkeerbeslissing te nemen, noch dat ze de relevante informatie waarop ze zich zullen baseren met hem moeten delen. Er moet ook geen bedenktijd worden gegeven voor het overmaken van opmerkingen. Het is dus voldoende dat de persoon de mogelijkheid heeft om op behoorlijke en effectieve manier, zijn opvattingen over de onregelmatigheid van zijn verblijf of het niet afleveren van een terugkeerbeslissing te presenteren. Het Hof van Justitie herinnert eraan, dat tegen de terugkeerbeslissing altijd een beroep kan worden aangetekend, zodat de bescherming en de verdediging van de betrokkene zijn verzekerd tegen een eventuele negatieve beslissing.

In casu, oordeelde het Hof dat de heer Boudjlida wist dat eens zijn verblijfsvergunning was verlopen hij geen verblijf had in Frankrijk. De grenspolitie zou ook expliciet meegedeeld hebben dat hij waarschijnlijk zou moeten terugkeren. Mr. Boudjlida zou dus op de hoogte gesteld zijn van de redenen van zijn verhoor, alsook over de mogelijke gevolgen.

Over de vraag of het recht te worden gehoord het recht op bijstand van een advocaat impliceert, stelt het Hof dat het recht op juridische bijstand voorzien is in de richtlijn wanneer de betrokkene een beroep instelt tegen de terugkeerbeslissing. Het Hof geeft aan dat de betrokkene steeds op eigen kosten de bijstand van een advocaat kan vragen wanneer hij wordt gehoord voor dat de beslissing wordt genomen. Dit op voorwaarde dat de uitoefening van dit recht geen invloed heeft op de goede werking van de terugkeerprocedure en geen afbreuk doet aan de daadwerkelijke uitvoering van de richtlijn. De lidstaten zijn dus niet verplicht om dergelijke hulp te ondersteunen als onderdeel van de gratis rechtsbijstand.

Ten slotte oordeelde het Hof van Justitie dat de duur van het verhoor (30 minuten in de zaak van de heer Boudjlida) geen beslissende invloed heeft op de eerbiediging van het recht om gehoord worden, zolang de betrokkene de kans heeft gehad voldoende gehoord te worden over de onrechtmatigheid van zijn verblijf en zijn persoonlijke situatie.

Conclusie: het Hof van Justitie geeft een beperkte invulling aan het recht om gehoord te worden

Uit de drie bovenstaande zaken blijkt dat het Hof het belang van het recht om gehoord te worden erkent, ook al bevat de terugkeerrichtlijn, hieromtrent geen specifieke bepalingen. Het benadrukt in het bijzonder dat de richtlijn niet preciseert onder welke voorwaarden de betrokkene moet worden gehoord en welke gevolgen er gegeven moeten worden indien het recht om gehoord te worden, wordt geschonden. De lidstaten moeten het recht om gehoord te worden, in uitvoering van EU-wetgeving, dus als algemeen beginsel van het EU-recht, respecteren.

Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie volgt ook dat het recht om gehoord te worden geen absoluut recht is, en er dus beperkingen kunnen worden opgelegd, zolang deze de evenredigheidstoets doorstaan. Dat deze beperkingen ver kunnen gaan blijkt uit de bovenstaande beslissingen. Het Hof verklaart dat deze beperkingen gerechtvaardigd zijn in het licht van de doelstellingen van de terugkeerrichtlijn, met name het bestrijden van de irreguliere migratie.

⁷²² HvJEU C-249/13, *Boudjlida*, 11 december 2014, § 28.

⁷²³ HvJEU C-249/13, *Boudjlida*, 11 december 2014, § 47-50.

⁷²⁴ HvJEU C-249/13, *Boudjlida*, 11 december 2014, § 54.

3.2. | Het Belgisch juridisch kader

3.2.1. | Een beginsel van behoorlijk bestuur

In het Belgisch juridisch kader is het recht om gehoord te worden, ook wel de hoorplicht genoemd, een beginsel van behoorlijk bestuur. De beginselen van behoorlijk bestuur zijn ongeschreven rechtsbeginselen die hun oorsprong vinden in de rechtspraak. Daarnaast is het ook mogelijk dat de overheid de hoorplicht (of andere beginselen van behoorlijk bestuur) verankert in een wetgevend instrument.

Voor de toepassing van de hoorplicht als beginsel van behoorlijk bestuur vinden we drie elementen terug:

1. Er is geen wettelijk bepaling die de hoorplicht oplegt⁷²⁵. Volgens vaste rechtspraak van de Raad van State kan de verzoeker zich slechts beroepen op de hoorplicht bij afwezigheid van enige wettelijke bepaling daarover⁷²⁶. De verzoeker kan zich ook niet op het beginsel van de hoorplicht beroepen om aanspraak te maken op een gunstigere rechtsbescherming dan deze voorgeschreven in de wet. In het Belgisch juridisch kader rond asiel en migratie wordt het recht om gehoord te worden onder meer wettelijk verankerd voor de aanvragen voor internationale bescherming. Ook wat betreft de procedure voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen voorziet het vreemdelingenbesluit dat de minderjarige gehoord moet worden om de meest aangepaste duurzame oplossing vast te stellen.
2. De overheid neemt een individuele beslissing die een ernstig nadeel meebrengt voor de betrokkene.
3. Die beslissing is gebaseerd op het persoonlijk gedrag van de betrokkene⁷²⁷. Dit impliceert dat het recht om gehoord te worden niet kan worden ingeroepen als de maatregel voortvloeit uit de automatische toepassing van de wet en geen enkel verband houdt met het persoonlijk gedrag van de betrokkene⁷²⁸. We vinden in oudere rechtspraak van de RvV terug dat de hoorplicht niet van toepassing is wanneer een beslissing wordt genomen op basis van de vreemdelingenwet (zie verder).

De modaliteiten van de hoorplicht veronderstellen dat de betrokkene moet worden uitgenodigd om zijn standpunt uiteen te zetten voordat de beslissing wordt genomen en dit met kennis van zaken. Dit betekent dat, naast de mogelijkheid tot inzage van het dossier, de feiten op voorhand dienen te worden medegedeeld samen met de voorgenomen beslissing en de juridische grondslag ervan. De betrokkene moet hierbij over een redelijke termijn beschikken, en in elk geval voor de aanname van de maatregel. Dit kan zowel schriftelijk als mondeling gebeuren. De overheid moet de betrokkene daar dus over horen en de betrokkene, moet zich op zijn beurt coöperatief opstellen bij het verschaffen van de relevante informatie⁷²⁹.

Het recht om gehoord te worden veronderstelt dat de administratie bij het nemen van de maatregel rekening houdt met de naar voren gebrachte elementen, en dat ook opneemt in de motivering. Doet ze dit niet, dan schendt ze de materiële en formele motiveringsplicht zoals neergeschreven in artikel 62 van de vreemdelingenwet⁷³⁰.

Het recht om gehoord te worden is echter geen absoluut recht. Zo kan, bijvoorbeeld, van de hoorplicht worden afgeweken wanneer het noodzakelijk is om snel op te treden, of wanneer de betrokkene onbereikbaar is⁷³¹.

Wordt het recht om gehoord te worden succesvol ingeroepen en stelt de rechter een schending van dit beginsel van behoorlijk bestuur vast, dan zal de rechter de administratieve beslissing vernietigen. Dit is soepeler dan de sanctie op Europees niveau die bijkomende voorwaarden oplegt (zie supra)⁷³².

3.2.2. | Het recht om gehoord te worden in de rechtspraak van de RvV

Het is intussen vaste rechtspraak van de RvV⁷³³, dat de RvV het hoorrecht, als algemeen beginsel van EU-recht, toepast op de beslissingen die de Belgische overheid neemt in de uitvoering van EU-wetgeving.

725 RvS 17 december 2010, nr. 209.855.

726 RvS 19 februari 2009, nr. 190.646; RvS 4 maart 2011, nr. 211.812.

727 RvS 17 februari 2011, nr. 211.309.

728 S. JANSSENS en P. ROBERT, « Le droit d'être entendu en matière d'asile et migration: perspectives belge et européenne », *Rev.dr.étr.*, 2013, 1.174, p. 382.

729 I. OPDEBEEK, "Hoorplicht" in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME, *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, pp. 263-273.

730 S. JANSSENS en P. ROBERT, « Le droit d'être entendu en matière d'asile et migration: perspectives belge et européenne », *Rev.dr.étr.*, 2013, 1.174, pp. 382.

731 RvS 23 februari 1999, nr. 78.887.

732 S. JANSSENS en P. ROBERT, *Le droit d'être entendu en matière d'asile et migration: perspectives belge et européenne*, *Rev.dr.étr.*, 2013, 1.174, pp. 390-391.

733 RvV 24 juni 2014, nr. 126.158; RvV 6 september 2014, nr. 128.856; 26 september 2014, nr. 130.247.

Het recht om gehoord te worden bij een terugkeerbesluit

In arresten van 5 september 2014⁷³⁴ en 26 september 2014⁷³⁵ schorst de RvV bij uiterst dringende noodzakelijkheid de bevelen om het grondgebied te verlaten (hierna: BVG) wegens schending van het recht om gehoord te worden. In beide zaken kreeg de vreemdeling een BVG en werd hij met oog op een repatriëring vastgehouden in een gesloten centrum. Geen van beide vreemdelingen werd voorafgaand aan die beslissing gehoord. Omdat de DVZ met het nemen van die beslissing uitvoering geeft aan de terugkeerrichtlijn moet zij het Handvest respecteren. Zij moet dus het hoorrecht, zoals gewaarborgd in artikel 41, respecteren vooraleer zij een individuele beslissing neemt die in het nadeel van een vreemdeling is. De RvV erkent immers dat dit een algemeen beginsel van EU-recht is dat de DVZ moet respecteren. In overeenstemming met de terugkeerrichtlijn moet de DVZ rekening houden met het gezinsleven, de rechten van het kind en de gezondheidstoestand van de vreemdeling.

De Raad wijst erop dat volgens vaste rechtspraak van het Hof een schending van de rechten van verdediging, in het bijzonder het hoorrecht, volgens het EU-recht pas tot nietigverklaring van de beslissing leidt, wanneer deze procedure zonder deze onregelmatigheid een andere afloop had kunnen hebben. Om een dergelijke onrechtmatigheid te constateren, dient de Raad aan de hand van de specifieke feitelijke en juridische omstandigheden van het geval na te gaan of er sprake is van een onregelmatigheid die het hoorrecht op zodanig wijze aantast dat de besluitvorming in kwestie een andere afloop had kunnen hebben. Met name omdat verzoeker, in casu, specifieke omstandigheden had kunnen aanvoeren die na een individueel onderzoek het afleveren van een bevel om het grondgebied te verlaten hadden kunnen beïnvloeden.

In beide zaken vormden de vreemdelingen een gezin met een EU-burger dat van hen afhankelijk was. Ze werden echter niet in de mogelijkheid gesteld die situatie toe te lichten. De RvV stelt in de schorsingsarresten dat de betrokken vreemdelingen via het hoorrecht hun gezinsleven moeten kunnen toelichten, zodat de DVZ hiermee rekening kan houden in zijn beslissing. Indien dit het geval was geweest dan had dit kunnen leiden tot een andere beslissing of tot het uitblijven ervan. De RvV ging in beide gevallen dan ook over tot een schorsing.

Het recht om gehoord te worden bij een inreisverbod

In een arrest van 26 november 2014⁷³⁶ vernietigde de RvV een inreisverbod omdat het recht om gehoord te worden werd geschonden. In deze zaak ontving een man van Ghanese nationaliteit die in onwettig verblijf was, een bevel om het grondgebied te verlaten. Tegelijkertijd werd hem een inreisverbod van twee jaar betekend.

Bij het bepalen van de duur van het inreisverbod moet rekening gehouden worden met de specifieke omstandigheden van elk geval. Dat staat in de vreemdelingenwet, die uitvoering geeft aan de terugkeerrichtlijn. Om nuttig effect toe te kennen aan de verplichting van een individueel onderzoek dient de vreemdeling in staat te worden gesteld naar behoren en daadwerkelijk zijn standpunt kenbaar te maken. Het besluit tot het opleggen van een inreisverbod kan de belangen van een vreemdeling immers ongunstig beïnvloeden.

De RvV stelt dat om een schending van de hoorplicht vast te stellen het niet nodig is om aan te tonen dat de administratie daadwerkelijk tot een andere beslissing zou zijn gekomen indien de verzoekende partij was gehoord en de administratie kennis had van de elementen. Het volstaat dus dat de betrokkene aantoont dat bepaalde elementen nuttig hadden kunnen zijn voor zijn verdediging en voor de totstandkoming van de beslissing.

In casu bleek nergens uit de stukken van het administratief dossier dat de betrokkene werd gehoord over zijn gezinsleven en dit terwijl niet betwist werd dat hij werd aangehouden op het adres van zijn partner en haar kinderen. Had de DVZ de verplichting om de betrokkene te horen naar behoren uitgevoerd dan had zij die indicaties wel gehad, zo stelt de RvV. Uit de stukken van het administratief dossier bleek dat de verzoekende partij naar aanleiding van het opstellen van een intakeformulier voor het gesloten centrum had aangegeven samenwonend te zijn. Had zij gehoord geweest, dan had zij dit eerder kunnen meedelen.

⁷³⁴ RvV 5 september 2014, nr. 128.856.

⁷³⁵ RvV 26 september 2014, nr. 130.247.

⁷³⁶ RvV 26 november 2014, nr. 133847

3.2.3. | Conclusie: rechtspraak van de RvV nu conform die van het Hof van Justitie

De RvV erkent nu dat het recht om gehoord te worden, als algemeen beginsel van EU-recht, van toepassing is wanneer de administratie een beslissing neemt in uitvoering van EU-wetgeving. Dit is niet altijd zo geweest. In 2013 stelde de RvV in nog heel wat arresten dat artikel 41 van het Handvest uitdrukkelijk betrekking heeft op het behoorlijk bestuur van “instellingen en organen van de Unie”, en dus niet toepasbaar is op de Belgische instellingen. Ze maakte toen nog geen koppeling met het recht om gehoord te worden, als een algemeen beginsel van het EU-recht, dat de lidstaten in uitvoering van het EU-recht moeten respecteren⁷³⁷. De RvV lijkt nu dus de recente rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie toe te passen.

In overeenstemming met de rechtspraak van het Hof van Justitie zal de RvV maar overgaan tot de vernietiging van de bestreden beslissing, wanneer de betrokkene kan aantonen dat de procedure zonder een schending van het hoorrecht een andere afloop had kunnen hebben. Uit de rechtspraak blijkt dat het voor de verzoekende partij vaak niet makkelijk is aan te tonen dat het uiteenzetten van specifieke omstandigheden tijdens voorafgaand gehoor tot een andere uitkomst van de bestreden beslissing had kunnen leiden⁷³⁸.

Vóór het arrest *M.G. en N.R.* van het Hof van Justitie van de EU van 10 september 2013, zien we in de rechtspraak van de RvV dat de hoorplicht wordt geïnterpreteerd zoals uitgewerkt in de Belgische jurisprudentie over de beginselen van behoorlijk bestuur. Zo zien we dat het recht om gehoord te worden maar kon ingeroepen worden wanneer aan deze tweeledige voorwaarde werd voldaan: 1) een individuele maatregel die de belangen van de betrokkene ernstig schaadt en 2) de beslissing gebaseerd is op het persoonlijk gedrag van betrokkene. Onder meer in een arrest van 2 augustus 2013⁷³⁹ oordeelde de RvV dat de hoorplicht als beginsel van behoorlijk bestuur inhoudt dat tegen niemand een ernstige maatregel kan genomen worden die gesteund is op zijn persoonlijk gedrag en die van aard is om zijn belangen zwaar aan te tasten zonder dat hem de mogelijkheid wordt geboden om zijn standpunt op nuttige wijze te doen kennen. In casu, stelde de RvV dat een beslissing tot weigering van verblijf van meer dan

drie maanden met bevel om het grondgebied te verlaten, voortvloeit uit de toepassing van de vreemdelingenwet en dus niet is gestoeld op het persoonlijk gedrag van de vreemdeling. Conform de rechtspraak van de Raad van State moest betrokkene dus niet gehoord worden voorafgaand aan de bestreden beslissing⁷⁴⁰. Dezelfde redenering vinden we terug in andere arresten van de RvV die dateren van voor het arrest *M.G. en N.R.*⁷⁴¹. In veel van die beslissingen verklaarde de RvV de hoorplicht niet van toepassing op administratieve beslissingen die worden genomen in het kader van de vreemdelingenwet, aangezien die niet steunen op het persoonlijk gedrag van de betrokkene.

3.2.4. | Besluit

Het recht om gehoord te worden vindt zowel in de Belgische als in de Europese rechtsorde zijn grondslag in de jurisprudentie. De invulling hiervan ontwikkelde zich dan ook op een verschillende manier.

Het arrest *M. G. en N. R.* van het Hof van Justitie van de EU dat zich uitsprak over het recht om gehoord in toepassing van de terugkeerrichtlijn, leidde tot een keerpunt in de rechtspraak van de RvV. Waar de Raad voordien stelde dat de hoorplicht, zoals ontwikkeld door de jurisprudentie van de Raad van State, niet van toepassing was op beslissingen die louter uitvoering geven aan de vreemdelingenwet en dus niet gebaseerd zijn op het persoonlijk gedrag van de betrokkene, past de RvV sinds het arrest *M. G. en N. R.* de EU-invulling van het hoorrecht toe ten aanzien van een voor de persoon nadelige individuele maatregel, wanneer de Belgische administratie een beslissing neemt in uitvoering van EU-wetgeving.

Dat is een positieve evolutie. De Belgische toepassingsvoorwaarden zijn immers erg rigide waardoor het moeilijk wordt voor de betrokkene om beroep te kunnen doen op het recht om gehoord te worden. De Europese jurisprudentie is dan weer strenger op het vlak van de gevolgen van een schending van het recht om gehoord te worden. In tegenstelling tot het Belgisch recht waarbij de beslissing vernietigd wordt, is dit niet automatisch het geval onder het Europees recht. Om misbruik van procedurele rechten te voorkomen, hanteert het Hof van Justitie een rigide interpretatie op dit punt. De betrokkene moet immers aantonen dat de beslissing

737 RvV 4 juli 2014, nr. 106.356; RvV 17 juli 2013, nr. 106.875; RvV 12 augustus 2013, nr. 108.186.

738 RvV 10 september 2014, nr. 129.092; RvV 28 augustus 2014, nr. 128.355; RvV 4 september 2014, nr. 128.798.

739 RvV 2 augustus 2013, nr. 107.938.

740 RvS 6 mei 2009, nr. 193.074; RvS 23 november 2009, nr. 198.143; RvS 30 november 2009, nr. 198.379.

741 RvV 26 juli 2013, nr. 107.420; RvV 22 juli 2013, nr. 107.052; RvV 19 juli 2013, nr. 106.987; RvV 8 juli 2013, nr. 106.427; RvV 24 juni 2013, nr. 105.758; RvV 20 juni 2013, nr. 105.341.

een andere uitkomst had kunnen hebben als hij de kans had gekregen gehoord te worden. Het is aan de nationale rechter om dit op grond van de specifieke elementen van de zaak te beoordelen.

De bovenstaande rechtspraak van het Hof van Justitie toont ook aan dat zij een beperkte invulling geeft aan het recht om gehoord te worden. Het recht om gehoord te worden is immers geen absoluut recht. Beperkingen zijn gerechtvaardigd in het licht van de doelstellingen van de beoogde EU-wetgeving. Voor de terugkeerrichtlijn betekent dit dat het Hof het toelaat de grondrechten in te perken om een nuttig effect te geven aan de terugkeerrichtlijn, namelijk het bestrijden van de irreguliere migratie.

Het bevel om het grondgebied te verlaten, eventueel vergezeld van een inreisverbod, vormt vaak het eindpunt van het parcours van een migrant. Een mogelijke schending van de grondrechten van de betrokkene kan echter nog steeds op het spel staan. Het recht om gehoord te worden biedt aan de betrokkene dus nog een laatste mogelijkheid om zijn situatie en grieven kenbaar te maken aan de administratie alvorens zij daarover een beslissing neemt. Myria raadt dan ook aan dat de DVZ bij het nemen van een bevel om het grondgebied te verlaten en een inreisverbod, de migrant alsnog de kans geeft zijn situatie toe te lichten. Dit laat hem immers toe nog informatie mee te delen waarmee de DVZ in het licht van het familie- en gezinsleven, het belang van het kind (zie de bijgevoegde

checklist rond het belang van het kind), de gezondheidstoestand van de betrokkene of het non-refoulementbeginsel, rekening moet houden bij het nemen van een terugkeerbeslissing.

Het recht om gehoord te worden biedt aan de betrokkene dus nog een laatste mogelijkheid om zijn situatie en grieven kenbaar te maken aan de administratie alvorens zij daarover een beslissing neemt.

In ieder geval raadt Myria aan dat de autoriteiten het recht om gehoord te worden waarborgen ten aanzien van iedere vreemdeling die een BVG zal ontvangen, maar die

voordien nog geen enkele procedure heeft doorlopen of die over nieuwe elementen beschikt sinds een asiel- of verblijfsprocedure afgelopen is. De persoon horen over zijn situatie is niet enkel noodzakelijk om informatie mee te delen over die elementen die een doorslaggevende invloed kunnen hebben op de terugkeerbeslissing, zoals zijn gezondheidstoestand, familie- of gezinsleven. Het is bovendien onmiskenbaar om de eventuele kwetsbaarheid van de persoon aan het licht te brengen, zoals bijvoorbeeld (potentiële) slachtoffers van mensenhandel.

A photograph of a cobblestone street. A long, dark shadow of a person is cast across the stones from the upper right towards the lower left. The stones are reddish-brown and arranged in a grid pattern. A metal drainage grate is visible on the left side of the image.

Hoofdstuk 11

Verskil in behandeling: Sociale en economische rechten

Bepaalde beslissingen van de overheid of privé-actoren hebben tot gevolg dat migranten of groepen van migranten anders en vaak minder gunstig behandeld worden dan andere burgers. Doorgaans bevinden migranten zich al in een kwetsbare situatie waardoor deze maatregelen een grote impact hebben op hun grondrechten.

Myria merkt op dat steeds vaker de sociale en economische grondrechten van migranten worden ingeperkt. Zo wordt bijvoorbeeld de toegang tot een bankrekening beperkt voor sommige migranten en ook de toegang tot de sociale bijstand voor bepaalde EU-burgers. Ook de vreemdelingenretributie voor een resem administratieve verzoeken vormt een financiële barrière voor sommige migranten. In de focus gaan we in op de problematiek van de inschrijvingen en ambtshalve schrappingen van vreemdelingen bij hun gemeente.

We gaan in dit hoofdstuk in op bepaalde situaties waarin vreemdelingen of groepen van vreemdelingen door beslissingen van de overheid of privé-actoren op een verschillende en vaak minder gunstige manier worden behandeld dan andere burgers. We behandelen in het bijzonder een aantal vragen met betrekking tot hun sociale en economische grondrechten.

Ook dit jaar nam de overheid een reeks maatregelen, vaak in de context van de huidige economische crisis, die mogelijk een impact hebben op de (sociale) grondrechten van vreemdelingen⁷⁴². Het federaal regeerakkoord en de algemene beleidsnota van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie vermelden verschillende maatregelen.

Zo benadrukt de algemene beleidsnota van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie dat de strijd tegen misbruiken van het sociaal zekerheidsstelsel zal worden verdergezet. Daarvoor zullen de banden met het Departement Sociale Zaken versterkt worden. Er komt een vergaande samenwerking en informatie-uitwisseling tussen alle departementen, in het bijzonder Binnenlandse Zaken, Justitie, Buitenlandse Zaken en Sociale Zaken. Een vreemdelingenretributie voor het indienen van een verblijfsaanvraag werd recent ingevoerd en de invoering van een registratierecht is gepland⁷⁴³. Verder zal de regering ook prioriteit geven aan het onderzoeken van de dossiers van EU-burgers die een onredelijke belasting vormen voor het sociale zekerheidssysteem. Zo nodig zal hun verblijfsrecht worden ingetrokken⁷⁴⁴. Het regeerakkoord vermeldt ook een hervorming van de juridische bijstand, die mogelijk gevolgen heeft voor de rechtzoekenden⁷⁴⁵.

De huidige context van besparingsmaatregelen treft alle burgers. Myria vraagt om ook in tijden van besparingen te waken over het respect voor de grondrechten van vreemdelingen. Deze groep behoort immers tot de meest kwetsbaren in de samenleving. De maatregelen betekenen vaak een verdere afbouw van de sociale rechten en hebben een impact op hun grondrechten en het recht op een menswaardig bestaan.

Myria behandelt hier een aantal thema's die het afgelopen jaar in het oog sprongen. Het laat zich daarbij ook inspireren door de meldingen die het ontvangt in het kader van zijn wettelijke opdracht.

1. RECENTE ONTWIKKELINGEN

1.1. | Ontwikkelingen op Europees niveau

1.1.1. | Toegang tot bankdiensten

Voor personen zonder een wettig verblijf blijft een bankrekening openen een moeilijke tot bijna onmogelijke opdracht. Ook personen met een tijdelijk, maar wettig verblijf lijken steeds meer moeilijkheden te ondervinden. Bankinstellingen blokkeren steeds vaker bestaande bankrekeningen van personen bij wie zich een wijziging voordoet in hun verblijfssituatie. Myria behandelde de problematiek al in zijn Jaarverslag Migratie van 2011⁷⁴⁶ en ontvangt er nog regelmatig meldingen over. Het werkt al enkele jaren structureel op dit thema.

Voor personen zonder een wettig verblijf blijft een bankrekening openen een moeilijke tot bijna onmogelijke opdracht.

Hoewel financiële instellingen contractvrijheid hebben, zijn ze gebonden door een aantal wettelijke bepalingen zoals de antiwitwaswet, maar ook de antidiscriminatiewetgeving en de basisbankdienstwet⁷⁴⁷. De antiwitwaswet⁷⁴⁸ voorziet in een kader welke informatie een klant moet voorleggen om zich te identificeren, dat nog eens verder wordt verduidelijkt in een reglement van de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten (FSMA)⁷⁴⁹ en in een omzendbrief⁷⁵⁰.

⁷⁴² Ter illustratie van deze maatregelen zie bv. de beslissing om de tussenkomst stop te zetten in de kosten door de POD MI bij 'artikel 60-tewerkstelling' van EU-burgers en hun familieleden met een bijlage 20, 21 of 35; de beslissing tot stopzetting van het gewaarborgde gezinsbijslag voor vreemdelingen met een attest voor immatriculatie; de beslissing om geen financiële OCMW-steun meer toe te kennen bij personen met een verlengd uitwijzingsbevel indien de persoon op het ogenblik van de betekening van het bevel geen steun ontving.

⁷⁴³ Algemene Beleidsnota staatssecretaris voor Asiel en Migratie 28 november 2014, p. 3-4, 19-21.

⁷⁴⁴ Algemene Beleidsnota staatssecretaris voor Asiel en Migratie 28 november 2014, p. 28.

⁷⁴⁵ Federaal Regeerakkoord 9 oktober 2014, p. 114. Voor meer informatie hierover zie hfdst. 10 Procedurele waarborgen: het recht om je grondrechten te doen gelden.

⁷⁴⁶ Zie *Jaarverslag Migratie 2011*, hfdst.V.B.2.

⁷⁴⁷ Wet 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden en de wet van 24 maart 2003 tot instelling van een basisbankdienst.

⁷⁴⁸ Art. 7 wet 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.

⁷⁴⁹ Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten (FSMA) is de opvolger van de Commissie voor het bank-, financie- en assurantiewezen (CBFA). Reglement van de CBFA betreffende de voorkoming van het witwassen van geld en financiering van terrorisme, goedgekeurd bij Koninklijk Besluit van 16 maart 2010.

⁷⁵⁰ Omzendbrief van 6 april 2010 betreffende waakzaamheidsplicht ten aanzien van het cliënteel, voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen van geld en terrorismefinanciering.

De antidiscriminatiewetgeving verbiedt het maken van een direct of indirect onderscheid op grond van nationaliteit. Op basis van deze wet oordeelde het Hof van Beroep te Brussel in 2011⁷⁵¹ dat om een bankrekening te openen het volstaat dat een persoon zonder wettig verblijf zijn identiteit kan aantonen door een paspoort en zijn adres aan de hand van verschillende middelen. De toegang tot een bankrekening weigeren, ook al kan de persoon zich identificeren aan de hand van een paspoort, kan dan als een discriminatie op grond van nationaliteit beschouwd worden.

Myria vindt dat personen, ongeacht hun verblijfstitel, die voldoen aan de identificatievereiste en de verplichtingen van de antiwitwaswet toegang moeten krijgen tot bankdiensten in het algemeen en minstens tot een basisbankdienst. In de praktijk zien we dat banken dat vaak weigeren.

Ook het Wetboek van economisch recht stelt dat iedere kredietinstelling een basisbankdienst moet aanbieden en dat elke consument recht heeft op een basisbankdienst. De dienst kan enkel om welbepaalde redenen geweigerd worden⁷⁵².

In mei 2014 werd de Europese richtlijn 2014/92/EU betreffende de toegang tot betaalrekeningen met basisfunctie aangenomen⁷⁵³. Die voorziet dat alle lidstaten in hun wetgeving een basisbankdienst moeten opnemen⁷⁵⁴. Ons land heeft al een wet die dat regelt maar de richtlijn bevat nu ook een uitdrukkelijke non-discriminatieclausule die stelt dat financiële instellingen niet mogen discrimineren op grond van nationaliteit. Daarnaast stelt de richtlijn dat de toegang tot een basisbankdienst wordt verzekerd voor iedere legaal in de EU verblijvende consument, met inbegrip van asielzoekers, mensen zonder vast adres en ook consumenten zonder verblijfsvergunning die om wettelijke of feitelijke redenen niet kunnen worden uitgewezen⁷⁵⁵. Voor bepaalde groepen personen die nu moeilijkheden ondervinden bij het openen van een bankrekening, betekent dat een bijkomende verduidelijking en opent het de toegang toch minstens tot een basisbankdienst. Dit is bijvoorbeeld het geval voor asielzoekers met een bijlage 26 of 35 of staatlozen waarvan de verblijfsprocedure nog hangende is, niet-begeleide minderjarige vreemdelingen ...

Anderzijds sluit de Belgische wetgeving momenteel niet uit dat personen zonder wettig verblijf toegang zouden hebben tot bankdiensten indien voldaan is aan de identificatievereisten. Een letterlijke overname van de bepaling van de richtlijn dat het recht op een basisbankdienst geldt voor 'elke legaal verblijvende consument' zou dus een verstrenging betekenen ten op zichte van de huidige Belgische wetgeving. Het is bovendien niet duidelijk wat de term in de richtlijn 'consumenten zonder verblijfsvergunning die om wettelijke of feitelijke redenen niet kunnen worden uitgewezen' precies inhoudt.

Myria wijst nogmaals op het belang om een bankrekening te kunnen openen om bepaalde financiële handelingen te kunnen stellen en in bepaalde basisbehoeften te kunnen voorzien. Denk maar aan het openen van een huurwaarborgrekening, het ontvangen van een loon, het ontvangen van kindergelden ... Die basisbehoeften zijn immers noodzakelijk om een menswaardig leven te kunnen leiden. Myria vraagt de Belgische overheid dan ook om bij de omzetting van de richtlijn de toelatingsvoorwaarden tot financiële diensten niet verder te verstrengen, de wetgeving verder te verduidelijken en in overeenstemming te brengen met de grondrechten voor deze groep vreemdelingen en erop toe te zien dat deze regelgeving ook kan worden afgedwongen van de financiële instellingen.

1.1.2. | Fundamentele rechten van onwettig verblijvende migranten

Het Europees Comité inzake Sociale Rechten binnen de Raad van Europa is samengesteld uit een comité van onafhankelijke experts. Zijn beslissingen zijn niet bindend maar het Europese Sociaal Handvest waarover zij advies geven is dat wel. Het advies van het Comité wordt overgemaakt aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa die daarop resoluties met aanbevelingen kan formuleren.

Het Europees Comité inzake Sociale Rechten sprak zich in zijn beslissingen van 1 juli 2014⁷⁵⁶ en 2 juli 2014⁷⁵⁷ uit over de sociale rechten van personen zonder verblijf. Dat standpunt van het Comité van Ministers wordt in het najaar van 2015 verwacht.

751 HvB Brussel, 26 mei 2011, 2008AR/933.

752 Art. VII 57 § 2 en 59 § 2 Wetboek van economisch recht 28 februari 2013 en art. 6 §1 Basisbankdienstwet.

753 De Europese richtlijn 2014/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2014 betreffende de vergelijkbaarheid van de in verband met betaalrekeningen aangerekende vergoedingen, het overstappen naar een andere betaalrekening en de toegang tot betaalrekeningen met basisfuncties. De Belgische overheid moet deze richtlijn omzetten tegen september 2016.

754 Een basisbankrekening is een zichtrekening waar je maar een beperkt aantal verrichtingen mee kan doen.

755 Art. 15 en 16 richtlijn 2014/92/EU.

756 Europees Comité inzake Sociale rechten, *Conference of European Churches (CEC) v. the Netherlands*, 1 juli 2014, nr. 90/2013.

757 Europees Comité inzake Sociale rechten, *European Federation of National Organizations working with Homeless (FEANTSA) v. The Netherlands*, 2 juli 2014, nr. 86/2012.

In de eerste zaak had de organisatie Conference of European Churches een klacht ingediend bij het Europese Comité omdat personen zonder wettig verblijf in Nederland geen recht op opvang hebben. De organisatie stelde dat Nederland in strijd handelt met het Europees Sociaal Handvest omdat vreemdelingen zonder verblijfstitel in Nederland zijn uitgesloten van basisvoorzieningen zoals voeding, kleding en onderdak. Het Comité oordeelde in deze beslissing over het recht op sociale en medische bijstand (artikel 13 §1). Volgens het Sociaal Handvest geldt dit recht alleen voor personen die wettig op het grondgebied verblijven⁷⁵⁸. Toch oordeelde het Comité dat als de menselijke waardigheid in gedrang komt, er geval per geval moet beoordeeld worden of de rechten uit het Handvest van toepassing zijn op personen zonder wettig verblijf. Zo meende het Comité eerder al dat personen in onwettig verblijf recht hebben op dringende medische hulp. Nu bevestigde het Comité dat ook de toegang tot voeding, water, kledij en onderdak zo nauw verbonden zijn met de fundamentele basisrechten en de menselijke waardigheid dat personen zonder wettig verblijf hier niet van mogen worden uitgesloten⁷⁵⁹.

In de tweede zaak had de European Federation of National Organisations working with the homeless (FEANTSA) een klacht ingediend omdat de Nederlandse wetgeving en het beleid met betrekking tot huisvesting in strijd zouden zijn met het Sociaal Handvest. Het Comité oordeelde dat het recht op huisvesting vervat in artikel 31 §2 ook van toepassing is op personen zonder wettig verblijf. Hen uitsluiten is strijdig met het Handvest omdat het de betrokken personen, en in het bijzonder kinderen, in een situatie van extreme hulpeloosheid plaatst, in strijd met hun menselijke waardigheid.

Kwetsbare personen, zoals personen zonder wettig verblijf, zijn het zwaarst getroffen door de economische crisis en steeds meer besparingsmaatregelen ten aanzien van hen worden genomen. Zij worden steeds vaker uitgesloten van bepaalde hulpverlening, zoals de toegang tot voedselbanken, voordeeltarieven voor energie- en gasverbruik, winteropvang ... zoals ook blijkt uit meldingen bij Myria de afgelopen jaren. Het Comité oordeelt dat de economische crisis niet tot gevolg mag hebben dat de bescherming van de rechten vervat in het Handvest in het gedrang komen⁷⁶⁰.

1.2. | Ontwikkelingen op Belgisch niveau

1.2.1. | Een verdere inperking van de sociale rechten van vreemdelingen: nood aan een impactanalyse van de grondrechten

Veel besparingsmaatregelen in tijden van economische crisis hebben een weerslag op de grondrechten van vreemdelingen, en voornamelijk op hun sociale rechten. Het is een moeilijke evenwichtsoefening waarbij de overheid rekening moet houden met verschillende maatschappelijke belangen.

Myria vraagt om in tijden van besparingen waakzaam te blijven voor de grondrechten. Besparingsmaatregelen worden dikwijls genomen in de optiek dat de strijd tegen misbruiken van het sociale zekerheidssysteem verder moeten worden opgedreven. Dit gaat vaak gepaard met een afbouw van sociale rechten. De strijd tegen misbruiken mag echter niet tot gevolg hebben dat ook terechte begunstigen er geen toegang meer toe hebben.

Myria herinnert eraan dat het recht op een menswaardig bestaan een recht is dat op iedereen van toepassing is, ongeacht zijn verblijfsstatus, en dat vervat is in verschillende internationale en nationale rechtsregels. Ook de Belgische grondwet omvat dit recht in zijn artikel 23, met bovendien een standstill-effect dat impliceert dat de wetgever geen maatregelen mag aannemen die een aanzienlijke achteruitgang kunnen betekenen⁷⁶¹. Als de wetgever beperkende maatregelen neemt, dan moet hij die beargumenteren.

De regering heeft de laatste jaren, via programmawetten⁷⁶², maatregelen doorgevoerd die een weerslag hebben op de (sociale) grondrechten⁷⁶³. Die procedure verloopt vaak snel, buiten het publieke debat om en via een vereenvoudigde adviesprocedure bij de Raad van State. Op die manier voert de regering beslissingen door zonder een uitgebreide analyse van de mogelijke impact op de grondrechten.

⁷⁶¹ GwH 27 november 2002, nr. 169/2002, B.6.6.

⁷⁶² "Een programmawet is een wet, die samen met de begroting wordt ingediend in het parlement, waarin maatregelen genomen worden die de regering nodig vindt om haar economische, sociaal en financieel beleid, zoals dat uit de begroting blijkt, te verwezenlijken", J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Overzicht publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2003, p. 674.

⁷⁶³ Onder meer de programmawetten 19 januari 2012 in hfdst. 3 en 28 juni 2013 in hfdst. 1 en 2 of ook de programmawet van 19 december 2014.

⁷⁵⁸ Art. 13 § 4 Europees Sociaal Handvest.

⁷⁵⁹ Europese Comité inzake Sociale rechten, *Conference of European Churches (CEC) v. the Netherlands*, 1 juli 1014, nr. 90/2013, 74.

⁷⁶⁰ Europese Comité inzake Sociale rechten, *European Federation of National Organizations working with Homeless (FEANTSA) v. The Netherlands*, 2 juli 1014, nr. 86/2012, 128.

Anderzijds wordt de Belgische overheid af en toe teruggefloten door internationale en nationale instanties⁷⁶⁴. Myria dringt dan ook aan om waakzaam te blijven bij maatregelen die een vergaande impact kunnen hebben op de grondrechten en vraagt dat zij voorafgaand ter advies en analyse zouden worden voorgelegd aan de bevoegde mensenrechteninstellingen in België, zoals de Privacycommissie, het Interfederaal Gelijkekansencentrum, de kinderrechteninstanties en het Federaal Migratiecentrum⁷⁶⁵.

Hierna gaan we in op een aantal recente ontwikkelingen met betrekking tot sociale rechten en vreemdelingen, voornamelijk ten aanzien van EU-burgers.

1.2.1.1. | Het Grondwettelijk Hof vernietigt de beperking van sociale bijstand van sommige EU-burgers

Een recent voorbeeld van een maatregel waarbij de Belgische overheid werd teruggefloten is het arrest van het Grondwettelijk Hof van 30 juni 2014⁷⁶⁶. Verschillende zaken kwamen aan bod in dit arrest. We zullen hier verder ingaan op twee punten waarover het Hof zich uitsprak: de toegang tot sociale bijstand voor EU-burgers en de dringende medische hulp voor EU-burgers.

De toegang tot sociale bijstand voor EU-burgers

In een programmawet van 2012 werden EU-burgers uitgesloten van maatschappelijke dienstverlening en dringende medische hulp tijdens hun eerste drie maanden van verblijf⁷⁶⁷. In een programmawet van 2013 werd diezelfde uitsluiting ook ingevoerd voor maatschappelijke integratie⁷⁶⁸.

Het Grondwettelijke Hof vernietigde deze maatregelen van de programmawet van 2012 gedeeltelijk. In artikel 57quinquies van de OCMW-wet⁷⁶⁹ werden EU-burgers

en hun familieleden uitgesloten van maatschappelijke dienstverlening gedurende de eerste drie maanden van hun verblijf in België en ook van steun voor levensonderhoud gedurende de gehele periode van hun voorwaardelijk verblijfsrecht⁷⁷⁰. Die beperking had de Belgische overheid gedeeltelijk overgenomen uit artikel 24 van de vrij verkeerrichtlijn dat voorziet in een gelijke behandeling voor EU-burgers en hun familieleden en ook in een bepaling waarbij lidstaten EU-burgers mogen uitsluiten van de sociale bijstand gedurende de eerste drie maanden van hun verblijf.

De Belgische overheid wou, zoals blijkt uit het arrest, met deze wetwijziging voorkomen dat België zou geconfronteerd worden met een toestroom van EU-onderdanen die hier konden genieten van een onmiddellijke sociale bijstand in tegenstelling tot in de ons omringende landen. Er moest een balans gevonden worden tussen enerzijds het belang van het onbelemmerde personenverkeer en anderzijds de belangen van de lidstaten, en meer concreet de betaalbaarheid van het sociale stelsel. De overheid vreesde dat door een toestroom het beschermingsniveau vervat in artikel 23 van de Grondwet niet langer zou kunnen gegarandeerd zijn⁷⁷¹. Het Hof oordeelde daarover dat het op zich niets heeft tegen een inperking op het recht van sociale bijstand voor bepaalde categorieën personen voor zover dit verschil in behandeling redelijk kan verantwoord worden⁷⁷².

Toch stelde het Hof, verwijzende naar rechtspraak van het Europees Hof van Justitie, dat een afwijking van het gelijkheidsbeginsel niet opgaat voor werknemers en zelfstandigen en hun familieleden en dat de uitsluiting van deze groep gedurende de eerste drie maanden van hun verblijf niet verenigbaar is met de richtlijn. Werkzoekende EU-burgers kunnen volgens het Hof dan weer wel worden uitgesloten gedurende de eerste drie maanden. De Europese richtlijn voorziet zelfs een mogelijkheid hen uit te sluiten gedurende de volledige periode dat zij op zoek zijn naar werk⁷⁷³. Werkzoekenden kunnen namelijk een verblijfsrecht krijgen, zolang zij kunnen bewijzen dat zij werk zoeken en een reële kans maken om te worden aangesteld.

764 Zie bijv. Comité voor economische, sociale en culturele rechten, Afsluitende opmerkingen over het vierde periodieke rapport van België, 23 december 2013, E/C.12/BEL/CO/4.

765 Myria verwijst hier opnieuw naar de aanbevelingen die voortkomen uit het rapport van de Commissaris voor de Rechten van de Mens, Council of Europe, Commissioner for Human Rights, Safeguarding human rights in times of economic crisis, Comm. DH.Issue paper (2013) 2, 4 december 2013, E/C.12/BEL/CO/4.

766 GwH 30 juni 2014, nr. 95/2014.

767 Met name art. 12 programmawet 19 januari 2012 die art. 57quinquies en 57 §2 organieke wet 8 juli 1976 betreffende de OCMW's (OCMW-wet) wijzigde.

768 Art. 21 programmawet 28 juni 2013 wijzigde art. 3, 3° RMI-wet 26 mei 2002. Zie hiervoor ook: *Jaarverslag Migratie 2013*, hfdst. III.3.B. 2.6.

769 Art. 57 quinquies organieke wet 8 juli 1976 betreffende de OCMW's.

770 De term 'steun voor levensonderhoud' werd verkeerdelijk letterlijk uit de richtlijn overgenomen en heeft eigenlijk enkel betrekking op studiebeurzen- en leningen. Deze term is anders niet gekend in het Belgische sociale recht.

771 GwH 30 juni 2014, nr. 95/2014, B.33.

772 GwH 30 juni 2014, nr. 95/2014, B.36.1- B.37.

773 Art. 24, tweede lid richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden. De uitsluiting geldt niet als de maatschappelijke dienstverlening een financiële steun inhoudt om de toegang tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken.

Dringende medische hulp voor EU-burgers

In hetzelfde arrest besluit het Grondwettelijk Hof dat de uitsluiting van EU-burgers van dringende medische hulp een schending is van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel. Artikel 57 §2 van de OCMW-wet voorziet het recht op dringende medische hulp voor vreemdelingen die onwettig in België verblijven. EU-burgers en hun familieleden werden echter uitgesloten tijdens de eerste drie maanden van hun verblijf en in sommige gevallen zelfs langer. Volgens het Hof was dat een verschil in behandeling waarbij EU-burgers anders behandeld worden dan personen in onwettig verblijf terwijl ze zich in een vergelijkbare situatie bevinden. De maatregel streefde volgens het Hof weliswaar een wettig doel na, namelijk de betaalbaarheid van het sociale bijstandssysteem, en was ook pertinent, toch was de uitsluiting niet evenredig met dat doel. Een uitsluiting was te streng en ging verder dan noodzakelijk was om het sociale bijstandssysteem te vrijwaren. De overheid had maatregelen kunnen nemen die minder beperkend zijn. Zo kan de overheid een einde stellen aan het verblijfsrecht van een EU-burger voor zover die niet meer aan de verblijfsvoorwaarden voldoet of een onredelijke belasting vormt voor het sociale bijstandssysteem⁷⁷⁴.

Naar aanleiding van dit arrest verduidelijkt de POD Maatschappelijke Integratie (POD MI) in een omzendbrief van 5 augustus 2014 de toepassing van het arrest in de praktijk⁷⁷⁵. Opmerkelijk is dat de POD MI de interpretatie van het Hof met betrekking tot de maatschappelijke dienstverlening ook analoog toepast voor maatschappelijke integratie (leefloon). De RMI-wet sloot namelijk EU-burgers ook uit van het recht op maatschappelijke integratie (leefloon) gedurende hun eerste drie maanden van verblijf⁷⁷⁶. De POD MI oordeelde dat er geen redenen zijn om aan te nemen dat de redenering van het Hof ook niet opgaat voor het recht op maatschappelijk integratie.

Samenvattend betekent dit dat de POD MI de onderverdeling die het Hof maakt tussen verschillende categorieën van EU-burgers overneemt:

- EU-burgers in de hoedanigheid van werknemer of zelfstandige hebben volgens de omzendbrief recht op maatschappelijk dienstverlening en maatschappelijk integratie als zij een verblijfsrecht hebben van meer dan drie maanden en dit vanaf de aanvraag van een verklaring van inschrijving (bijlage 19/19ter)⁷⁷⁷.
- De economisch niet-actieven en studenten en hun familieleden hebben pas recht op maatschappelijke integratie en maatschappelijke dienstverlening als ze een verblijfsrecht hebben van meer dan drie maanden (E-kaart of F-kaart) én ook effectief meer dan drie maanden in België hebben verbleven (vanaf de afgifte van de bijlage 19/19ter). Zij kunnen aanspraak maken op dringende medische hulp tijdens de periode van uitsluiting.
- Een derde categorie is die van werkzoekenden en hun familieleden, die pas recht op maatschappelijke integratie hebben na de eerste drie maanden van verblijf (E-kaart of F-kaart) én na effectief verblijf van meer dan drie maanden (vanaf de afgifte van de bijlage 19/19ter). Zij hebben geen recht op maatschappelijke dienstverlening en dit gedurende de hele periode dat zij in deze hoedanigheid in België verblijven. Zij kunnen dan weer wel aanspraak maken op dringende medische hulp tijdens de periode van uitsluiting⁷⁷⁸.

EU-burgers en hun familie die hier als toerist zijn en geen aanvraag tot verblijf indienen zijn uitgesloten van sociale bijstand. Na drie maanden hebben ze niet langer een wettig verblijf en hebben ze enkel recht op dringende medische hulp. In de praktijk is het vaak moeilijk voor deze personen om aan te tonen dat ze al drie maanden in België verbleven aangezien ze niet aan grenscontroles onderworpen zijn. De POD MI zal voor de berekening van de eerste drie maanden beginnen rekenen vanaf de aanvraag en de bijlage 19/19ter. Zij houdt geen rekening met het werkelijke verblijf. Ook bij een nieuwe aanvraag na bijvoorbeeld een weigeringsbeslissing, zal de POD MI de drie maanden berekenen vanaf de nieuwe aanvraag en bijlage 19/19ter⁷⁷⁹.

774 Art. 42bis, §2 vreemdelingenwet en GwH 30 juni 2014, nr. 95/2014, B.52.1-B.55.10.

775 Omzendbrief 5 augustus 2014 betreffende de interpretatie van artikel 3, 3°, 2de streepje van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie en artikel 57quinqüies van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

776 Art. 3, 3° wet 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie (RMI-wet). Deze uitsluiting werd ingevoerd door de programmawet van 28 juni 2013.

777 Het gaat hier louter om de verblijfsvoorwaarden en niet over de andere voorwaarden die het recht op maatschappelijke bijstand openen, zoals de voorwaarde van behoeftigheid.

778 Voor een goed overzicht van de verschillende bijlagen die recht openen op maatschappelijke bijstand: zie nota VVSG van 13 november 2014: Recht op OCMW-dienstverlening voor EU-burger, hun familieleden en de familieleden van een Belg. Beschikbaar op <http://www.vvsg.be/sociaal-beleid/Vreemdelingen/Pages/default.aspx> en ook www.medimmigrant.be/?idbericht=36&idmenu=2&state=0&lang=nl.

779 Zie nota VVSG van 13 november 2014 over de uitsluiting van de EU-burger, hun familieleden en de familieleden van een Belg van het recht op OCMW-dienstverlening gedurende de eerste 3 maanden van verblijf, p. 4. Beschikbaar op www.vvsg.be/sociaal-beleid/Vreemdelingen/Pages/default.aspx.

1.2.1.2. | Onredelijke belasting en uitsluiting van het sociale bijstandstelsel

Onredelijke belasting

De algemene beleidsnota Asiel en Migratie kondigt aan dat de regering prioriteit zal geven aan het onderzoeken van de dossiers van EU-burgers die een onredelijke belasting vormen voor het sociale bijstandstelsel. Desgevallend zal worden overgegaan tot de intrekking van het verblijfsrecht⁷⁸⁰. Bovendien blijkt ook uit de cijfers dat de intrekkingen van verblijfstitels van EU-onderdanen de afgelopen jaren fors is toegenomen⁷⁸¹.

Europa staat toe dat enerzijds het verblijfsrecht voor EU-burgers en familieleden afhankelijk gemaakt wordt van het hebben van voldoende bestaansmiddelen⁷⁸² en anderzijds dat het verblijfsrecht van EU-burgers en hun familieleden ontnomen wordt indien zij een onredelijke belasting vormen voor het gastland. Dit laatste werd door de Belgische wetgever opgenomen in artikel 42bis van de vreemdelingenwet⁷⁸³.

Het is niet altijd duidelijk wat dit begrip onredelijke belasting precies inhoudt, wat vaak tot rechtsonzekerheid leidt voor de burger. In elk geval heeft Europa de beoordeling van dit begrip aan banden gelegd. Zo zal elke situatie individueel moeten beoordeeld worden aan de hand van de persoonlijke situatie, de duur van het verblijf, het tijdelijk karakter van de moeilijkheden en de reeds genoten steun. Ook de controle door een gastland is beperkt door Europa. Een controle mag niet stelselmatig gebeuren, beroep op sociale bijstand mag niet automatisch leiden tot een verwijderingsmaatregel⁷⁸⁴. Bij de beslissing

om een einde te stellen aan het verblijf moeten de administraties onder meer rekening houden met de leeftijd, gezondheidstoestand, gezinssituatie en economische situatie, sociale en culturele integratie⁷⁸⁵. Myria vraagt de Belgische overheid om de nodige

Elke situatie moet individueel beoordeeld worden aan de hand van de persoonlijke situatie van de burger.

zorgvuldigheid aan de dag te leggen bij het intrekken van verblijfstitels van EU-burgers.

De POD MI informeert de DVZ over bepaalde

persoonsgegevens uit de Kruispuntbank Sociale Zekerheid (KSZ). Indien een persoon beroep doet op OCMW-steun kan dat dus gevolgen hebben voor zijn verblijfsrecht. Het OCMW heeft de verplichting de persoon te informeren van dit risico. Uit informatie van de DVZ blijkt dat een EU-onderdaan die minstens drie maanden een leefloon of equivalent leefloon ontvangt, kan worden beschouwd als een onredelijke belasting⁷⁸⁶.

Het Dano-arrest

Een recente evolutie in dit kader is het arrest Dano⁷⁸⁷ van het Hof van Justitie van de EU⁷⁸⁸.

Het arrest betrof een Roemeense vrouw die sinds 2010 in Duitsland verbleef met haar minderjarige zoon. Ze vroeg een basisuitkering aan als werkzoekende. Dat werd haar geweigerd door de Duitse instanties waarop ze in beroep ging en de zaak uiteindelijk aanhangig gemaakt werd bij het Hof. De vraag die werd gesteld is of lidstaten niet-actieve economische burgers van een andere lidstaat volledig of gedeeltelijk mogen uitsluiten van 'bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties' terwijl die prestaties wel worden toegekend aan de eigen onderdanen die zich in een zelfde situatie bevinden.

Zoals hierboven al uiteengezet, vervat de vrij verkeerrichtlijn een gelijk behandelingsbeginsel voor EU-burgers (artikel 24) dat daarnaast ook voorziet om in bepaalde gevallen daarvan af te wijken. Het Hof herinnert eraan dat de gastlidstaat volgens de richtlijn niet verplicht is een recht op sociale bijstand toe te kennen gedurende de eerste drie maanden van verblijf. Bij een verblijf van langer dan drie maanden maar korter dan vijf jaar stelt de richtlijn als voorwaarde voor het verblijfsrecht dat economisch niet-actieve personen over voldoende eigen bestaansmiddelen beschikken. Het Hof merkte op dat een van de doelstellingen van de richtlijn is te voorkomen dat EU-burgers en hun familieleden een onredelijke belasting voor het sociale bijstandstelsel van het gastland vormen⁷⁸⁹. Volgens het Hof moet een lidstaat dus de mogelijkheid hebben om de toekenning van sociale uitkeringen te weigeren aan economisch niet-actieve burgers die hun recht van vrij verkeer uitoefenen met als enig doel sociale

780 Algemene Beleidsnota staatssecretaris voor Asiel en Migratie van 28 november 2014, p. 28.

781 Zie cijfers hfdst. 6.2.1.2 economische migratie, p. 160-161.

782 Art. 7 Richtlijn 2004/38/CE 2004/38/EG van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.

783 Zie hiervoor ook hfdst. 6.2.1.2 economische migratie, p. 162-164.

784 Art. 14 richtlijn 2004/38.

785 Overweging 23 richtlijn 2004/38.

786 Zie: *Instructies staatssecretaris voor Asiel en Migratie*, Intrekking verblijfsrecht van EU-onderdanen in België: de evolutie van 2008 tot en met 2013, 25 februari 2014. Beschikbaar op: http://countries.diplomatie.belgium.be/nl/binaries/intrekking_verblijfsrecht_tcm424-243894.pdf.

787 HvJEU (GK) C-333/13, *Elisabeta Dano en Florin Dano tegen Jobcenter Leipzig*, 11 november 2014.

788 Het verblijfsrecht van EU-burgers en recht op sociale bijstand kwam reeds aan bod in de vorige jaarverslagen: *Jaarverslag Migratie 2010*, p. 149 en *Jaarverslag Migratie 2012*, p. 100 en 157.

789 Overweging 10 richtlijn 2004/38.

bijstand van een andere lidstaat te ontvangen hoewel zij niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken om aanspraak te maken op een verblijfsrecht.

Er moet voor elke burger een concreet onderzoek gevoerd worden naar zijn economische situatie zonder rekening te houden met de aangevraagde sociale uitkeringen. In het concrete geval bleek de Roemeense vrouw niet op zoek was naar werk en economisch niet-actief was en over onvoldoende bestaansmiddelen beschikte. Hierdoor genoot zij dus niet van een verblijfsrecht krachtens de richtlijn. Volgens het Hof viel de vrouw niet onder het toepassingsgebied van de richtlijn en kon ze zich dus ook niet beroepen op het gelijke behandelingsbeginsel.

De gevolgen van dit arrest lijken voor België eerder beperkt te zijn. In België krijgt een economisch niet-actieve EU-burger pas een verblijfsrecht als hij over voldoende bestaansmiddelen beschikt. Bovendien kan hij pas aanspraak maken op OCMW-steun na drie maanden verblijf en na een sociaal onderzoek waaruit zijn behoeftigheid en werkbereidheid blijkt. Daarenboven kan de DVZ het verblijfsrecht terug intrekken als hij een onredelijke belasting vormt voor het sociale bijstandssysteem. Het genieten van een leefloon houdt dus een risico in voor het verblijfsrecht⁷⁹⁰.

1.2.2. | Mediprima

In 2014 is de eerste fase van het Mediprima-systeem in werking getreden. Mediprima is een IT-systeem om de OCMW-beslissingen tot tenlasteneming van medische tussenkomsten te centraliseren en te beheren. Dat systeem is onder meer van toepassing voor vreemdelingen zonder wettig verblijf, vreemdelingen in het kader van een medische regularisatieaanvraag (9ter) en asielzoekers met financiële hulp of in een lokaal opvanginitiatief. Het systeem heeft enerzijds tot doel om de afhandeling van de beslissingen te vereenvoudigen en te versnellen en anderzijds om er een betere controle over te hebben.

Sinds oktober 2013 geven de OCMW's hun beslissingen in dit IT-systeem in zodra de rechthebbende geïnformeerd wordt over de uiteindelijke beslissing over zijn steunaanvraag en dat na een sociaal onderzoek. Verschillende diensten hebben toegang tot deze beslissingen zoals ziekenhuizen, geneesheren en

andere zorgverstrekkers. De Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (HZIV) kan er sinds juni 2014 de elektronische facturen van de zorgverstrekkers afhandelen terwijl vroeger de betaling van de facturen van de zorgverstrekkers door de OCMW's gebeurde⁷⁹¹.

Het OCMW kan twee soorten beslissingen nemen:

1. Een *principiële beslissing*: het OCMW erkent zijn bevoegdheid en laat weten dat de betrokkene behoeftig is. Er wordt nog geen specifieke medische hulp bepaald, en er is ook nog geen betalingsverbintenis.
2. Een *gewaarborgde tenlasteneming*: het OCMW beslist tot een of meerdere specifieke vormen van medische hulp. De zorgverlener zal bij de raadpleging van de beslissing een betaalverbintenisnummer kunnen bekomen. Bij medische urgentie kan het OCMW achteraf nog gevraagd worden een beslissing met terugwerkende kracht voor een medische handeling te nemen (max 45 dagen)⁷⁹².

De invoering van het Mediprima-systeem verloopt in verschillende fasen. Sinds juni 2014 gebruiken ziekenhuizen het voor hun elektronische facturatie. Een volgende fase voorziet dat ook andere zorgverstrekkers zoals huisartsen, verpleegkundigen en apothekers er toegang toe zullen hebben⁷⁹³.

1.2.3. | Vreemdelingenretributie

Het wetgevend kader

Wie een verblijfsaanvraag wil indienen, moet daarvoor voortaan een retributie betalen. De nieuwe federale regering maakte in het regeerakkoord in oktober 2014 en in de algemene beleidsnota van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie haar plannen kenbaar om een verblijfsbelasting voor vreemdelingen in te voeren én een rolrecht voor elk aanvraagdossier voor verblijf dat door DVZ wordt

790 KRUISPUNT MIGRATIE-INTEGRATIE, *Hof van Justitie arrest Dano over sociale bijstand van EU-burger die verblijfsvoorwaarden niet vervult*, 19 december 2014, beschikbaar op: <http://bit.ly/1J3GNT8>. Zie ook de parlementaire vraag gesteld in de Commissie voor de binnenlandse zaken van 10 december 2014, vraag 04.01-02.

791 Uiteindelijk zal nog steeds de POD Maatschappelijke Integratie tussenkomen in de uiteindelijke kosten. De omzendbrieven van de POD Maatschappelijke Integratie alsook de Handleiding Mediprima zijn beschikbaar op: www.mi-is.be/be-nl/e-government-en-webapplicaties/mediprima.

792 Informatie en modeldocumenten zijn beschikbaar op: www.kruispuntmi.be/thema/sociaal-medisch/ocmw-steun/sociaal-onderzoek/mediprima.

793 Bijkomende nuttige informatie is beschikbaar op: www.medimmigrant.be/?idbericht=268&idmenu=3&state=0&lang=nl.

behandeld^{794, 795}. Intussen voegt de Programmawet van 19 december 2014, goedgekeurd door de Kamer, een nieuw artikel toe aan de vreemdelingenwet⁷⁹⁶ dat een retributie⁷⁹⁷ invoert om de administratieve kosten verbonden met de behandeling van een verblijfsaanvraag te dekken. De Belgische overheid verantwoordt de invoering van die retributie door het stijgend aantal aanvragen de afgelopen jaren en de hogere werklast voor de DVZ die daaruit voortvloeit. Ze haalt ook de stijging aan van het aantal 'nieuwe' Belgen dat een aanvraag tot gezinshereniging kan indienen, en de aanzienlijke stijging van de kosten die daarmee verbonden zijn⁷⁹⁸.

De bedragen werden vastgelegd in een Koninklijk Besluit van 16 februari 2015⁷⁹⁹. Het bedrag van de retributie is 215 euro, 160 euro of 60 euro en is afhankelijk van de soort aanvraag en de categorie van persoon. De wet en het KB voorzien vrijstellingen en lagere bedragen voor sommige categorieën van personen. Deze lagere bedragen en vrijstellingen vloeien voort uit Europese en internationale regelgeving en verschillende uitspraken van internationaal rechterlijke instanties⁸⁰⁰. Bijvoorbeeld een aanvraag voor gezinshereniging of een verblijf als student bedraagt 160 euro per persoon, langdurig ingezetenen betalen 60 euro. Vreemdelingen jonger dan 18 jaar zijn vrijgesteld, en ook onder andere de vreemdelingen die een machtiging tot verblijf op grond van artikel 9ter indienen of EU-burgers die hun recht op vrij verkeer uitoefenen⁸⁰¹.

De retributie moet betaald worden onafhankelijk of de aanvraag wordt ingediend bij een diplomatieke of consulaire post of rechtstreeks in België. Het bedrag moet

betaald worden op de rekening van de DVZ. Betaalt de aanvrager de retributie niet, dan verklaart de bevoegde gemeente, de DVZ of de diplomatieke of consulaire post de verblijfsaanvraag onontvankelijk. Indien de aanvraag wordt geweigerd worden de retributie en de visumkosten niet terugbetaald.

Een eerste analyse

In zijn advies op de programmawet stelde de Raad van State eerst en vooral dat de invoering van een "vergoeding voor administratieve kosten" voor de aanvraag van een verblijf een volledig nieuw gegeven is dat grondiger onderzocht zal moeten worden om de verenigbaarheid na te gaan met het internationaal, Europees en constitutioneel recht⁸⁰². Verder stelde de Raad van State dat de vrijstelling voor bepaalde categorieën vreemdelingen (ingevolge internationale en Europese reglementering) een verschil in behandeling creëert op basis van hun verblijfsstatus in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel. De Raad van State waarschuwde dat grondig moet worden nagegaan of onder de categorieën vreemdelingen die niet zijn vrijgesteld, er geen categorieën zitten wiens status voldoende "vergelijkbaar" is met de status van de categorieën vreemdelingen die wel vrijgesteld zijn⁸⁰³.

De Raad van State verwees ook naar een uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens⁸⁰⁴ over de Nederlandse leges⁸⁰⁵. Het Hof oordeelde toen dat de voorafgaandelijke betaling van de leges bij een verblijfsaanvraag in het kader van gezinshereniging strijdig was met het recht op bescherming van het gezinsleven (artikel 8 EVRM) samen met het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel (artikel 13 EVRM). Het Hof onderzocht ook of de verkrijging van een verblijfsvergunning *available in practice* was. Het besloot dat leges onevenredig hoog waren in vergelijking met het werkelijke inkomen van de familie in kwestie. De betrokken aanvrager kwam bovendien niet in aanmerking voor een vrijstelling van de leges. De leges vormden dus een financiële drempel terwijl de betaling ervan wel een voorafgaande voorwaarde was voor de behandeling van de aanvraag tot gezinshereniging⁸⁰⁶. Voorts wees de Raad van State terecht naar rechtspraak van het

794 Federaal regeerakkoord van 9 oktober 2014, punt 7.2, p. 156. Het regeerakkoord spreekt van de begrippen 'retributie' en 'rolrecht' terwijl de Programmawet het heeft over een retributie. In ons jaarverslag spreken we van een vreemdelingenretributie op federaal niveau en een lokaal registratierecht op gemeentelijk niveau.

795 Meer informatie over de plannen van de stad Antwerpen om een vreemdelingenretributie in te voeren en de beslissing van de Provinciegouverneur zie: *Jaarverslag Migratie 2013*, hfdst. V.A.2.1., p. 207.

796 Art. 1/1 van hoofdstuk 1bis getiteld "Retributie tot dekking van de administratieve kosten" van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

797 De Raad van State stipte in zijn advies op die programmawet het verschil aan tussen de Franse termen *taxe* en *redevance*. Dat onderscheid is niet van toepassing in de Nederlandse taal.

798 Kamer, *Ontwerp van programmawet*, 28 november 2014; DOC 54 0672/001, p. 81 en 83. Nochtans blijkt uit de cijfers van de afgelopen jaren een duidelijke daling van het aantal aanvragen gezinshereniging. Deze sterke daling heeft zich ingezet sinds 2010 en stabiliseerde zich, met een lichte stijging in 2014. De daling is waarschijnlijk het gevolg van de nieuwe wet op gezinshereniging. Zie hiervoor cijfers hfdst. 5.5.1.

799 KB 16 februari 2015 tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

800 HvJEU C-508/10, *Commissie v. Nederland*, 26 april, 2012.

801 Voor een goed overzicht zie de mededeling van DVZ van 27 februari 2015: https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/nieuws/Pages/De_bijdrage.aspx en ook Kruispunt M-I: <http://bit.ly/1GA4IMo>.

802 Kamer, *Ontwerp van programmawet*, 28 november 2014; DOC 54 0672/001, p. 210-211.

803 Kamer, *Ontwerp van programmawet*, 28 november 2014; DOC 54 0672/001, p. 211-212 en Advies 57.000/4 van 4 februari 2015 van de Raad van State, afdeling wetgeving verschenen in Belgisch Staatsblad van 20 februari 2015, 13860.

804 EHRM, *G.R. v. Koninkrijk der Nederlanden*, 10 januari 2012 nr. 22251/07.

805 De administratieve vergoedingen die in Nederland wordt toegepast.

806 H. VERSCHUERE, Het Antwerpse retributiereglement voor 'nieuwkomers van vreemde origine': een juridische analyse vanuit het migratierecht, *TVreemd*. 2013, nr. 2.

Hof van Justitie van de EU dat stelt dat het bedrag van de vergoeding proportioneel moet blijven⁸⁰⁷. De Raad van State stelde in haar advies de vraag hoe zal kunnen worden nagegaan of de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wordt nageleefd wat betreft de evenredigheid van het bedrag van de vastgestelde vergoeding, als die vergoeding bovenop een lokaal registratierecht zou komen.

Myria heeft nog heel wat vragen bij de retributie en de plannen om een lokaal registratierecht in te voeren. Myria merkt eerst en vooral op dat een aantal categorieën van vreemdelingen niet werden opgenomen in de vrijstellingen zoals staatlozen die een verblijfsaanvraag indienen, slachtoffers van mensenhandel in een stopprocedure⁸⁰⁸....

Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens kunnen we afleiden dat bij het invoeren van een retributie rekening moet gehouden worden met de evenredigheid ervan in verhouding tot het inkomen van een aanvrager. In geval van onevenredigheid moet de persoon een vrijstelling kunnen krijgen zodat de persoon ook effectief toegang kan hebben tot de procedure van gezinshereniging. Myria stelt vast dat noch de wet, noch het KB de mogelijkheid voorzien van een vrijstelling of minstens een vermindering van de retributie voor personen of gezinnen met onvoldoende financiële middelen om deze retributie te betalen, zoals dit in Nederland wel het geval was. Dit kan een probleem vormen bij een aanvraag gezinshereniging waar de betaling van retributie een onvankelijksvoorwaarde is. Wat zal er bijvoorbeeld

gebeuren met personen die aangewezen zijn op sociale bijstand of een vervangingsinkomen? Het is niet zeker of de afwezigheid van een mogelijke vrijstelling de toets van het EHRM ten aanzien van artikel 8 EVRM zal doorstaan.

De algemene beleidsnota van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie voorziet ook in de invoering van

een gemeentelijke vreemdelingentaks (nl. een lokaal registratierecht) voor zover dit mogelijk is volgens de EU-reglementering en het EVRM en mits een aanpassing van de wet van 14 maart 1968 tot opheffing van de wetten betreffende de verblijfsbelasting voor vreemdelingen. Er

zal een maximaal bedrag worden voorzien. Hier vraagt Myria zich af, zoals ook de Raad van State terecht opmerkte, in welke mate er nog sprake kan zijn van een redelijke en proportionele vergoeding als in de toekomst ook nog een bijkomende gemeentelijke retributie door de gemeenten kan geheven worden.

Bovendien wordt de vreemdeling naast een retributie en een lokaal registratierecht geconfronteerd met een hele reeks andere kosten zoals de consulaire taksen (bijvoorbeeld de *handling fee* bij een aanvraag visum D 'Gezinshereniging' bij een diplomatieke post bedraagt 180 euro), kosten van de dienstverlening die door sommige ambassades wordt uitbesteed aan privé-bedrijven (*service fee*), de bank- en overschrijvingskosten verbonden met de betaling vanuit het buitenland, eventueel de kosten van een DNA-test, de kosten van de vertaling en legalisatie van de documenten, de kostprijs voor het afleveren van de verblijfskaart, de gemeentelijke taksen, het rolrecht bij een procedure voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, etc.

Het geheel aan kosten inclusief de vreemdelingen-retributie moet in verhouding zijn met het inkomen van een aanvrager en mag geen financiële drempel vormen voor een gezinshereniging.

807 HvJEU, *Europese Commissie v. Koninkrijk der Nederlanden*, 26 april 2012, C-508/10 en Kamer, *Ontwerp van programawet*, 28 november 2014; DOC 54 0672/001, p. 211.

808 Dit is de procedure voor slachtoffers van mensenhandel waarbij de klacht door het parket geseponeerd wordt. Als die slachtoffers al twee jaar of langer wettig in België verblijven kunnen ze een verblijf aanvragen door een humanitaire regularisatie artikel 9bis in te dienen.

Tabel 18. Totaal aan mogelijke kosten⁸⁰⁹

Visumaanvraag handling fee	180 euro
Visumaanvraag service fee	20 à 25 euro
Retributie	215 euro/160 euro/60 euro
Beëdigde vertaling documenten	30 euro-60 euro per pagina
Legalisatie documenten/apostille	20 euro
DNA-test (om de afstammingsband vast te stellen)	Ongeveer 200 euro per bloedstaal x2 (ouder en kind)
Afleveren verblijfskaart ⁸¹⁰	17,70 euro
Gemeentelijke taks	Afhankelijk van gemeente 5 à 10 euro

Verschillende situaties worden bovendien niet verder verduidelijkt in de wet noch in het KB. Wat gebeurt er als de aanvrager buiten zijn wil ambtshalve geschrapt werd en zich opnieuw moet inschrijven of zich op zijn recht van terugkeer moet beroepen? Moet de aanvrager een retributie betalen bij bepaalde statuutwijzigingen, zoals bijvoorbeeld in de situatie waarin een persoon na zijn verblijfsaanvraag een asielaanvraag indient en erkend wordt. Krijgt hij dan een terugbetaling? Myria stelt voor om in deze nieuwe wet een clausule toe te voegen die in een vrijstelling voorziet voor deze bijzondere gevallen of die toelaat rekening te houden met de bijzondere kwetsbare situatie van een aanvrager.

Daarnaast drukt Myria erop dat er steeds een toetsing moet gebeuren aan het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel en artikel 191 GW, namelijk de directe discriminatie op grond van nationaliteit. Het treft namelijk alleen personen die de Belgische nationaliteit niet hebben.

Ten slotte vraagt Myria zich af of de hoge retributies ten goede zullen komen aan de kwaliteit van de dienstverlening en of de opbrengsten van de retributies daarbij dus zullen worden geïnvesteerd in een snellere en efficiëntere behandeling van de verblijfsaanvragen.

1.2.4. | Vreemdelingen mogen vrijwilligerswerk doen

De wet van 22 mei 2014 heeft het vrijwilligerswerk door vreemdelingen grondig hervormd⁸¹¹. Sinds 28 juni 2014 mogen alle vreemdelingen met een wettige verblijfstitel in België vrijwilligerswerk doen. Ook de vreemdelingen die een recht op materiële opvang hebben, met uitzondering van de personen zonder wettig verblijf met minderjarige kinderen in een opvangstructuur⁸¹². Precieze regels zullen nog in een Koninklijk Besluit worden vastgelegd.

De wet over de rechten van de vrijwilligers en andere reglementering met betrekking tot vrijwilligerswerk zijn ook op deze vrijwilligers van toepassing zodat zij ook aan deze voorwaarden zullen moeten voldoen⁸¹³.

Sinds de inwerkingtreding van de vrijwilligerswet in 2006 moesten vreemdelingen die als vrijwilliger wilden werken over een arbeidskaart beschikken of ervan vrijgesteld zijn. Door de leemte in de wetgeving kon echter slechts een heel kleine groep vrijwilligerswerk doen: de arbeidskaarten A en C konden namelijk enkel aangevraagd worden voor arbeid in loondienst en een arbeidskaart B kon men slechts krijgen indien men een vooraf afgesloten arbeidsovereenkomst kon voorleggen. Door de wetswijziging wordt het vrijwilligerswerk nu losgekoppeld van het arbeidsrecht.

Vrijwilligers kunnen een onkostenvergoeding krijgen voor hun activiteit naast hun maatschappelijke bijstand. Asielzoekers in een opvangstructuur mogen die onkostenvergoeding ook cumuleren met de dagvergoeding die zij krijgen van het opvangcentrum op voorwaarde dat Fedasil daarover op voorhand geïnformeerd wordt. In sommige gevallen kan Fedasil de activiteit van het vrijwilligerswerk of de cumulatie van de dagvergoeding verbieden of beperken. Dat kan als het vindt dat de activiteit eigenlijk geen vrijwilligerswerk is⁸¹⁴ of wanneer er sprake zou zijn van misbruik.

De nieuwe regeling legt overigens geen specifieke verantwoordelijkheid bij de organisaties wat de controle betreft van de verblijfsdocumenten van hun vrijwilligers. Door deze nieuwe regeling krijgen vreemdelingen nu de kans zich te integreren in de sociale structuren van de samenleving via een sociale vrijwilligersactiviteit.

809 http://diplomatie.belgium.be/nl/Diensten/legalisatie_van_documenten/faq/ en Consulaire wetboek van 21 december 2013.

810 Artikel 6 §8 wet 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten.

811 Wet 22 mei 2014 tot wijziging van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers wat het toegankelijk maken van vrijwilligerswerk voor vreemdelingen betreft.

812 Art. 2 wet 22 mei 2014: 2^o de begunstigden van de opvang in de zin van artikel 2, 2^o, van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen, met uitzondering van die welke bedoeld worden in artikel 60 van dezelfde wet.

813 Wet 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers.

814 Als de activiteit door de aard, de duur, de frequentie of de omstandigheden niet kan beschouwd worden als vrijwilligerswerk.



FOCUS: PROBLEMATIEK VAN DE INSCHRIJVINGEN EN DE AMBTSHALVE SCHRAPPING

Myria krijgt steeds vaker meldingen van personen van wie de inschrijving werd geweigerd of die ambtshalve werden geschrapt. Ook uit de cijfers blijkt een duidelijke stijging van de ambtshalve schrappingen: van 21.314 in 2010 tot de 51.417 in 2013⁸¹⁵.

Door deze stijgende trend van ambtshalve schrappingen en het feit dat dit vergaande gevolgen heeft voor de betrokken personen heeft Myria ervoor gekozen om een focus aan dit thema te wijden. We proberen een algemeen overzicht te geven van de regelgeving rond de inschrijving en de ambtshalve afvoering. We zullen ook een aantal knelpunten aanhalen en verschillende aanbevelingen formuleren⁸¹⁶.

2.1. | Bevolkingsregisters

Alle Belgische gemeenten hebben de verplichting om bevolkingsregisters bij te houden. Dat omvat zowel het bevolkingsregister als het vreemdelingenregister. In die registers worden de Belgen en de vreemdelingen met een verblijf van meer dan drie maanden ingeschreven bij de gemeente waar zij hun hoofdverblijfplaats hebben. Daarnaast houden de gemeenten ook een wachtregister bij waarin bepaalde categorieën vreemdelingen⁸¹⁷ worden ingeschreven⁸¹⁸. Het bijhouden van de bevolkingsregisters behoort tot de bevoegdheid van het college van

burgemeester en schepenen⁸¹⁹. De FOD Binnenlandse Zaken beheert en ziet toe op het Rijksregister. De overheid heeft er alle belang bij dat er zo veel mogelijk mensen opgenomen zijn in de bevolkingsregisters om zo een nauwkeurig en actueel overzicht te geven van de bevolking van het land.

De reglementeringen over het bijhouden van de bevolkingsregisters zijn zeer talrijk⁸²⁰.

2.2. | Inschrijving bij de gemeente

Wie zich wil inschrijven in het bevolkingsregister van een gemeente, moet aantonen dat hij zijn hoofdverblijfplaats in de gemeente heeft. Wat is een *hoofdverblijfplaats*⁸²¹? Dat is gebaseerd op een feitelijke situatie: het effectief verblijf in een gemeente gedurende het grootste deel van het jaar. Die vaststelling gebeurt op basis van verschillende elementen, zoals de plaats waar de betrokkene na zijn dagtaak gaat, de plaats waar zijn kinderen naar school gaan, de arbeidsplaats, het energieverbruik en telefoonkosten ...⁸²². Een persoon kan verschillende verblijfplaatsen hebben, maar slechts één officiële hoofdverblijfplaats.

Hoe een onderzoek naar de verblijfplaats precies moet verlopen, wordt omschreven in de *Algemene onderrichtingen* van de FOD Binnenlandse Zaken⁸²³. Dat document definieert verschillende begrippen en bevat richtlijnen en modelformulieren voor de lokale overheden.

2.3. | Woonstcontrole

De woonstvaststelling behoort tot de bevoegdheid van de lokale overheid. In principe stelt de gemeente in een

815 Bron cijfers: ADSEI; zie ook schriftelijke vraag in de senaat van 2010 voor de jaren 2007-2009: www.senate.be/www/?Mlval=/Vragen/SchriftelijkeVraag&LEG=4&NR=6853&LANG=nl.

816 Voor een praktische handleiding over inschrijvingen: Caritas International, *Vluchtschrift*, juni-december 2010, p. 4, beschikbaar op: www.caritas-int.be.

817 Met name vreemdelingen met een hangende asielprocedure en de EU-burgers bij aanvraag tot inschrijving in afwachting van een woonstcontrole en een beslissing.

818 Art. 1 §1 wet 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters.

819 Art. 4 KB 16 juli 1992 betreffende het houden van de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister en artikel 164 van de Grondwet.

820 Website FOD Binnenlandse Zaken, Algemene Directie Instellingen en Bevolking: www.ibz.rn.fgov.be/nl/bevolking/reglementering.

821 In de volksmond spreekt men vaak van 'domicilie'.

822 Art. 16 KB 16 juli 1992. Ook de Raad van State heeft in zijn rechtspraak over de jaren heen een definitie ontwikkeld van het begrip 'hoofdverblijfplaats'.

823 Algemene Onderrichtingen van 1 juli 2010 betreffende het houden van de bevolkingsregisters.

verordening de regels vast hoe dit woonstonderzoek moet gebeuren en kan het de opdracht aan de lokale politie geven om het woonstonderzoek te voeren⁸²⁴. De wijkinspecteur geeft dan na een onderzoek een advies waarop de gemeente een beslissing zal nemen. In de praktijk wordt het onderzoek meestal gevoerd door de wijkinspecteur op vraag van de bevolkingsdienst en neemt hij de eindbeslissing, waardoor de politie eigenlijk een bestuursbeslissing neemt. Dit lijkt niet de bedoeling te zijn van de wetgever.

De regels verschillen van gemeente tot gemeente en binnen dezelfde gemeente soms zelfs van wijkinspecteur tot wijkinspecteur⁸²⁵.

In de praktijk hebben gemeenten vaak geen of een verouderde gemeentelijke verordening die de inschrijvingen en woonstcontroles regelt.

In principe moet een onderzoek binnen de acht werkdagen gebeuren na de aangifte door de burger⁸²⁶, moet het grondig gebeuren en vereist het soms meerdere huisbezoeken. Als het onderzoek onvoldoende elementen oplevert, moet een bijkomend onderzoek gedaan worden en moet de

persoon eventueel gevraagd worden om bewijselementen aan te brengen. We stellen vast dat in de praktijk vaak al bij een eerste negatieve woonstcontrole tot een afwezigheid besloten wordt.

Bij een positief advies kan worden overgegaan tot een inschrijving. De termijn waarbinnen dit gebeurt verschilt ook van gemeente. Bij een negatief advies moet de gemeente de gemotiveerde beslissing tot niet-inschrijving aan de betrokken persoon meedelen⁸²⁷. De inschrijving kan niet worden geweigerd om redenen van veiligheid, gezondheid, urbanisme of ruimtelijke ordening⁸²⁸. Ook een weigering door een derde (bijvoorbeeld door de huiseigenaar) is geen geldige reden.

Myria kreeg in 2013 opnieuw verschillende meldingen van personen waar de gemeente weigerde over te gaan tot een inschrijving. Dat gebeurt vaak bij personen die zich vestigen in kraakpanden, onbewoonbare gebouwen of woningen die te klein worden bevonden voor het aantal bewoners. Gemeenten voeren soms een beleid om systematisch niemand in te schrijven in een

woning die niet bewoonbaar is⁸²⁹. Er bestaat hier vaak een tegenstrijdigheid tussen de federale regelgeving in verband met inschrijvingen die lokale overheden verplicht om over te gaan tot inschrijving en de regionale regelgeving rond ruimtelijke ordening en woonbeleid. De wetgeving voorziet echter dat de gemeente een persoon voorlopig moet inschrijven, voor een periode van maximaal drie jaar, ook al blijkt dat hij zijn hoofdverblijfplaats heeft in een gebouw waar bewoning niet is toegelaten omwille van veiligheid, gezondheid, urbanisme of ruimtelijke ordening. Bijkomend probleem is dat een beslissing tot niet-inschrijving vaak niet betekend wordt aan de betrokkenen maar gewoonweg mondeling meegedeeld wordt.

Volgens de federale regelgeving kan de gemeente de inschrijving dus niet weigeren als blijkt dat de burger zijn hoofdverblijfplaats op het opgegeven adres heeft, ook niet als de woning ongeschikt is. Ze kan de bewoners wel actief inlichten over de risico's die de bewoning met zich meebrengt. De gemeente of de huiseigenaar kan dan binnen de drie maanden via de geëigende administratieve of gerechtelijke procedure een einde stellen aan de situatie, bijvoorbeeld door een uithuiszetting of de uitvoering van een maatregel tot onbewoonbaarverklaring⁸³⁰.

Voor een beperkt aantal categorieën van personen kan een referentieadres bekomen worden bij een natuurlijke persoon of rechtspersoon. Dat is onder meer zo voor rondtrekkende bevolkingsgroepen, daklozen, personen die voor minder dan een jaar voor studieredenen of zakenreizen naar het buitenland moeten ... Dat kan alleen met de uitdrukkelijke toestemming van de persoon bij wie hij zich op het adres wil inschrijven. Personen met een mobiele woning kunnen worden ingeschreven op de plaats waar zij minstens zes maanden verblijven of ze kunnen een referentieadres vragen bij bepaalde vzw's⁸³¹. Daklozen die bij gebrek aan voldoende bestaansmiddelen geen verblijfplaats (meer) hebben, kunnen onder bepaalde voorwaarden een referentieadres vragen bij een OCMW of bij een natuurlijke persoon⁸³².

824 Art. 10 KB 16 juli 1992.

825 Comité P, Toezichtsonderzoek 'Domiciliëringen', *Beeldvorming van de wijze waarop de lokale politiekorpsen woonstcontroles uitvoeren*, dossiernr. 62605. Beschikbaar op: www.comitep.be.

826 Art. 7 § 5 KB 16 juli 1992.

827 Art. 7 § 8 KB 16 juli 1992.

828 Art. 16 § 2 KB 16 juli 1992.

829 Als blijkt dat een woning ernstige gebreken vertoont of onbewoonbaar zou zijn dan kan een procedure van de ongeschikt- of onbewoonbaarverklaring opgestart worden door de gemeenten. De burgemeester is bevoegd om een woning ongeschikt of onbewoonbaar te verklaren op grond van de Gemeentewet en de regionale wooncodes.

830 Omzendbrief van 15 maart 2006 betreffende de voorlopige inschrijving in de bevolkingsregisters.

831 Dit zijn vzw's die in hun statuten als doel hebben om de belangen van rondtrekkende groepen te behartigen.

832 Het begrip 'onvoldoende bestaansmiddelen' zorgt voor discussie. Zo zal een gezin dat door omstandigheden geen woning vindt, maar toch over 'voldoende' bestaansmiddelen beschikt niet aan de voorwaarden voldoen om een referentieadres te bekomen bij het OCMW en zullen zij dus de facto zonder inschrijving komen te zitten.

Het Comité P⁸³³ heeft recent een onderzoek gevoerd naar de wijze waarop de woonstcontroles worden gevoerd door de politiekorpsen in opdracht van de gemeentelijke diensten. Er werd hiervan een rapport opgesteld in 2014⁸³⁴. Uit dit onderzoek blijkt dat jaarlijks meer dan 500.000 'woonstcontroles' worden gedaan bij mensen die verhuisd zijn of in België komen wonen. De woonstcontrole is een lappendeken aan praktijken. Elke gemeente heeft eigen gewoonten en wettelijke verplichtingen worden genegeerd. Volgens de wet zijn de gemeenten bevoegd om de woonstcontroles uit te voeren maar in realiteit zijn er maar twee gemeenten waar de controles niet door de lokale politie gebeuren. Er gaat veel tijd verloren, gemiddeld een maand in plaats van de voorziene acht dagen, bij het uitwisselen van de documenten tussen de gemeenten en de politie, die op weinig plaatsen digitaal gebeurt. Ook bleek dat de politie vaak zelf niet goed weet hoe deze woonstcontroles te organiseren. Er bestaat geen algemene leidraad bij de politie. Onwettige praktijken blijken schering en inslag. Het gebeurt vaak dat de wijkagent beslist of er wordt ingeschreven in plaats van de gemeente⁸³⁵. Het Comité P heeft hierover een aantal aanbevelingen geformuleerd waarop we hierna nog ingaan.

In een omzendbrief van 2013⁸³⁶ vroeg de minister van Binnenlandse Zaken de gemeenten om werk te maken van een verordening. Hij haalde ook een paar aandachtspunten aan met betrekking tot het onderzoek van een reële verblijfplaats en geeft verschillende richtlijnen.

2.4. | Ambtshalve schrapping

Myria krijgt regelmatig vragen van personen die van ambtswege geschrapt werden. Een persoon wordt van ambtswege geschrapt uit de bevolkingsregisters wanneer is vastgesteld dat hij de hoofdverblijfplaats heeft verlaten en meer dan zes maanden ononderbroken afwezig is, zonder dat hij hiervan aangifte heeft gedaan, en wanneer het onmogelijk blijkt te zijn de nieuwe hoofdverblijfplaats op te sporen. Dat gebeurt via een buurtonderzoek.

Voor de duidelijkheid moet er een onderscheid gemaakt worden tussen de ambtshalve schrapping⁸³⁷, een beslissing van het gemeentecollege, en de schrapping-verlies van het recht op verblijf⁸³⁸, een beslissing van de DVZ in het kader van de vreemdelingenwet. De ambtshalve schrapping is de beslissing van de gemeente dat de persoon niet meer op het opgegeven adres verblijft en dat er geen andere hoofdverblijfplaats in België kon worden vastgesteld. Het is geen beslissing met betrekking tot het verblijfsrecht. Als een vreemdeling in wettig verblijf ambtshalve geschrapt wordt, heeft dat in principe geen rechtstreeks gevolg voor zijn verblijfsrecht. Het is een puur administratieve maatregel. Toch zal de ambtshalve geschrapte vreemdeling zijn verblijfsdocument in de praktijk verliezen. Dat is zo omdat vreemdelingen die ambtshalve geschrapt worden door het gemeentebestuur of van wie de verblijfstitel al meer dan drie maanden is verstreken, worden verondersteld het land te hebben verlaten, behoudens het bewijs van tegendeel⁸³⁹.

De ambtshalve schrapping moet een uitzonderingsmaatregel blijven.

De ambtshalve schrapping gebeurt steeds door een collegebeslissing op basis van een verslag van het onderzoek van de ambtenaar van de Burgerlijke Stand in samenwerking met de wijkpolitie⁸⁴⁰. De datum van de schrapping is de datum van de collegebeslissing. De ambtshalve schrapping houdt een vermoeden in dat de persoon België verlaten heeft. Dat is een wettelijk vermoeden dat weerlegd kan worden.

De ambtshalve schrapping moet een uitzonderingsmaatregel blijven. De minister van Binnenlandse Zaken vraagt de gemeenten om al het nodige te doen om de ambtshalve schrappingen te beperken en geeft de gemeenten regelmatig richtlijnen⁸⁴¹. In zijn omzendbrief van 2013 gebeurde dit aan de hand van een aantal *best practices*⁸⁴².

Personen die tijdelijk naar het buitenland vertrekken kunnen het beste hun tijdelijke afwezigheid of hun vertrek naar het buitenland aangeven bij hun gemeente of bij

833 Het Comité P is het extern controleorgaan op de politie.

834 Comité P, Toezichtsonderzoek 'Domiciliëringen', *Beeldvorming van de wijze waarop de lokale politiekorpsen woonstcontroles uitvoeren*, dossiernr. 62605.

835 Artikel De Tijd, 'Chaos heerst bij half miljoen woonstcontroles', 27 november 2014.

836 Omzendbrief van 30 augustus 2013: Aandachtspunten voor een correcte registratie in de bevolkingsregisters, het oordeelkundig toepassen van de afvoering van ambtswege en de strijd tegen domiciliefraude.

837 Art. 8, lid 2 KB 16 juli 1992; deze wordt aangeduid met code 99991 in het Rijksregister.

838 Art. 12, 5° KB 16 juli 1992; deze wordt aangeduid met een code 99997 in het Rijksregister.

839 Art. 39 §7 KB 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

840 Art. 8-14 KB 16 juli 1992.

841 Omzendbrief van 20 april 2006: Aandachtspunten voor een correcte registratie in de bevolkingsregisters, het oordeelkundig toepassen van de afvoering van ambtswege en de strijd tegen domiciliefraude en de bijlagen 1 en 2 terug te vinden op www.ibz.rn.fgov.be/nl/bevolking/reglementering/omzendbrieven.

842 Omzendbrief van 30 augustus 2013: Aandachtspunten voor een correcte registratie in de bevolkingsregisters, het oordeelkundig toepassen van de afvoering van ambtswege en de strijd tegen domiciliefraude.

een consulaire post in het buitenland⁸⁴³. Zij blijven dan ingeschreven op hun adres. Een tijdelijke afwezigheid⁸⁴⁴ van meer dan zes maanden kan namelijk leiden tot een ambtshalve schrapping. Voor vreemdelingen is de situatie nog een stuk complexer.

Het gebeurt vaak dat vreemdelingen ambtshalve worden geschrapt nadat de gemeenten door een derde werden geïnformeerd dat de persoon niet meer op het adres woont (bijvoorbeeld door een familielid, de huiseigenaar of de wijkagent), terwijl hij België niet verlaten heeft. Het is voor een persoon niet eenvoudig om dan snel een nieuw adres te vinden. Het zou in deze uitzonderlijke gevallen een oplossing zijn dat de personen een referentieadres bij het OCMW kunnen bekomen om een verdere spiraal van negatieve effecten te voorkomen.

2.5. | Herinschrijving

Wie ambtshalve geschrapt wordt, moet zo snel mogelijk een herinschrijving vragen bij de gemeente. Dit kan slechts voor bepaalde categorieën van vreemdelingen⁸⁴⁵. Zij moeten op het ogenblik van de vraag tot herinschrijving:

- nog steeds toegelaten of gemachtigd zijn tot een verblijf (en dit binnen de termijnen van het recht van terugkeer);
- bewijzen dat ze België niet hebben verlaten (of niet langer dan toegestaan). Omdat de ambtshalve schrapping een weerlegbaar vermoeden inhoudt dat men het land verlaten heeft, moeten vreemdelingen aantonen dat ze het land niet verlaten hebben aan de hand van verschillende elementen zoals in- en uitreisstempels in hun paspoort, loonfiches, doktersattesten ...

Een vreemdeling kan zich dus niet zomaar opnieuw inschrijven nadat hij een nieuw adres als hoofdverblijfplaats heeft. Hij kan de herinschrijving pas bekomen na een onderzoek en het akkoord van de DVZ. In sommige gevallen kunnen de gemeenten zelf beslissen maar het is niet steeds duidelijk over welke gevallen het

hier gaat. In de praktijk zullen de gemeenten de vraag dan ook doorgeven aan de DVZ.

Als de vreemdeling het vermoeden van afwezigheid niet kan weerleggen, kan hij eventueel een beroep doen op zijn recht op terugkeer⁸⁴⁶. Recht van terugkeer geldt voor vreemdelingen die een verblijfsrecht hebben in België van meer dan drie maanden en die het land hebben verlaten en binnen een bepaalde termijn terugkeren⁸⁴⁷. De toegelaten termijnen verschillen naargelang de verblijfstitel en de reden van verblijf in het buitenland⁸⁴⁸. Het recht van terugkeer geldt alleen als de persoon effectief het land verlaten heeft en alle regels en voorwaarden die daaraan gekoppeld zijn, heeft nageleefd. Zo zal hij niet langer het land mogen verlaten hebben dan toegestaan is, zal hij zich moeten aanmelden bij de gemeente binnen de vijftien dagen na terugkeer. Het is uiteindelijk de DVZ die het recht van terugkeer beoordeelt.

Het is belangrijk dat de vreemdeling die België langer dan drie maanden gaat verlaten, de gemeente daarvan op de hoogte brengt. Hij krijgt dan een bijlage 18 en vermijdt een ambtshalve schrapping. Als zijn verblijfstitel tijdens zijn verblijf in het buitenland vervalst, kan hij het beste een vervroegde vernieuwing aanvragen bij de gemeente of de diplomatieke post in het buitenland.

2.6. | Gevolgen van een ambtshalve schrapping

Het gevolg van een ambtshalve schrapping uit de bevolkingsregisters is dat de personen niet langer beschikken over een officieel adres op het grondgebied van een Belgische gemeente. Dit heeft heel wat administratieve, politieke en sociale implicaties. Zo kunnen deze personen zich niet langer wenden tot de gemeente voor het bekomen van officiële documenten zoals de aflevering van getuigschriften en uittreksels uit de bevolkingsregisters, een identiteitskaart, een rijbewijs ... Daarnaast vervalst ook de huidige identiteitskaart. De persoon riskeert niet langer recht te hebben op bepaalde uitkeringen en tegemoetkomingen die afhankelijk zijn

843 Onder meer: personen die minder dan een jaar afwezig zijn voor studie- of zakenreizen, reizen in verband met gezondheid of toerisme, vakantieverblijf, personen die om beroepsredenen maximum een jaar een werk of opdracht uitvoeren in het buitenland, personen die om studierechten verblijven buiten de verblijfplaats (zowel binnen- als buitenland) van hun gezin ...

844 Opgelet, de tijdelijke afwezigheid in het Rijksregister moet onderscheiden worden van de tijdelijke afwezigheid in de vreemdelingenwet.

845 De vreemdeling die een verblijf van meer dan drie maanden in België heeft of die het recht heeft zich hier te vestigen.

846 Art. 19 vreemdelingenwet; art. 39 KB 8 oktober 1981.

847 Dat kan het geval zijn als de persoon gedurende een periode op straat geleefd heeft.

848 Een vreemdeling met een geldige verblijfstitel heeft in principe gedurende één jaar recht op terugkeer. Voor sommige vreemdelingen geldt een langere periode. Bv. EU-burgers en familieleden met duurzaam verblijfsrecht hebben gedurende twee jaar recht op terugkeer.

van een inschrijving in de bevolkingsregisters. Daarnaast zal de persoon ook moeilijkheden ondervinden met zijn mutualiteit. Voor vreemdelingen betekent dit bovendien in de praktijk dat zij hun verblijfsrecht riskeren te verliezen.

De termijn waarbinnen afgevoerde personen opnieuw een herinschrijving kunnen bekomen is heel lang⁸⁴⁹. De behandelingstermijnen kunnen sterk afhangen van de gemeente waar de persoon verblijft. De termijn waarbinnen een woonstcontrole gebeurt, zoals we hierboven reeds zagen, verschilt in de praktijk van gemeente tot gemeente. De behandelingstermijn van de DVZ van dossiers van niet-EU-burgers bedragen enkele maanden voor Nederlandstalige dossiers tot zelfs anderhalf jaar voor de Franstalige dossiers⁸⁵⁰.

In afwachting van een herinschrijving leveren sommige gemeenten een bijlage 15 af (in principe geldig gedurende 45 dagen⁸⁵¹) tot de beslissing van de DVZ. De bijlage 15 is een document dat door gemeenten in verschillende situaties kan afgeleverd worden. Het toont aan dat de persoon in afwachting is van de aflevering van een verblijfskaart en beschermt hem tegen een mogelijke uitwijzing. Toch is ze ten aanzien van derden, bijvoorbeeld een werkgever of een onderwijsinstelling, geen bewijs van een wettelijk verblijf⁸⁵². De POD Maatschappelijke Integratie verduidelijkt in de FAQ's op zijn website in welke gevallen een persoon die ambtshalve werd geschrapt met een bijlage 15 recht heeft op OCMW-steun⁸⁵³.

2.7. | Geschillen

Bij moeilijkheden en geschillen met betrekking tot de hoofdverblijfplaats kan de burger een klacht indienen bij de directie Instellingen en Bevolking van de FOD Binnenlandse Zaken. Een bevolkingsinspecteur van de FOD Binnenlandse Zaken voert dan een onderzoek ter plaatse en hoort de betrokken partijen. Na dat onderzoek neemt de minister van Binnenlandse Zaken een beslissing

die door de gemeente moet worden uitgevoerd. Zo kan de Minister beslissen om een persoon na een ambtshalve schrapping met terugwerkende kracht terug in te schrijven. De klacht moet schriftelijk overgemaakt worden aan de betrokken instantie⁸⁵⁴ en moet alle relevante informatie en identificatiegegevens bevatten.

Een ambtshalve schrapping, een weigering of een laattijdige inschrijving zijn administratieve beslissingen van het gemeentecollege waartegen de burger een beroep kan instellen bij zowel de Raad van State als de burgerlijke rechtbank⁸⁵⁵. Indien de weigering of de afvoering het gevolg is van een fout van de gemeente en schade veroorzaakt heeft aan de persoon kan er een procedure tot schadevergoeding ingesteld worden bij een rechtbank.

Beslissingen van de DVZ, bijvoorbeeld bij een verlies van verblijfsrecht of een verlies van recht van terugkeer, kunnen aangevochten worden bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

2.8. | Aanbevelingen en bedenkingen door Myria

Myria neemt een toename waar van meldingen over problemen bij een eerste inschrijving of na een verhuus en van (ten onrechte) ambtshalve schrappingen. Die stijging van ambtshalve schrappingen blijkt ook uit de cijfers zoals hierboven al werd aangehaald. Dat kan onder meer het gevolg zijn van een toename van het aantal woonstcontroles in het kader van domiciliefraude (ter bestrijding van sociale en fiscale fraude). Een niet-inschrijving kan vergaande gevolgen hebben voor zowel de verblijfssituatie van de vreemdelingen als voor de administratieve, sociale en economische rechten van de betrokken gezinnen. Het is dus belangrijk dat deze problematiek duidelijk geregeld wordt.

De problematiek van de inschrijvingen en de ambtshalve schrappingen is heel technisch en complex. Er is een veelheid aan reglementeringen die voor interpretatie vatbaar zijn en niet altijd duidelijk zijn voor gemeenten en andere openbare diensten. Bovendien is de regelgeving

849 Het KB voorziet geen termijnen waarbinnen de personen moeten worden heringeschreven.

850 Deze termijnen werden meegedeeld door medewerkers van de DVZ tijdens een studiedag 'Ambtshalve schrappingen van vreemdelingen' georganiseerd door ODICE op 27 november 2014.

851 In de praktijk wordt de bijlage 15 door de gemeenten verlengd tot er een beslissing van de DVZ is.

852 ADDE Newsletter, februari 2014, nr. 95, beschikbaar op: www.adde.be.

853 FAQ POD MI: www.mi-is.be/be-nl/ocmw/vreemdelingen en Nota VVSG van 30 januari 2014, Afvoering van ambtswegen en OCMW-dienstverlening; Newsletter UVCW, april 2014, beschikbaar op www.uvcw.be.

854 FOD Binnenlandse Zaken, Directie Instellingen en Bevolking, Koloniënstraat 11 te 1000 Brussel. Voor meer info zie: www.ibz.rn.fgov.be/nl.

855 De inschrijving is een subjectief recht en kan dus afgedwongen worden voor een burgerlijke rechtbank en in geval van spoedeisendheid, zelfs voor de kortgedingrechter.

wat betreft verblijfsrecht, inschrijvingen en schrappingen, het OCMW-recht en de regelgeving inzake ruimtelijke ordening en woonbeleid niet altijd op elkaar afgestemd. Myria beveelt aan om in deze materie het wettelijk kader verder te verduidelijken. Ook burgers moeten meer duidelijkheid krijgen over hoe hun procedure van inschrijving en schrapping van ambtswege verlopen.

Myria vraagt dat gemeenten verder worden aangemoedigd om een verordening inzake inschrijvingen en woonstcontroles aan te nemen zoals voorzien in het Koninklijk Besluit van 1992 of verouderde verordeningen te actualiseren. Op die manier krijgen zowel de gemeentelijke medewerkers als de lokale politie duidelijkere richtlijnen. Dat zal zorgen voor meer rechtszekerheid voor de burgers.

Myria vraagt dat er een bijkomende controle wordt ingebouwd voor de ambtshalve schrappingen. Een ambtshalve schrapping kan ernstige gevolgen hebben voor de betrokkenen en mag dus pas de allerlaatste stap zijn nadat alle andere pogingen om de betrokkene in regel te stellen mislukt zijn. Adviezen van de wijkinspecteur moeten gemotiveerd zijn en gecontroleerd worden door de leidinggevendenden. Een ambtshalve schrapping moet goed onderbouwd zijn en moet gebeurd zijn na een onderzoek met bewijskracht.

Myria verwijst ook naar de aanbevelingen die het Comité P formuleerde naar aanleiding van zijn toezichtsonderzoek⁸⁵⁶. Het stelt dat voor een aantal aspecten duidelijkere richtlijnen een oplossing zullen brengen en voor andere is het eerder een kwestie van gemeentelijke en politiediensten beter te informeren en op te leiden. Een eerste verduidelijking zou kunnen zijn dat gemeenten een verordening aannemen of actualiseren waarin de wijze van het woonstonderzoek geregeld wordt, zoals ook de minister van Binnenlandse Zaken in zijn omzendbrief van 2013 aangeeft⁸⁵⁷. Het vaststellen van duidelijke richtlijnen zou een uniformisering kunnen betekenen en onduidelijkheden weghelpen bij zowel politie, gemeentediensten als burgers. Er moet overleg en duidelijke communicatie komen over inschrijvingen en ambtshalve schrappingen. De wijkinspecteurs moeten voldoende tijd krijgen om hun opdrachten in het kader van de woonstcontroles goed te kunnen uitvoeren. Het Comité P raadt aan om ook een interne controle in te voeren bij ambtshalve schrappingen door de overste van de wijkinspecteur. Verder moet er meer structureel overleg

komen tussen gemeentelijke diensten en politiemensen en tussen OCMW-diensten en politiemensen voor wat betreft de referentieadressen. Het Comité P beveelt aan om digitaal te werken en documenten over te zenden om de afhandelingstermijnen te verkorten. Verder vraagt het om de thematiek meer aan bod te laten komen in de basisopleiding en de voorgezette opleiding van de politie met daarbij aandacht voor praktijkgerichte opleiding voor politie op het terrein.

Myria juicht toe dat er reeds verschillende interessante initiatieven werden georganiseerd, zoals de *best practices* opgenomen in de Omzendbrief van 30 augustus 2013⁸⁵⁸, de opleidingen voor woonstcontroles die werden opgenomen in de basisopleiding en voortgezette opleidingen van wijkinspecteurs. Ook initiatieven zoals de verduidelijkende nota's en de ondersteuning van de Vereniging voor Vlaamse steden en Gemeenten (VVSG) kunnen gemeentelijke diensten soelaas brengen in deze complexe materies.

Verder dringt Myria aan op een vereenvoudiging van de inschrijving op een referentieadres bij een OCMW. Burgers komen vaak in praktische moeilijkheden omdat ze niet tijdig een woning kunnen vinden en de huidige voorwaarden om recht te hebben op een tussenkomst van het OCMW door een referentieadres kunnen een belemmering vormen. Via een sociaal onderzoek zouden OCMW's snel kunnen beoordelen of iemand (tijdelijk) nood heeft aan een referentieadres en daarbij mogelijke misbruiken uitsluiten.

Momenteel voorziet de wetgeving geen termijn waarbinnen de DVZ moet beslissen bij een aanvraag tot herinschrijving. In de praktijk blijkt dat vreemdelingen vaak heel lang moeten wachten op een herinschrijving. De wetgever moet in een redelijke termijn voorzien waarbinnen de gemeente en de DVZ een beslissing moeten nemen.

Nu de federale regering haar voornemen kenbaar heeft gemaakt om gemeenten toe te laten een vreemdelingenbelasting te heffen, lijkt het voor de hand te liggen dat een vreemdeling moet kunnen rekenen op een kwalitatieve dienstverlening bij de inschrijving door de gemeentelijke diensten, met een correcte en tijdige behandeling van zijn dossier⁸⁵⁹. Hoewel Myria heel wat bedenkingen heeft bij de invoering van dit lokaal registratierecht, hoopt het dat die nieuwe inkomsten minstens zullen worden geïnvesteerd in een betere dienstverlening.

856 Comité P, Toezichtsonderzoek 'Domiciliëringen', *Beeldvorming van de wijze waarop de lokale politiekorpsen woonstcontroles uitvoeren*, dossiernr. 62605, p. 38-39.

857 Omzendbrief van 30 augustus 2013: Aandachtspunten voor een correcte registratie in de bevolkingsregisters, het oordeelkundig toepassen van de afvoering van ambtswege en de strijd tegen domiciliefraude.

858 Omzendbrief van 30 augustus 2013.

859 Federaal regeerakkoord 9 oktober 2014, punt 7.2, p. 156.



Hoofdstuk 12

Toegang tot de Belgische nationaliteit

Op Europees niveau stijgt het aantal nationaliteitsverwervingen. Toch kent België een sterke daling van het aantal nieuwe Belgen. Voor het eerst in zeer lange tijd dook het aantal onder de 30.000 in 2014, en dit door daling in alle types: naturalisaties, toekenningen, verklaringen en partners van Belgen. Er zijn overigens meer vrouwen dan mannen die de Belgische nationaliteit nog verwerven.

Myria vindt dat er een evaluatie van het Wetboek van Belgische Nationaliteit moet komen. Het regeerakkoord stelt dan wel belangrijke veranderingen op vlak van vervallenverklaring in het vooruitzicht, inzake staatloosheid besliste de regering om de gewone rechter bevoegd te houden en het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen een adviserende rol te geven.

1. CIJFERS

Voor de voorstelling van de nationaliteitswijzigingen worden drie verschillende bronnen gebruikt:

1. **Eurostat** maakt een vergelijking tussen de diverse EU-lidstaten, maar de meest actuele gegevens (op het moment van de redactie van dit jaarverslag) dateren van 2012.
2. Cijfers over nationaliteitswijzigingen volgens de procedure worden gegeven door de minister van Justitie als antwoord op parlementaire vragen en gepubliceerd door de **Kamer van volksvertegenwoordigers**. Aan de hand van die gegevens, die worden gegeven tot in 2014⁸⁶⁰, kan inzicht worden gekregen in de ontwikkelingen teweeggebracht door de wijziging van het Wetboek van de Belgische Nationaliteit (WBN) dat in januari 2013 in werking is getreden.
3. De gegevens die worden meegedeeld door de **Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie** (ADSEI) zijn slechts bijgewerkt tot in 2013. Door die gegevens kan een beter inzicht worden gekregen in de gevolgen van de hervormingen op lange termijn en is de afkomst en het geslacht van de nieuwe Belgen gekend.

1.1. | Europese tendensen

Eurostat leert ons dat de lidstaten van de EU-27 in 2012 de nationaliteit hebben toegekend aan ongeveer 817.000 personen, wat een stijging van 4% betekent in vergelijking met 2011. Die situatie is zeer vergelijkbaar met wat in 2010 werd vastgesteld.

Deze toename is voornamelijk te wijten aan een uitgesproken stijging van de nationaliteitstoekenningen in Bulgarije (+186%), in Ierland (+133%) en in Finland (+99%). Desondanks werd in een aantal landen een daling van het aantal toekenningen van de nationaliteit vastgesteld, meer bepaald in Litouwen (-20%), Spanje

(-18%), Frankrijk (-16%) en Slovenië (-16%)⁸⁶¹.

Als we het aantal nationaliteitswijzigingen bekijken ten opzichte van de totale bevolking van de lidstaten⁸⁶² op 1 januari 2012, dan komt België op de vijfde plaats (met gemiddeld 3,5 toekenningen van de nationaliteit per 1.000 inwoners) na Luxemburg (8,9), Ierland (5,5), Zweden (5,3) en Zwitserland (4,2).

1.2. | Belgische tendensen

1.2.1. | Toekenning en verkrijging van de Belgische nationaliteit

Aan de hand van de cijfers die door de Kamer van volksvertegenwoordigers worden gepubliceerd, kan worden vastgesteld of de Belgische nationaliteit werd verworven door **toekenning** of door **verkrijging**. Terwijl de toekenning van de Belgische nationaliteit het resultaat is van een automatische procedure en vooral minderjarigen betreft, heeft de verkrijging eerder te maken met een vrijwillige daad van een persoon die Belg wenst te worden en betreft ze meerderjarige personen. Het WBN bepaalt vier manieren van toekenning: afstamming, adoptie, geboorte in België en het gezamenlijk gevolg van de akte van verkrijging. Die laatste term betekent dat de vader of de moeder door Belg te worden deze nationaliteit ook doorgeeft aan het minderjarige kind over wie hij of zij gezag uitoefent. Daarnaast is het ook mogelijk om de Belgische nationaliteit te verkrijgen. Vóór 1 juli 2013 en de laatste wijziging van het WBN, kon die wil tot uiting worden gebracht door middel van een nationaliteitsverklaring, door nationaliteitskeuze, door het huwelijk met een Belg of door naturalisatie. Sindsdien is de verkrijging enkel nog mogelijk via de procedures van nationaliteitsverklaring en van naturalisatie. De aanvragen die vóór die datum werden ingediend, zullen echter wel nog volgens de oude procedures worden behandeld. Er zouden nog statistieken volgens al die criteria beschikbaar moeten zijn zolang niet alle vóór de hervorming ingediende dossiers zijn behandeld. Naast de toekenning en de verkrijging van de nationaliteit, is het

⁸⁶⁰ Omdat de cijfers van de jaren 2013 en 2014 nog niet gepubliceerd waren door de Kamer tijdens de opmaak van dit jaarverslag, gebruikt Myria hier de gegevens die het rechtstreeks verkreeg van het Nationaal Register. Ze verschillen licht met de cijfers van de Kamer maar de tendenzen blijven dezelfde. Wat de cijfers van de naturalisaties betreft, zijn de voorgestelde cijfers de cijfers die de Kamer heeft gepubliceerd aangezien die herzien werden na een verificatie door de FOD Justitie door ze te kruisen met de gegevensbank van de Kamer.

⁸⁶¹ Het aantal toekenningen van de nationaliteit is eveneens duidelijk afgenomen in Kroatië, met een daling van -67% tussen 2011 en 2012, maar aangezien dit land in 2012 nog geen lidstaat van de EU was, wordt het niet vermeld.

⁸⁶² Lidstaten waarvoor we zowel over het aantal toekenningen van de nationaliteit als over het totale bevolkingsaantal op 1 januari 2012 beschikken, op basis van Eurostat, geraadpleegd op 31 maart 2015.

eveneens mogelijk om Belg te worden door verkrijging of door andere speciale gevallen, maar die andere manieren om de Belgische nationaliteit te verwerven betreffen slechts enkele honderden gevallen per jaar⁸⁶³.

In de laatste vijftien jaar heeft het aantal nieuwe Belgen sterk geschommeld, met in het bijzonder een aanzienlijke stijging tussen 2000 en 2002 als gevolg van de hervorming van het WNB in het jaar 2000. Sinds 2003 is die jaarlijkse schommeling minder uitgesproken (Figuur 52). De periode 2003-2012 is gekenmerkt door jaarlijkse schommelingen, maar de evolutie van het aantal nieuwe Belgen is relatief stabiel gebleven en bedraagt jaarlijks tussen ongeveer 38.000 en 45.000 verkrijgingen of toewijzingen.

Sinds 2012 wordt echter een zeer uitgesproken daling van het aantal nieuwe Belgen vastgesteld: op twee jaar tijd is het aantal nieuwe Belgen gedaald van 45.433 naar 25.816, wat overeenkomt met een vermindering van -43%. Die daling houdt verband met de inwerkingtreding op 1 januari 2013 van de wet van 4 december 2012 die het WBN ingrijpend heeft gewijzigd. Tot de voornaamste wijzigingen die door deze hervorming werden ingevoerd, behoren: een strengere definitie van de term wettelijk verblijf, de marginalisering van de naturalisatieprocedure en de beperking van de procedure van nationaliteitsverklaring door de toevoeging van nieuwe voorwaarden (taalkennis, maatschappelijke integratie en economische participatie)⁸⁶⁴.

Na de inwerkingtreding van deze nieuwe wet zijn zowel het aantal toekenningen als het aantal verkrijgingen van de nationaliteit verminderd, maar de daling van het aantal verkrijgingen was wel veel groter. Sinds januari 2013 is het aantal toekenningen van de nationaliteit gedaald van 17.238 naar 13.639, ofwel een vermindering van -21%. Daarentegen is het aantal verkrijgingen van de nationaliteit verminderd van 27.981 in 2012 naar 12.041 in 2014, ofwel een daling van -57%. Er kan hier van een duizelingwekkende val van het aantal verkrijgingen van de nationaliteit worden gesproken. In 2014 lag het aantal verkrijgingen voor het eerst sinds 2000 onder het aantal toekenningen van de nationaliteit.

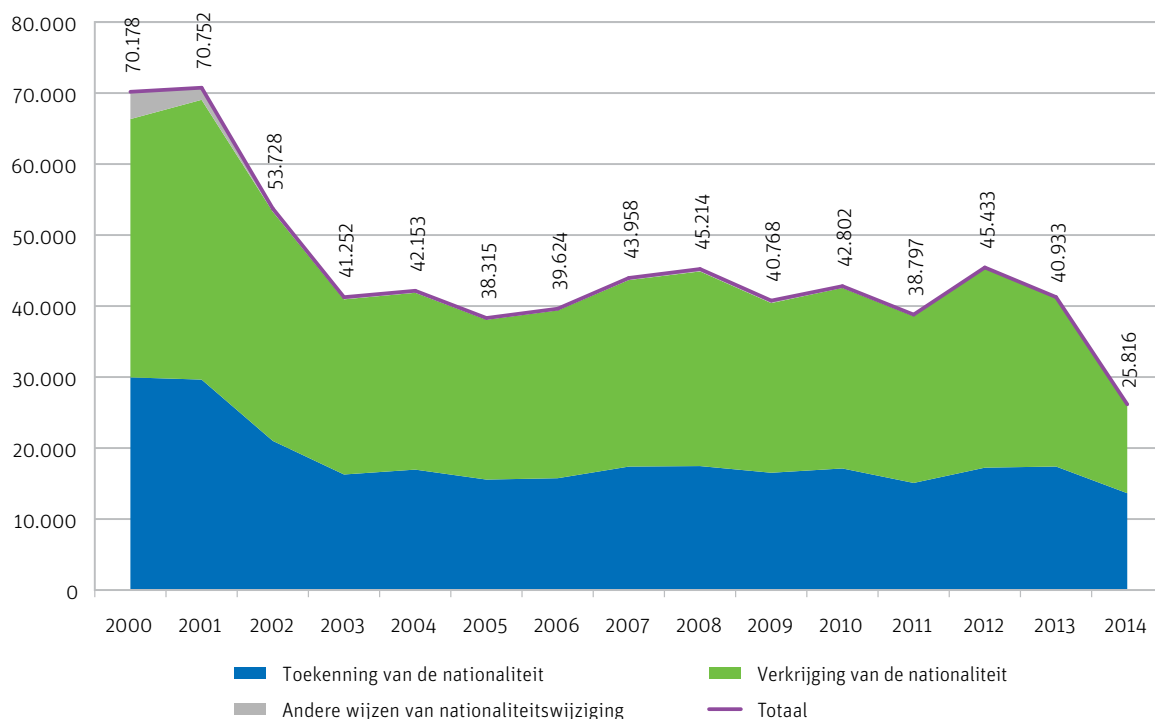
De daling van het aantal toekenningen en verkrijgingen van de Belgische nationaliteit sinds 2012 is het resultaat van vijf belangrijke factoren (zie Figuur 53):

- Tijdens de periode 2012-2014 deed er zich een duizelingwekkende daling voor van het aantal verkrijgingen van de nationaliteit door de vreemde echtgenoot van een Belg (art. 16): dit aantal is gedaald van 7.176 in 2012 naar nog slechts 109 in 2014, ofwel een vermindering van -98%;
- Er trad eveneens een spectaculaire daling op van het aantal naturalisaties (art. 19), van 5.777 in 2012 naar 3.005 in 2014, ofwel -48%;
- De toekenningen van de Belgische nationaliteit als gezamenlijk gevolg van een akte van verkrijging (art. 12) zijn eveneens duidelijk afgenomen, van 9.392 toekenningen van dit type in 2012 naar 5.386 in 2014, wat overeenkomt met een vermindering van -43%;
- Verder daalde ook het aantal verkrijgingen door nationaliteitskeuze (art. 12bis) van 14.927 in 2012 naar 8.914 in 2014, ofwel een vermindering van -40%;
- Tot slot verdween de toekenning van de Belgische nationaliteit aan personen die in het buitenland verblijven uit ouders die Belg zijn (geworden) en in België verblijven (art. 11bis) nagenoeg volledig. Hoewel hun aantal al zeer gering was in 2012 (met 173 vastgestelde gevallen), zijn ze in 2014 quasi onbestaande, aangezien er amper zes toekenningen van dit type werden geteld.

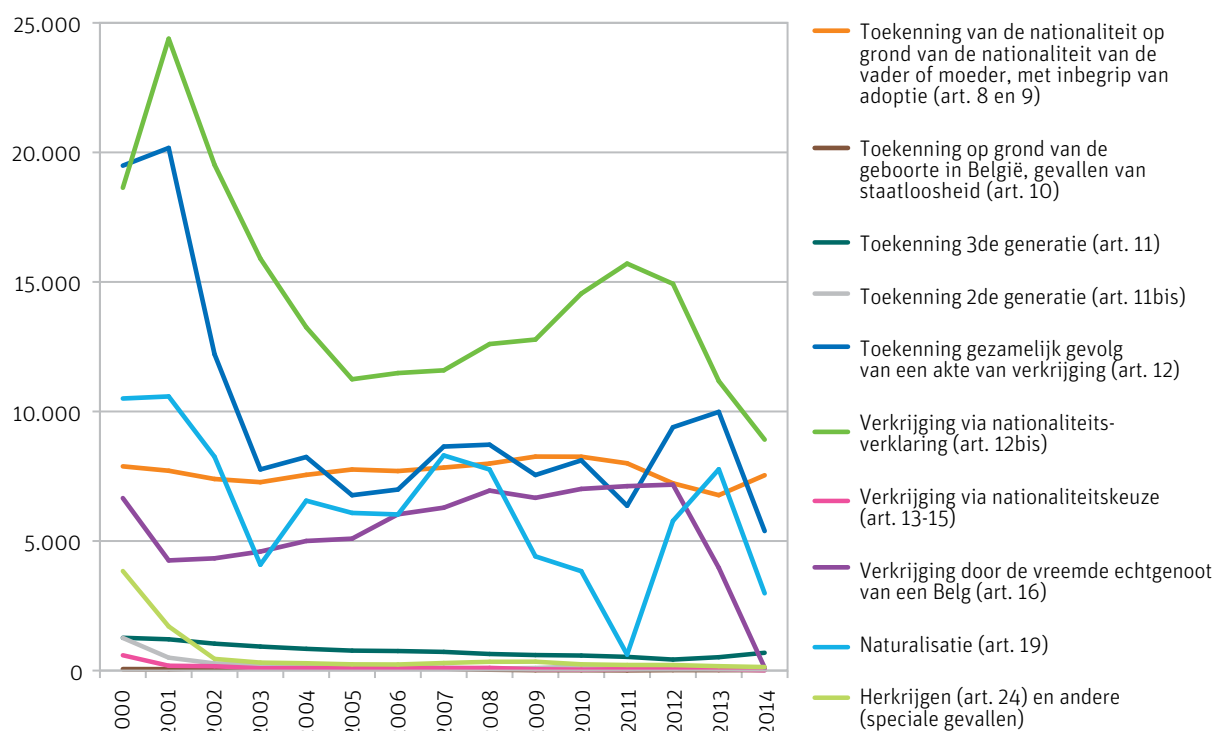
⁸⁶³ Met uitzondering van de jaren 2000-2001, toen de verwerving van de Belgische nationaliteit door verkrijging of voor enkele speciale gevallen respectievelijk betrekking had op iets meer dan 3.800 en 1.700 gevallen.

⁸⁶⁴ *Jaarverslag Migratie 2012*, pp. 193-194.

Figuur 52. Evolutie van het aantal verkrijgingen en van het aantal toekenningen van de nationaliteit, 2000-2014 (Bronnen: RR en Bulletins van vragen en antwoorden van de Kamer van volksvertegenwoordigers)



Figuur 53. Evolutie van het aantal verkrijgingen, toekenningen en andere wijzen van nationaliteitswijziging per type procedure, 2000-2014 (Bronnen: RR en Bulletins van vragen en antwoorden van de Kamer van volksvertegenwoordigers)



Tabel 19. Toekennings- en verkrijgingswijzen van de Belgische nationaliteit, 2000-2014 (Bron: RR en Bulletins vragen en antwoorden van de Kamer van volksvertegenwoordigers)

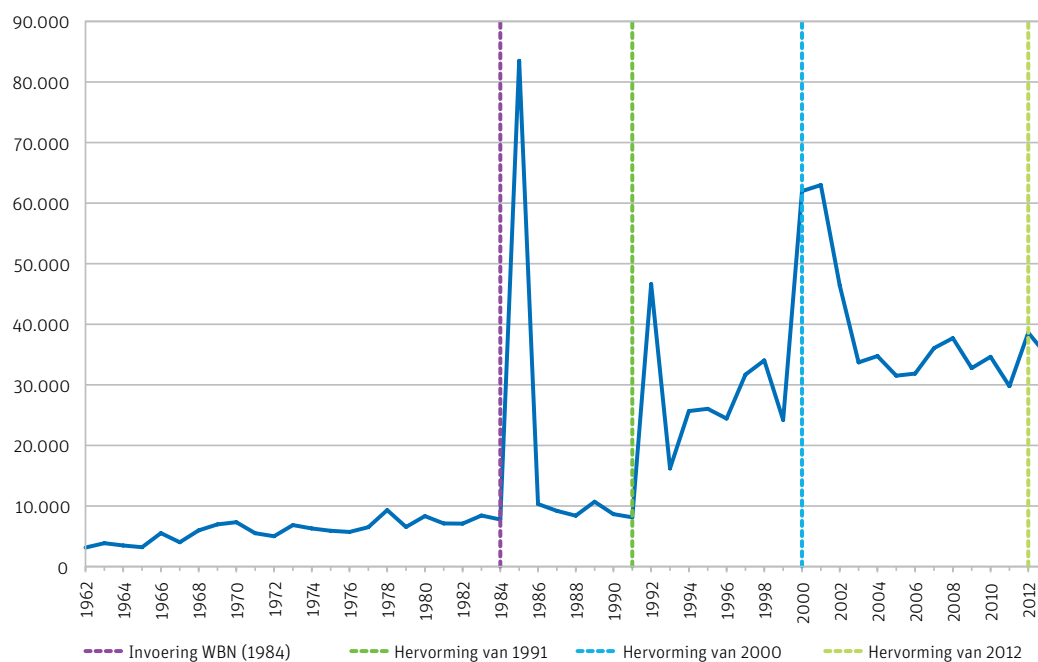
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Toekenning van de nationaliteit															
Toekenning op grond van de nationaliteit van de vader of de moeder (art. 8)	7.388	7.243	6.948	6.879	7.142	7.308	7.372	7.524	7.693	7.971	7.958	7.774	7.064	6.643	7.412
Toekenning op grond van een adoptie (art. 9)	494	470	446	392	412	453	329	311	296	288	296	226	164	127	127
Toekenning op grond van de geboorte in België, geval van staatloosheid (art. 10)	57	54	87	81	134	137	167	76	35	17	16	10	20	19	21
Toekenning 3de generatie (art. 11)	1.266	1.207	1.039	927	839	770	754	721	640	599	580	529	425	516	687
Toekenning 2de generatie (art. 11bis)	1.259	498	276	233	194	124	142	112	78	99	162	185	173	109	6
Toekenning gezamenlijk gevolg van een akte van verkrijging (art. 12)	19.489	20.171	12.210	7.763	8.243	6.768	6.987	8.646	8.719	7.548	8.114	6.362	9.392	9.984	5.386
Totaal Toekenning	29.953	29.643	21.006	16.275	16.964	15.560	15.751	17.390	17.461	16.522	17.126	15.086	17.238	17.398	13.639
Verkrijging van de nationaliteit															
Verkrijging via nationaliteitsverklaring (art. 12bis)	18.635	24.387	19.520	15.901	13.250	11.244	11.483	11.588	12.603	12.776	14.550	15.708	14.927	11.175	8.914
Verkrijging door nationaliteitskeuze (art. 13-15)	591	187	168	89	96	95	99	97	104	52	37	52	101	56	13
Verkrijging door de vreemde echtgenoot van een Belg (art. 16)	6.656	4.251	4.332	4.593	5.002	5.091	6.031	6.287	6.947	6.667	7.011	7.118	7.176	3.966	109
Naturalisatie (art. 19)	10.501	10.580	8.251	4.086	6.558	6.084	6.025	8.304	7.760	4.408	3.836	617	5.777	8.168	3.005
Totaal Verkrijging	36.383	39.405	32.271	24.669	24.906	22.514	23.638	26.276	27.414	23.903	25.434	23.495	27.981	23.365	12.041
Andere wijzen van nationaliteitswijziging															
Herkriging (art. 24)	124	95	95	69	70	73	80	117	80	70	72	82	59	54	58
Andere (speciale gevallen)	3.718	1.609	356	239	213	168	155	175	259	273	170	134	155	116	78
TOTAAL	70.178	70.752	53.728	41.252	42.153	38.315	39.624	43.958	45.214	40.768	42.802	38.797	45.433	40.933	25.816

1.2.2. | De impact van de hervormingen van het Wetboek van de Belgische Nationaliteit

Dankzij de gegevens van de ADSEI⁸⁶⁵ kan op lange termijn het aantal vreemdelingen worden achterhaald dat Belg is geworden en kan de impact van de verschillende hervormingen van het WBN worden bestudeerd. Uit die gegevens blijkt dat het aantal vreemdelingen dat Belg is geworden sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog, en vooral in de afgelopen dertig jaar, sterk is toegenomen. Zo steeg dit aantal van 8.334 in 1980 naar 34.801 in 2013. In het bijzonder sinds 1984, het jaar van de invoering van het WBN, hebben verscheidene gebeurtenissen een aanzienlijke impact gehad op het aantal verkrijgingen en

toekenningen van de Belgische nationaliteit. In het aantal nationaliteitswijzigingen kunnen drie pieken worden waargenomen: 1985, 1992 en 2000-2001 (Figuur 54), die de effecten van de belangrijke hervormingen weerspiegelen waarvan het WBN het voorwerp heeft uitgemaakt. Zo valt de piek van 1985 samen met de invoering van het WBN, wat een wijziging inhield van de toekenning van de nationaliteit bij de geboorte voor kinderen geboren uit een Belgische moeder. De piek van 1992 is het gevolg van de hervorming van 1991 waardoor de nationaliteit kan worden toegekend aan in België geboren kinderen uit ouders die zelf op Belgisch grondgebied zijn geboren. De stijging die tussen 2000 en 2002 wordt vastgesteld, kan dan weer grotendeels worden verklaard door de hervorming in 2000, die de procedure tot verkrijging van de Belgische nationaliteit door nationaliteitsverklaring wijzigde⁸⁶⁶.

Figuur 54. Evolutie van het aantal vreemdelingen die de Belgische nationaliteit hebben verkregen, 1962-2013 (Bron: ADSEI)



⁸⁶⁵ Er kan een verschil worden vastgesteld tussen het aantal nieuwe Belgen dat door de Kamer van volksvertegenwoordigers en door de ADSEI wordt gepubliceerd. De Kamer telt immers elk jaar tussen 15 en 20% nieuwe Belgen meer dan de ADSEI. Die verschillen hebben met een aantal elementen te maken. Zo staan er in de gegevens van de Kamer details over drie procedures waardoor kinderen van bij hun geboorte de Belgische nationaliteit toegewezen krijgen, terwijl die in feite niet naar een nationaliteitswijziging verwijzen maar wel naar een wijze van toekenning ervan. De eerste categorie van gegevens omvat de toekenning van de nationaliteit op grond van de nationaliteit van de vader of van de moeder (artikel 8, §1, 1° van het WBN). De tweede categorie is gebaseerd op artikel 11, lid 1 en 2 van het WBN, dat de Belgische nationaliteit automatisch toekent aan kinderen die in België zijn geboren uit een ouder of adoptant die zelf in België is geboren en er zijn hoofdverblijfplaats heeft gehad gedurende vijf van de tien jaar die aan de geboorte of de adoptie van het kind voorafgaan. De derde categorie, ten slotte, vloeit voort uit de procedure op basis van artikel 10 van het WBN dat de Belgische nationaliteit toekent aan staatloze kinderen en vondelingen. In de statistieken van de ADSEI wordt enkel rekening gehouden met de nationaliteitswijzigingen.

De gevolgen van de hervorming van 2012 blijken nog niet volledig uit de gegevens van de ADSEI. Dit komt niet alleen omdat die gegevens stoppen in 2013, maar ook omdat het verscheidene jaren duurt om alle dossiers te behandelen die nog onder de oude wet werden ingediend. De effecten van deze hervorming zullen dus verwaterd zijn over meerdere jaren en zouden in de toekomst moeten blijken uit de gegevens.

⁸⁶⁶ Om Belg te worden door nationaliteitsverklaring, moest een kandidaat vóór de hervorming van 2000 tussen 18 en 30 jaar oud zijn, in België geboren zijn en er zijn hoofdverblijfplaats hebben gehad. In 2000 werd de leeftijdsgrens van 30 jaar afgeschaft en werden nieuwe voorwaarden ingevoerd in de wet. Tussen 2000 en 2012 kon iedere meerderjarige persoon die sinds zeven jaar in België woonde en op het ogenblik van de aanvraag gemachtigd was tot een verblijf van onbeperkte duur, Belg worden.

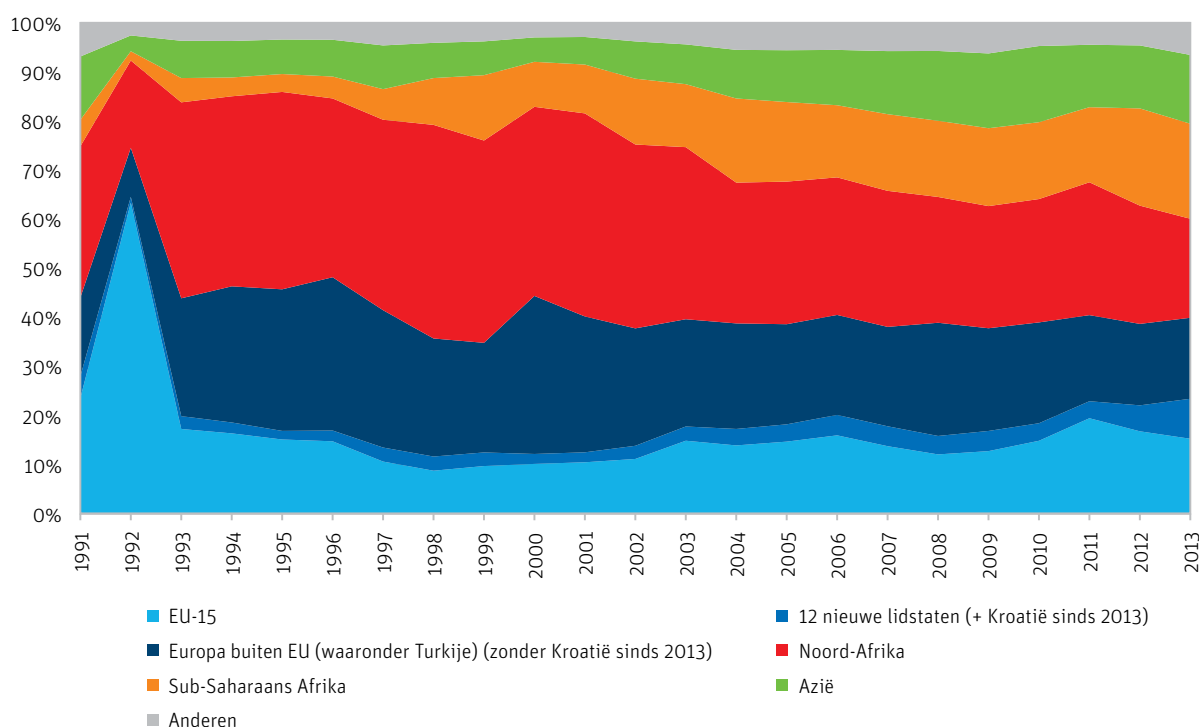
1.2.3. | De nieuwe Belgen, voornamelijk voornamelijk derdelanders

Tot in de jaren 1980 ging het bij nationaliteitswijzigingen vooral om Europese onderdanen. Pas sinds 1985 begint het aantal derdelanders toe te nemen. Het aanzienlijke aandeel burgers uit de EU-15 onder alle nieuwe Belgen in 1992 (Figuur 54), geeft de inhaalbeweging weer die resulteerde uit de hervorming van het WBN in 1991. Het geheel van Europese landen (EU-15, de dertien nieuwe EU-lidstaten en de andere Europese landen, waaronder Turkije⁸⁶⁷), is in de afgelopen tien jaar globaal genomen de voornaamste herkomstregio gebleven van de nieuwe Belgen⁸⁶⁸ en vertegenwoordigt jaarlijks tussen 38 en 40% van de verkrijgingen van de Belgische nationaliteit. Binnen deze categorie “Europa”, kunnen echter wel enkele kleine wijzigingen worden vastgesteld, onder andere een toename van het belang van de burgers van de nieuwe lidstaten, terwijl de aandelen burgers uit de EU-15 of uit andere landen van Europa, waaronder Turkije, sinds kort afnemen. Sinds 1993 is Noord-Afrika de op een na belangrijkste herkomstregio, gevolgd door Sub-Saharaans

Afrika en tot slot Azië. Het aandeel Noord-Afrikanen in het geheel van personen die de Belgische nationaliteit hebben verkregen, was in de jaren 1990 aan het stijgen, maar dit aandeel is in de loop van het laatste decennium sterk afgenomen, van 38% in 2000 naar 20% in 2013. Het aandeel Afrikanen uit landen ten zuiden van de Sahara blijft daarentegen onophoudelijk toenemen. In het begin van de jaren 1990 bedroeg het 5%, terwijl het in 2013 de drempel van 20% heeft bereikt.

De Marokkaanse, Turkse en Italiaanse nationaliteiten zijn de voornaamste nationaliteiten van herkomst van de nieuwe Belgen. Ze vertegenwoordigden respectievelijk 17%, 5% en 5% van het totaal aantal nationaliteitswijzigingen dat in 2013 werd geregistreerd, ofwel meer dan een vierde van alle verkrijgingen tijdens dat jaar. In het begin van de jaren 1990 vertegenwoordigden die drie nationaliteiten samen nagenoeg de helft van alle nationaliteitswijzigingen. In de afgelopen twee decennia stellen we niet alleen een vermindering van het aantal nieuwe Belgen van Marokkaanse, Italiaanse en Turkse nationaliteit vast, maar ook een diversificatie van de herkomst van de nieuwe Belgen. Een aantal nationaliteiten

Figuur 55. Evolutie van het aandeel van de verschillende nationaliteitengroepen voor de personen die de Belgische nationaliteit hebben verkregen, 1991-2013 (Bron: RR-ADSEI)



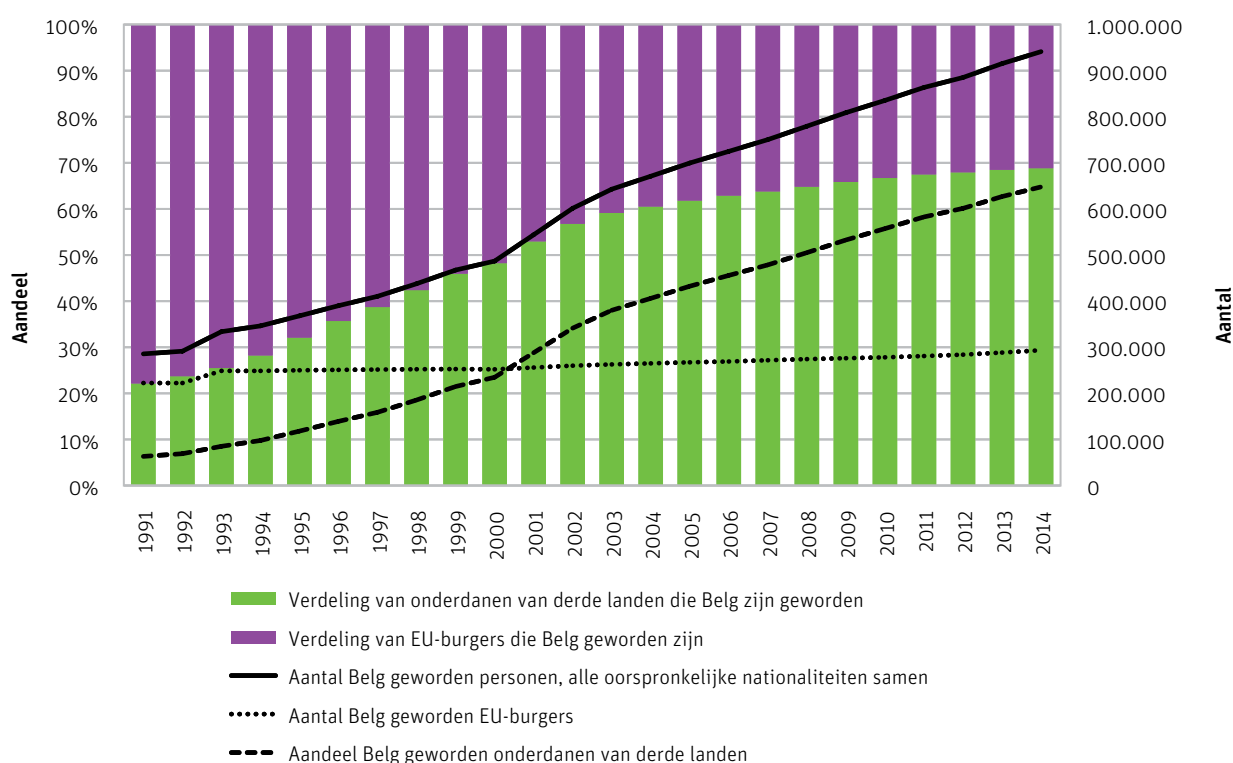
⁸⁶⁷ Voor meer uitleg, zie *Kader 3. Definitie van de groepen van nationaliteiten*, Hoofdstuk 1.

⁸⁶⁸ Behalve in 1998, 1999 en 2001, jaren tijdens dewelke het aandeel nieuwe Belgen uit landen van Noord-Afrika hoger is dan het aandeel Europeanen (resp. 43,5% tegenover 35,7% in 1998, 41,2% tegenover 34,8% in 1999 en 41,4% tegenover 40,2% in 2001).

die in België slechts matig waren vertegenwoordigd, hebben recent een toename gekend. Dit is met name het geval voor de Congolezen, de Russen, de Guineërs en de Roemenen.

In de voorgaande figuren en tabellen hebben wij het aantal personen vermeld die Belg zijn geworden in de loop van een gegeven jaar. Als we nu een foto maken, op een welbepaalde datum, van alle personen die Belg zijn geworden (ongeacht het jaar van verkrijging van de nationaliteit) volgens hun oorspronkelijke nationaliteit, dan krijgen we Figuur 56.

Figuur 56. Evolutie van het aantal en het aandeel Belg geworden EU-burgers en derdelanders, 1991-2014 (Bronnen: RR-ADSEI en UCL/DEMO. Berekeningen: S. Vause en M. Bourguignon)



Uit Figuur 56 blijkt dat het aantal en het aandeel derdelanders die sinds het begin van de jaren 1990 de Belgische nationaliteit hebben verkregen onophoudelijk zijn gestegen. In 1991 waren 22% van de Belg geworden vreemdelingen derdelanders (ofwel 62.896 personen). In 2000 was dit aandeel gestegen tot 48% (ofwel 234.722 personen) en in 2014 tot 69% (ofwel 647.819 personen). Terwijl het aantal Belg geworden onderdanen van derde landen tussen 1991 en 2014 met meer dan 920% is gestegen, is het aantal EU-burgers dat de Belgische nationaliteit heeft verkregen in diezelfde periode slechts met 32% toegenomen (van 222.412 personen in 1991 naar 293.481 in 2014).

Verder springen onder de personen die de Belgische nationaliteit hebben verkregen, de voornaamste groepen immigranten uit derde landen in België eruit, zoals de Turken, de Marokkanen en de Congolezen, die op 1 januari 2014 bijna 40% uitmaakten van de personen die de Belgische nationaliteit hebben verkregen.

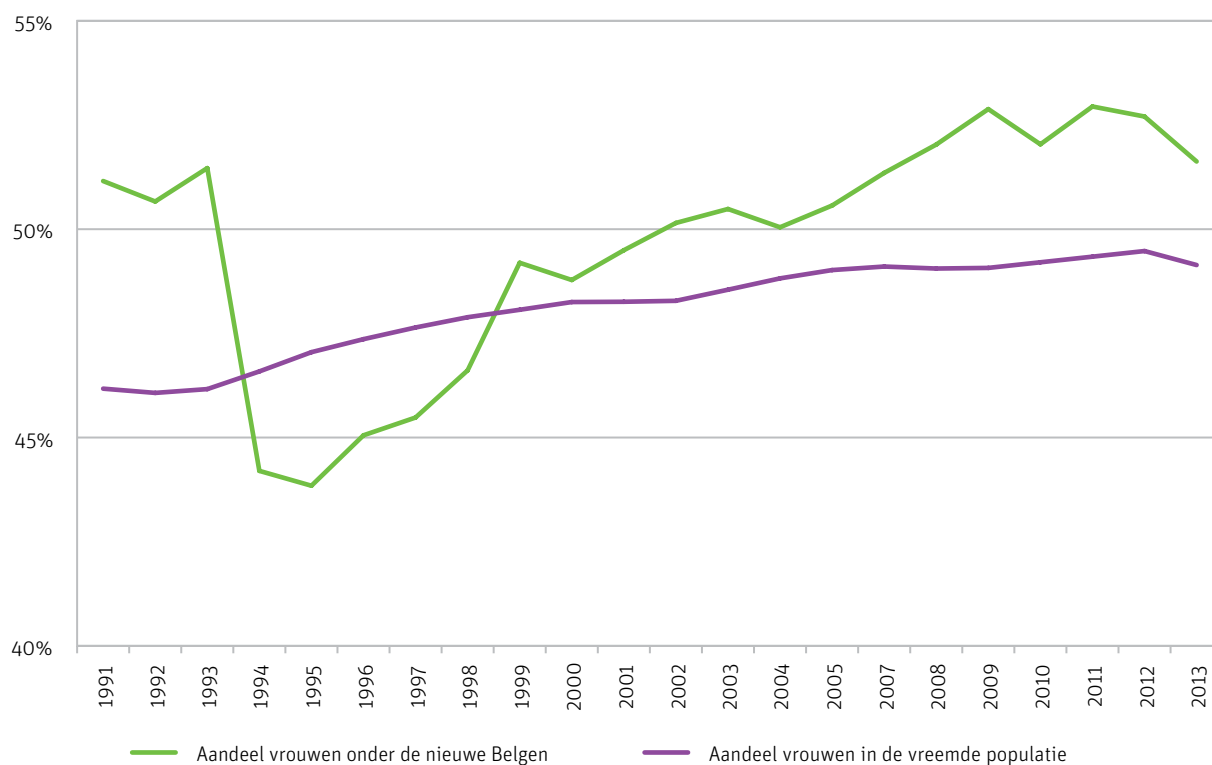
1.2.4. | Een meerderheid vrouwen onder de nieuwe Belgen

Tot in 1984 werden vrouwen vaker Belg dan mannen⁸⁶⁹. Pas vanaf 1985 kwam er geleidelijk een gelijkheid tot stand tussen mannen en vrouwen.

In het begin van de jaren 1990 waren iets meer dan de helft van de nieuwe Belgen vrouwen. In 1994-1995 stellen we echter een bruuske ommekeer van die situatie vast: het aantal vrouwen dat Belg wordt, neemt een plotse duik. De voornaamste reden daarvoor is de wet van 6 augustus 1993, die behalve de verplichte samenlevingsperiode van zes maanden ook een verblijf van drie jaar in België als voorafgaande voorwaarde oplegt aan wie een aanvraag wil indienen. Daardoor wordt het voor de echtgenoten van Belgen moeilijker om de nationaliteit te verkrijgen. Aangezien een dergelijke procedure eerder vrouwen betrof, deed er zich in 1993 en 1994 een drastische daling voor van het aantal vrouwen dat Belg werd. Vanaf 1995 echter konden de vrouwen die in 1993 niet aan de voorwaarde van een verblijf van drie jaar voldeden en de nationaliteit

duis niet gemakkelijker hadden kunnen verkrijgen na een samenlevingsperiode van zes maanden met hun Belgische echtgenoot, de Belgische nationaliteit verkrijgen zodra de verblijfsvoorwaarde was vervuld. Het aandeel vrouwen in het totale aantal verkrijgingen van de nationaliteit begon geleidelijk opnieuw toe te nemen en bereikte tijdens de eerste helft van de jaren 2000 nagenoeg hetzelfde peil als dat van de mannen (Figuur 57). De vervrouwelijking van de nationaliteitswijzigingen zette zich voort in de tweede helft van de jaren 2000. In 2013 waren 52% van de nieuwe Belgen vrouwen. Die vaststelling is des te opmerkelijker omdat de meerderheid van de vreemde populatie mannen zijn. Afgezien van de schommelingen teweeggebracht door de wetswijzigingen, is het aandeel vrouwen onder de nieuwe Belgen aanzienlijk. In 2013 wordt echter een zeer lichte daling van het aandeel vrouwen onder de nieuwe Belgen vastgesteld (van 53% in 2012 naar 52% in 2013). De toekomstige trends zullen uitwijzen of 2013 het begin inluidt van een nieuwe vermindering van het aandeel vrouwen. In dit stadium blijven de vrouwen die de Belgische nationaliteit verkrijgen ondanks alles verhoudingsgewijs nog altijd talrijker dan de mannen.

Figuur 57. Evolutie van het aandeel vrouwen onder de nieuwe Belgen en van het aandeel vrouwen in de vreemde populatie, 1991-2013 (Bron: RR-ADSEI)



⁸⁶⁹ Het Wetboek van de Belgische nationaliteit gaf immers de voorkeur aan de verkrijging van de nationaliteit door buitenlandse vrouwen die gehuwd waren met Belgische mannen, veeleer dan aan buitenlandse mannen die gehuwd waren met Belgische vrouwen en een dergelijk voordeel niet genoten.

2. RECENTE EVOLUTIES

2.1. | Het regeerakkoord van 10 oktober 2014

Het regeerakkoord kondigt op twee domeinen ingrijpende aanpassingen aan van de nationaliteitswetgeving en -procedures. Het eerste domein is dat van de vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit en het tweede domein is dat van de staatloosheid.

2.1.1. | Vervallenverklaring

Er bestaan specifieke regels over het verlies van de Belgische nationaliteit enerzijds en rond de vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit anderzijds. De vervallenverklaring is een specifieke en zeer uitzonderlijke maatregel, die in België in het verleden vooral in een oorlogscontext aan belang won. De mogelijkheden tot vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit werden fors uitgebreid door het gewijzigde Wetboek van Belgische nationaliteit zoals dat op 1 januari 2013 in werking is getreden. Op vraag van het Openbaar Ministerie kan de rechter ten aanzien van een persoon die veroordeeld is voor een van een reeks welbepaalde misdrijven, of wiens huwelijk nietig is verklaard wegens schijnhuwelijk, beslissen dat de veroordeelde de Belgische nationaliteit verliest⁸⁷⁰.

Door middel van de vervallenverklaring kan de Belgische overheid ook de Belgische nationaliteit ontnemen aan personen met de dubbele nationaliteit die zich schuldig maakten aan onder meer terroristische misdrijven. Het regeerakkoord voorziet om die maatregel ook toe te passen bij een ernstige inbreuk op de wet van 1 augustus 1979 betreffende diensten bij een vreemde leger- of troepenmacht die zich op het grondgebied van een vreemde staat bevindt⁸⁷¹. Ook hier is het de rechter die daarover kan beslissen, op initiatief van het Openbaar Ministerie. Volgens de beleidsnota van de minister van Justitie zal deze mogelijkheid om de Belgische nationaliteit te ontnemen worden uitgebreid, en zou dat gebeuren middels een versnelde rechtspleging⁸⁷².

De uitbreiding van dit arsenaal roept een reeks vragen op, die verband houden met de legaliteit, de proportionaliteit

en opportuniteit van zo'n maatregel. De verschillende behandeling van personen naargelang ze de dubbele nationaliteit dan wel uitsluitend de eigen nationaliteit hebben kan in vraag gesteld worden, ten aanzien van meerdere hypothesen: deze waarbij personen de Belgische nationaliteit hebben verworven na hun meerderjarigheid, vóór hun meerderjarigheid (door een verklaring van de ouders, dan wel doordat hun ouder zelf Belg werd), dan wel bij geboorte.

Garanties voor de proportionaliteit moeten anderzijds geboden worden door de beperking in de tijd en alle afwegingen die de rechter moet maken om over te kunnen gaan tot de afnemings van de Belgische nationaliteit.

2.1.2. | Staatloosheid

Tijdens de vorige legislatuur stelde de regering op vlak van staatloosheid zich tot doel een procedure in te stellen voor de erkenning van de status van staatloze via het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS) en het Verdrag van 1961 tot beperking van staatloosheid te ratificeren.

In *Mapping Statelessness in Belgium* maakte het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen, in samenwerking met het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, in 2012 al een grondige studie van de situatie van staatlozen en staatloosheid in België⁸⁷³. Myria pleitte in zijn jaarverslag van 2010 al met klem voor deze ratificatie.

De Wet van 10 juni 2014 houdende instemming met het Verdrag van de Verenigde Naties tot beperking der staatloosheid, gedaan te New York op 30 augustus 1961, werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 4 november 2014. België legde een verklaring af bij het artikel 8, dat precies over de vervallenverklaring gaat van de Belgische nationaliteit ten aanzien van personen die alleen maar de Belgische nationaliteit hebben, en dus niet minstens bipatride zijn. Die verklaring kan echter niet als een voorbehoud geïnterpreteerd worden, aangezien dit artikel 8 zich niet leent tot een voorbehoud⁸⁷⁴.

Het regeerakkoord van 10 oktober 2014 behoudt de bevoegdheid tot erkenning van staatlozen gecentraliseerd op het niveau van het gerechtelijke arrondissement. Gespecialiseerde magistraten moeten deze dossiers binnen een redelijke termijn afhandelen en kunnen advies vragen aan het CGVS. De klemtoon wordt gelegd op de maximale

870 Zie art. 23/1 Wetboek van de Belgische nationaliteit.

871 Regeerakkoord van 9 oktober 2014, p. 144.

872 KAMER, 2e Zitting van de 54e zittingsperiode, DOC 54 0020/018, p. 26.

873 UNHCR, *Mapping Statelessness in Belgium*, Brussel, oktober 2012.

874 Zie art. 17 van het Verdrag van de Verenigde Naties van 30 augustus 1961 tot beperking der staatloosheid.

medewerking van de betrokkene aan zijn of haar identificatie.

De erkenning moet leiden tot een tijdelijke verblijfsvergunning. Tot op vandaag is er geen wettelijke basis die specifiek voorziet in een verblijfsprocedure voor in België erkende staatlozen. Ook dat is een aanbeveling die Myria al herhaaldelijk onder de aandacht bracht.

2.2. | Meer dan twee jaar ervaring met het hervormde Wetboek van de Belgische nationaliteit

De cijfers uit dit hoofdstuk tonen een duidelijk beeld van de evolutie in 2013 en 2014 van de nationaliteitsverwerving in België. De impact van deze grondige wijziging is sinds kort aantoonbaar.

Waar de regering voor de regeling rond staatloosheid die ze wenst uit te werken voorziet in een snelle evaluatie, is er meer dan twee jaar na de nieuwe nationaliteitswet nog geen evaluatie in het vooruitzicht gesteld. Toch is het nuttig te wijzen op de aard van de problemen die bij een evaluatie van de wet aan bod kunnen komen. Zo'n evaluatie zou uit vier luiken kunnen bestaan.

2.2.1. | Evaluatie van het wettelijke instrumentarium

Het artikel 1, §2, 7° van het Wetboek van de Belgische nationaliteit gebruikt als definitie van arbeidsdag, de definitie die in de artikelen 37 en 38 van het KB van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering wordt gehanteerd. De RVA neemt hiervoor weken in aanmerking van zes werkdagen en komt zo aan gemiddeld 78 werkdagen per trimester. Wanneer men deze redenering volgt komt men aan 468 werkdagen na een periode van 18 maanden voltijds werk. Ook de voorbereidende werkzaamheden van de wet maken melding van een periode van 18 maanden bestaande uit 468 werkdagen⁸⁷⁵.

In de praktijk doet men echter navraag, conform het KB van 14 januari, tot uitvoering van de wet van 4 december 2012, naar bewijzen van economische participatie die geleverd worden met individuele rekeningen of rekeningen

afgegeven door de werkgever. De verrekening hiervan a rato van werkweken van 5 werkdagen leidt ertoe dat werknemers 22 maanden werk in loondienst moeten aantonen in plaats van achttien.

Dat leidt tot onduidelijkheid en ook tot ongelijkheid met zelfstandigen die wel degelijk volstaan met een berekening a rato van 78 werkdagen per trimester, conform voornoemd artikel 1, §2, 7°.

2.2.2. | Evaluatie van de toepassing van het wettelijk instrumentarium

Wat de toepassing van de wet betreft: er zijn heel wat problemen met betrekking tot de bewijskracht van documenten. Soms worden elementen uit een verhoor tegengesteld aan de bewijskrachtige documenten die de wet vermeldt, bijvoorbeeld inzake kennis van een landstaal.

2.2.3. | Evaluatie van de selectiviteit van deze nieuwe wet

Wat de selectiviteit van deze nieuwe wet betreft, is het zo dat de kwestie van de samenhang tussen nationaliteitsverwerving en arbeidsmarktpositie het voorwerp blijft uitmaken van onderzoek en van een interessant wetenschappelijk debat. Het niet hebben van de Belgische nationaliteit vormt ook in het kader van discriminatiegedrag door werkgevers, verhuurders en dienstverleners een hardnekkig criterium van onderscheid. Een sterk selectieve nationaliteitswetgeving vereist dat met alle mogelijke zorg omgegaan wordt met de maatschappelijke integratie en arbeidskansen van niet-Belgen.

2.2.4. | Evaluatie van de samenhang met het nieuwe Migratiewetboek

De samenhang van het Wetboek van de Belgische nationaliteit maakte reeds het voorwerp uit van aanbevelingen van Myria in het verleden. De hervorming van het Migratiewetboek biedt een nieuwe gelegenheid om te zorgen voor deze samenhang. Zo kan werk gemaakt worden van correcte definities van wettelijk verblijf in het WBN, en garanties in het Migratiewetboek om over te gaan van een verblijf van bepaalde duur naar een verblijf van onbepaalde duur en het onderhouden van normale familierelaties.

⁸⁷⁵ <http://www.lachambre.be/doc/PCRI/pdf/53/ip108.pdf>, p. 82

BIJLAGE 1: AANBEVELINGEN

Hoofdstuk 2: Socio-economische inschakeling van asielzoekers en erkende vluchtelingen

Titel	Ontwikkeling	Bestemming
2015/1 Een snellere toegang tot opleidingen	Myria beveelt aan om het begin van taalopleidingen en kwalificerende opleidingen meer te spreiden over het jaar om de integratie- en socio-professionele inschakeling van asielzoekers en erkende vluchtelingen te versnellen. De ervaring leert dat ze vaak maanden moeten wachten voor ze taallessen kunnen volgen en nog eens maanden voor ze kunnen overstappen naar een hoger niveau. Die wachtperiodes vertragen hun integratieproces aanzienlijk en zetten een rem op hun socio-professionele inschakeling.	Gemeenschappen, Minister voor Maatschappelijke Integratie
2015/2 Een vereenvoudigde erkenning van competenties	Myria beveelt aangepaste maatregelen aan voor asielzoekers en erkende vluchtelingen die niet naar hun land kunnen terugkeren om alle documenten te verzamelen die ze nodig hebben om hun diploma te laten erkennen (tests, enz.).	Gemeenschappen, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie
2015/3 De invoering van kinderopvang voor een rechtvaardiger toegang tot opleidingen en werk	Myria beveelt het organiseren van kinderopvang aan tijdens de taalopleidingen en kwalificerende opleidingen, of aangepaste opleidingen waarnaar ouders kunnen komen met hun kinderen. Alleenstaande erkende vluchtelingen met kinderen lopen meer kans om afhankelijk te zijn van een sociale uitkering. Het is belangrijk om hen te helpen bij de inschakeling op de arbeidsmarkt en daartoe opleidingen te volgen, want het opleidingsniveau van die ouders bepaalt rechtstreeks hoe ze het schooltraject van hun kinderen kunnen opvolgen.	Gemeenschappen, Minister van Welzijn, Volksgezondheid en gezin, Minister van Inburgering, Minister voor Maatschappelijke Integratie

Hoofdstuk 3: Toegang tot het grondgebied

Titel	Ontwikkeling	Bestemming
2015/4 Meervoudig visum voor familiebezoek	Myria beveelt aan om in de vreemdelingenwet het recht op een visum voor kort verblijf met het oog op een familiebezoek te verankeren, ten minste voor de familieleden van Belgen. Daarnaast meent Myria dat er wettelijke garanties zouden moeten worden geboden om elke persoon, ongeacht zijn nationaliteit, de mogelijkheid te bieden normale familierelaties te onderhouden, met inbegrip van het recht om bezoek van zijn ouders te ontvangen. Dat visum zou meervoudige binnenkomsten moeten toelaten, waarbij de verlenging ervan onderworpen zou kunnen worden aan strikte voorwaarden.	Eerste Minister, Minister van Binnenlandse Zaken, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie

Hoofdstuk 4: Internationale bescherming en staatloosheid

Titel	Ontwikkeling	Bestemming
2015/5 Het belang van het kind moet een doorslaggevende rol spelen bij het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat	Myria beveelt aan dat de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) in het beslissingsproces over een Dublin-overdracht het belang van het kind als doorslaggevend belang in aanmerking neemt. Het kind – of het nu begeleid wordt of niet – zou moeten gehoord worden in elke procedure die hem aanbelangt, op voorwaarde dat dit in zijn belang is en aangepast aan zijn of haar ontwikkelingsniveau. Daarenboven moet de motivering van de DVZ duidelijk aangeven hoe zij dat belang in rekening heeft genomen in haar besluitvorming.	Dienst Vreemdelingenzaken
2015/6 Het belang van het kind	Het is essentieel dat de rechten en het belang van het kind de doorslaggevende overweging zijn in alle fasen van het proces en voor alle instanties en actoren die daarbij betrokken zijn. Myria beveelt aan om in het Migratiewetboek, dat de regering wenst op stellen, een transversale bepaling op te nemen die alle actoren verplicht om in elk van zijn beslissingen (direct of indirect), het belang van het kind in overweging te nemen.	Eerste Minister, Minister van Binnenlandse Zaken, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken

Titel	Ontwikkeling	Bestemming
2015/7 Een betere rechtspositie en rechtsbescherming voor staatloze personen	Om de rechtspositie van staatloze personen te verbeteren, formuleert Myria volgende aanbevelingen om de regering te ondersteunen: • Een gestandaardiseerde registratiepraktijk in het Rijksregister verzekeren van staatlozen en beslissingen die op hen betrekking hebben. Het geven van een opleiding aan ambtenaren van de burgerlijke stand in steden en gemeenten over de inschrijving van staatlozen en mensen van onbepaalde nationaliteit, zal bijdragen tot een uniformere praktijk. • De beslissingen tot erkenning van de hoedanigheid van staatloze die door hoven en rechtbanken worden genomen, automatisch meedelen aan de gemeenten, om de inschrijving in de registers te faciliteren. • De procedure voor de vaststelling van staatloosheid zou procedurele waarborgen moeten bevatten, waaronder de toegang tot gratis juridisch advies en het recht op een effectief rechtsmiddel wanneer een verzoek wordt afgewezen. • Het statuut van staatloosheid moet gekoppeld worden aan de toegang tot een verblijfsrecht. Bovendien zouden kandidaat-staatlozen zolang de procedure voor de vaststelling van de staatloosheid loopt, een tijdelijke verblijfsvergunning moeten ontvangen en een behandeling van hetzelfde niveau krijgen als asielzoekers. • Het oprichten van een gespecialiseerd orgaan om uniforme rechtspraak te garanderen. Op korte termijn kan dat door een netwerk van referentiemagistraten inzake staatloosheid op te richten. • Met het oog op het vaststellen van eventuele inbreuken op de openbare orde of de nationale veiligheid in het kader van het verblijfsrecht, pleit Myria ervoor de eventuele onverwijderbaarheid van de erkende staatloze in rekening te nemen. • Daarnaast beveelt Myria aan om, in het licht van de recente wetwijziging, staatloze personen uit te sluiten van de regeling die een retributie invoert om de administratieve kosten verbonden aan de behandeling van een verblijfsaanvraag te dekken, zolang zij nog via een regularisatie een verblijfsrecht moeten bekomen.	Eerste Minister, Minister van Binnenlandse zaken, Minister van Justitie, Federaal Parlement, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie

Hoofdstuk 5: Recht op gezinsleven

Titel	Ontwikkeling	Bestemming
2015/8 Een transversale bepaling over het belang van het kind integreren in het Migratiewetboek	Myria beveelt aan om in het Migratiewetboek dat de regering wenst uit te werken, een transversale bepaling te voorzien die zowel de administratie als de rechtsinstanties ertoe verplicht om in de allereerste plaats rekening te houden met het belang van kinderen in alle procedures die op hen betrekking hebben en om het standpunt te horen van oordeelsbekwame kinderen alvorens eender welke beslissing te nemen die hen aanbelangt.	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Federaal Parlement
Titel	Ontwikkeling	Bestemming
2015/9 Een beroep met volle rechtsmacht bij de RvV voorzien inzake gezinshereniging	Om de notie van daadwerkelijk rechtsmiddel volgens het Europees recht te eerbiedigen en de verplichting om het belang van het kind in alle procedures in aanmerking te nemen, beveelt Myria aan dat een beroep met volle rechtsmacht wordt ingevoerd bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen inzake gezinshereniging.	Dienst Vreemdelingenzaken, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Federaal Parlement

Hoofdstuk 6: Vrij verkeer en economische migratie

Titel	Ontwikkeling	Bestemming
2015/10 De controle op en eventuele intrekking van het verblijfsrecht van EU-burgers moet geval per geval behandeld worden en niet stelselmatig	Myria wil eraan herinneren dat de Dienst Vreemdelingenzaken in geen geval het verblijfsrecht van EU-onderdanen die OCMW-steun krijgen automatisch mag intrekken, maar een individuele beoordeling moet maken. Myria beveelt aan om alle praktische maatregelen te nemen om de systematische controle van de persoonlijke gegevens van die burgers te voorkomen, dit om het verbod te respecteren dat de vrij verkeerrichtlijn van de EU voorschrijft.	Dienst Vreemdelingenzaken, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Federaal Parlement

Titel	Ontwikkeling	Bestemming
2015/11 Myria een nieuwe bevoegdheid geven: de werknemers van de EU en hun familie ondersteunen	Myria beveelt aan dat het tegen 21 mei 2016 het mandaat en de middelen krijgt toegewezen om de rol van nationaal contactpunt te vervullen voor de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de lidstaten om de gelijke behandeling te bevorderen en de werknemers van de EU en hun familieleden te ondersteunen. Myria kan gebruikmaken van zijn opgedane ervaring en deskundigheid in de domeinen van het vrije verkeer, de rechten van de Europese burgers en de gelijke behandeling om het noodzakelijke overleg tot stand te brengen met alle betrokken actoren.	Eerste Minister, Minister van Werk, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Gemeenschappen, Gewesten

Hoofdstuk 8: Regularisatie van verblijf

Titel	Ontwikkeling	Bestemming
2015/12 Duidelijke regularisatiecriteria integreren in de regelgeving	Myria beveelt aan om duidelijke criteria voor humanitaire regularisatie in de wet- of de regelgeving te verankeren, bij de uitwerking van het door de regering gewenste Migratiewetboek.	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Federaal Parlement

Hoofdstuk 9: Terugkeer, detentie en verwijdering

Titel	Ontwikkeling	Bestemming
2015/13 Het belang van het kind als allereerste overweging nemen in het terugkeerproces van families met minderjarige kinderen	Myria beveelt de actoren die betrokken zijn bij de terugkeer van families met minderjarige kinderen in irregulier verblijf aan, om van het belang van het kind de allereerste overweging te maken zowel op het moment van de afgifte van een bevel om het grondgebied te verlaten als bij de uitvoering ervan.	Dienst Vreemdelingenzaken, lokale en federale politiediensten

Titel	Ontwikkeling	Bestemming
2015/14 Een specifieke opleiding over de rechten van het kind voor alle actoren die betrokken zijn bij het terugkeerproces van families met minderjarige kinderen	Myria beveelt de actoren die betrokken zijn bij de terugkeer van families met minderjarige kinderen in irregulier verblijf aan om een specifieke opleiding te volgen over de rechten van het kind en hoe ze het beste te respecteren in de praktijk.	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken, Minister van Binnenlandse Zaken, Commissaris-generaal van de Federale Politie

Hoofdstuk 10: Procedurele waarborgen

Titel	Ontwikkeling	Bestemming
2015/15 Recht op rechtsbijstand	Om conform het arrest <i>Anakomba Yula v. België</i> van 10 maart 2009 te zijn, beveelt Myria aan om artikel 668 van het Gerechtelijk Wetboek aan te passen en de woorden 'op regelmatige wijze' en in punt c) uit dit artikel te schrappen, opdat de kosteloze rechtsbijstand toegankelijk zou zijn voor alle vreemdelingen en voor alle soorten procedures.	Minister van Justitie

Titel	Ontwikkeling	Bestemming
2015/16 Het recht om gehoord te worden bij een terugkeerbesluit	Myria beveelt aan dat de Dienst Vreemdelingenzaken bij het nemen van een bevel om het grondgebied te verlaten en een inreisverbod, de migrant alsnog de kans geeft zijn situatie toe te lichten (familie - en gezinsleven, belang van het kind, gezondheidstoestand ...). Globaal beveelt Myria aan dat de autoriteiten het recht om gehoord te worden waarborgen ten aanzien van iedere vreemdeling die een bevel om het grondgebied te verlaten zal ontvangen, maar die voordien nog geen enkele procedure heeft doorlopen of die over nieuwe elementen beschikt sinds een asiel- of verblijfsprocedure afgelopen is.	Eerste Minister, Minister van Binnenlandse Zaken, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken

Titel	Ontwikkeling	Bestemming
2015/17 Beroepstermijn op het bevel om het grondgebied te verlaten	Myria raadt aan dat de Dienst Vreemdelingenzaken op het bevel om het grondgebied te verlaten duidelijk vermeldt welke beroepstermijn in het specifieke geval van betrokkene van toepassing is. Dit om meer rechtszekerheid te verschaffen zodat de betrokkene met de kennis van de correcte beroepstermijn de mogelijk krijgt zijn recht op een effectief rechtsmiddel te doen gelden.	Dienst Vreemdelingenzaken

Hoofdstuk 11: Verschillen in behandeling

Titel	Ontwikkeling	Bestemming
2015/18 Toegang tot bankdiensten	Myria vindt dat personen, ongeacht hun verblijfstitel, die voldoen aan de identificatievereiste toegang moeten krijgen tot bankdiensten in het algemeen en minstens tot een basisbankdienst. Myria vraagt de Belgische overheid om bij de omzetting van de EU-wetgeving de voorwaarden niet verder te verstrengen, de wetgeving in overeenstemming te brengen met de grondrechten voor vreemdelingen en erop toe te zien dat deze regelgeving kan worden afgedwongen van de financiële instellingen.	Eerste Minister, Minister van Economie
Titel	Ontwikkeling	Bestemming
2015/19 Impactanalyse grondrechten	Myria vraagt om waakzaam te blijven bij maatregelen die een vergaande impact kunnen hebben op de grondrechten van vreemdelingen en vraagt dat zij voorafgaand ter advies zouden worden voorgelegd aan de bevoegde mensenrechteninstellingen in België, zoals de Privacycommissie, het Interfederaal Gelijkekansencentrum, de kinderrechteninstanties en het Federaal Migratiecentrum.	Eerste Minister, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie
Titel	Ontwikkeling	Bestemming
2015/20 Retributie	Myria vraagt dat verschillende categorieën van vreemdelingen worden vrijgesteld van de retributie zoals staatlozen die een verblijfsaanvraag indienen en slachtoffers mensenhandel in een stopprocedure. Myria vraagt dat bij de betaling van de retributie – die een ontvanke-lijkheidsvoorwaarde voor een aanvraag gezinshereniging is - voorzien wordt in een vrijstelling of minstens een vermindering van het bedrag voor personen en gezinnen die niet in de financiële mogelijkheid zijn dit te betalen.	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie
Titel	Ontwikkeling	Bestemming
2015/21 Inschrijvingen en ambtshalve schrappingen	Myria beveelt de Belgische overheid aan om het wettelijk kader en de praktijk van inschrijvingen en ambtshalve schrappingen verder te verduidelijken zodat burgers meer duidelijkheid krijgen over die procedures. Myria vraagt dat gemeenten verder worden aangemoedigd om een verordening inzake inschrijvingen en woonstcontroles aan te nemen zoals voorzien in het Koninklijk Besluit van 1992 of verouderde verordeningen te actualiseren. Myria vraagt dat er een bijkomende controle wordt ingebouwd voor de ambtshalve schrappingen onder meer via een gemotiveerde beslissing en na een onderzoek met bewijskracht. Het digitaliseren van de procedure kan de afhandelingstermijnen verkorten. De problematiek moet meer aan bod komen in de basisopleiding en de voorgezette opleiding met daarbij aandacht voor praktijkgerichte opleiding voor politie op het terrein.	Minister van Binnenlandse Zaken
Titel	Ontwikkeling	Bestemming
2015/22 Inschrijvingen en ambtshalve schrappingen	Verder dringt Myria aan op een vereenvoudiging van de inschrijving op een referentieadres bij een OCMW. Burgers komen vaak in praktische moeilijkheden omdat ze niet tijdig een woning kunnen vinden en de huidige voorwaarden van onvoldoende bestaansmiddelen kunnen een belemmering vormen. Via een sociaal onderzoek zouden OCMW's snel kunnen beoordelen of iemand (tijdelijk) nood heeft aan een referentieadres en daarbij mogelijke misbruiken uitsluiten.	Minister van Maatschappelijke Integratie, Minister van Binnenlandse Zaken

BIJLAGE 2: HERINNERING AAN ESSENTIËLE VROEGERE AANBEVELINGEN

In het verleden, toen het nog deel uitmaakte van het oude Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, heeft Myria al een reeks aanbevelingen geformuleerd tegenover de overheid. Hier volgt een selectie van aanbevelingen die ons nog altijd actueel lijken en die we hernemen in onze naam.

Algemeen

De migratiewetgeving coördineren in een toegankelijk wetboek vreemdelingenrecht. Myria beveelt aan dat de uitwerking van een “wetboek vreemdelingenrecht” gebeurt, na een brede raadpleging van het middenveld. De wet van 15 december 1980 is immers ontoegankelijk, en zelfs tegenstrijdig geworden door zijn veelvoudige aanpassingen. Voor de toepassing hiervan moeten de nodige personeels- en financiële middelen worden voorzien.

Dat wetboek moet met name omvatten:

- duidelijke humanitaire regularisatiecriteria die verankerd zijn in de regelgeving
- een verblijfsstatuut voor erkende staatlozen
- een verblijfsstatuut voor onverwijderbare personen

Recht op gezinsleven

In de strijd tegen schijnhuwelijken zowel het gezins- en privéleven respecteren, als de strijd tegen de mensenhandel voeren. Een evenwichtig dispositief in de strijd tegen de schijnhuwelijken moet als uitdrukkelijk opzet hebben het gezinsleven en de eerbare intenties daartoe van kandidaat-huwelijkspartners maximaal te vrijwaren en een doortastende strijd te voeren tegen misbruiken en mensenhandel.

Verblijf

Een longitudinale opvolging van de geregulariseerde personen organiseren. Myria beveelt aan om de gegevens te bewaren van de personen die een beroep doen op het artikel 9bis van de vreemdelingenwet, opdat een longitudinale opvolging van deze personen verzekerd kan worden. Dan kan zowel op kwantitatieve als op kwalitatieve wijze het sociale en professionele parcours, dat zij na hun regularisatie afleggen, geanalyseerd worden. Dit type van opvolging moet ook toegepast kunnen worden op andere categorieën vreemdelingen (studenten, gezinsherenigers ...).

Het recht om klacht neer te leggen waarborgen voor vreemdelingen in onwettig verblijf. Myria beveelt aan om een specifiek veld toe te voegen aan het administratieve controleverslag van vreemdelingen dat de politie opstelt ten behoeve van de DVZ, waarmee de politie kan meedelen dat de vreemdeling zich vrijwillig aanbood met het oog op het neerleggen van een klacht. Myria vraagt dat alle nuttige maatregelen worden genomen zodat een slachtoffer van een misdrijf in onwettig verblijf dezelfde rechten heeft als ieder ander slachtoffer in overeenstemming met de Europese richtlijn 2012/29/EU die vóór 16 november 2015 moet zijn omgezet.

Detentie en verwijdering

Myria informeren over het gevolg dat gegeven wordt aan de klachten van de gedetineerden in de gesloten centra. Myria herhaalt de wens op de meest volledige manier geïnformeerd te worden over het gevolg dat wordt gegeven aan klachten van vreemdelingen in de gesloten centra, namelijk via de ontvangst van een kopie van de klacht, van de beslissing die erop volgt of van het PV van de bemiddeling.

Migratie om studieredenen

De noodzakelijke statistische instrumenten ontwikkelen om de parameters voor de toegang tot de arbeidsmarkt (als werknemer of zelfstandige) voor vreemde studenten te identificeren, te kennen en te analyseren. Myria pleit ervoor dat de nieuwe maatregelen van het migratiebeleid ten aanzien van de vreemde studenten uitgebreid worden op basis van een uitgebreide kennis van de actuele en reële dynamiek van de toegang tot de arbeidsmarkt (als werknemers of zelfstandigen) voor vreemde studenten.

Economische migratie

Myria raadt de overheden aan om in nauw overleg met de sociale partners de mogelijkheid te onderzoeken om **effectieve en transparante migratiekanalen open te stellen voor laaggeschoolde migranten.**

Myria beveelt aan om **duidelijke en heldere informatie over legale vormen van migratie via consulaten en ambassades** ter beschikking te stellen aan kandidaat-migrant en dit ongeacht hun opleidingsniveau.

BIJLAGE 3: DE BELANGEN VAN HET KIND: DE CHECKLIST VAN MYRIA

Van de overdracht in het kader van Dublin III over de procedure voor gezinshereniging tot terugkeer en detentie: Myria drukt er in zijn jaarverslag herhaaldelijk op dat administratie en rechters voorrang moeten geven aan de belangen van kinderen bij *alle* beslissingen die hen aangaan. In functie van de context zijn verschillende juridische normen van toepassing ¹. Myria biedt met deze lijst een instrument aan waarmee besluitmakers en mensen uit het terrein die belangen tastbaarder kunnen maken. Tegelijk is het ook een instrument waarmee de rechtsmacht eventuele lacunes beter kan opsporen en bestraffen.

Krijgen de belangen van het kind voorrang?		
1	Is vooraf een analyse gemaakt van de impact van de beslissing op de grondrechten van het kind?	☒
2	Zijn daarbij de concrete gevolgen van de beslissing op de grondrechten van het kind onder ogen gezien: zijn gezondheid, zijn privé- en gezinsleven, zijn leerplicht en zijn opvoeding?	☐
3	Is de analyse uit punten 1 en 2 opgenomen in de beslissing? Zo niet, wordt dan gemotiveerd waarom niet?	☐
4	Werd de mening van het kind, in functie van zijn leeftijd en maturiteit, en de mening van zijn voogden of vertegenwoordigers vooraf opgetekend? Gebeurde dat door een onafhankelijke specialist in het verhoren van minderjarigen, op een niet-suggestieve en zo weinig ingrijpend mogelijke manier en in een taal die het kind begrijpt?	☐
5	Zijn de belangen van het kind bepaald door onafhankelijke specialisten, in omstandigheden die de waarheid van het kind garanderen én een betrouwbaar resultaat?	☐
6	Is het resultaat van de stappen 4 en 5 opgenomen in de beslissing (of het administratief document dat de betrokken ontvangen)? Zo niet, wordt dan gemotiveerd waarom niet?	☐
7	Geeft de beslissing voorrang aan de belangen van het kind? Als er rekening is gehouden met andere belangen, staat er dan een afweging van die belangen vermeld in de beslissing, waarbij het evenredigheidsprincipe wordt nageleefd?	☐
8	Is een effectief beroep mogelijk tegen de beslissing? Zijn de rechters bevoegd om een beslissing die onvolgende rekening houdt met de belangen van het kind te herzien of te annuleren, en om de elementen te onderzoeken die er zijn bijgekomen nadat het beroep is aangetekend?	☐

¹ In het bijzonder artikel 3 van het IVRK, artikels 24 (rechten van het kind) en 47 (effectief beroep) van het Handvest van de Grondrechten van de EU, artikels 3 (verbod van foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen), 5 (verbod op willekeurige opsluiting) en 8 (recht op privé- en gezinsleven) van het EVRM, artikel 22bis van de Grondwet, bepaalde bepalingen van de vreemdelingenwet (art. 10ter §2 al.4, art. 12bis §7, art. 61 §2 al.2, art. 61/17, art. 74/13, art. 74/16).

COLOFON

Migratie in cijfers en in rechten 2015

Brussel, september 2015

Uitgever en auteur:

Myria

Koningsstraat 138, 1000 Brussel

T: 02 212 30 00

F: 02 212 30 30

myria@myria.be

www.myria.be

Redactie: Petra Baeyens, Mathieu Beys, Mélanie Bourguignon, Alexandra Büchler, François De Smet, Koen Dewulf, Antoinette Dutilleux, Gérald Gaspard, Julie Lejeune, Joke Swankaert, Ina Vandenberghe, Tom Vanhoren, Nathalie Vanparys, Sophie Vause, Deborah Weinberg

Externe bijdragen: College van de federale Ombudsmannen, Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen, Europese Ombudsman

Traduction: Vertaalbureau Alfabet

Grafisch ontwerp en opmaak: Studiorama

Drukwerk: Bulckens

Verantwoordelijke uitgever: François De Smet

Met dank aan: Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers (Fedasil); Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen (CGVS); Délégué général aux droits de l'enfant; Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI); Centre de recherche en démographie (DEMO) van de Université catholique de Louvain; Kinderrechtencommissaris; Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ); FOD Buitenlandse Zaken, FOD Werkgelegenheid en FOD Economie. Myria wil zeker ook de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) danken om ons essentiële cijfergegevens voor dit verslag te bezorgen en voor het nalezen en becommentariëren van de teksten. We hebben de opmerkingen zorgvuldig onderzocht en we hebben er bij de finale redactie zo veel mogelijk rekening mee gehouden. Bedankt ook Marileen Vandenberghe en onze stagiaires Chadia Hezukuri, Jelena Baele, Jennifer Lamon en Jolien Joris voor hun waardevol naleeswerk. Bedankt ook aan José Palazón dat we zijn foto mochten gebruiken voor de cover voor dit verslag.

Ce rapport est aussi disponible en français.

Dit verslag is ook digitaal beschikbaar op de website van Myria: www.myria.be.

Myria juicht de verspreiding van kennis toe, maar dringt aan op respect voor de samenstellers en auteurs van alle bijdragen in deze publicatie. Gebruik van teksten en van de tabellen en figuren uit deze publicatie als informatiebron is enkel toegestaan met vermelding van de auteur en de bron. De gehele of gedeeltelijke reproductie, verkoop, publicatie, aanpassing van de teksten, foto's, tekeningen of andere auteursrechtelijk beschermde elementen in deze publicatie is niet toegelaten zonder de voorafgaande schriftelijke toelating van Myria. Neem contact op met Myria voor gebruik van het beeldmateriaal.

Deze publicatie is gedrukt op FSC-papier Mix Crédit CU-COC-812048.



Myria

Koningsstraat 138 • 1000 Brussel

T +32 (0)2 212 30 00

myria@myria.be

Myria, het Federaal Migratiecentrum, is een onafhankelijke openbare instelling. Het analyseert migratie, verdedigt de rechten van vreemdelingen en strijdt tegen mensenhandel en mensensmokkel. Myria komt op voor een overheidsbeleid dat steunt op feitenkennis en respect voor de mensenrechten.

Het verslag *Migratie in cijfers en in rechten* informeert elk jaar over de actualiteit van de migratiestromen en het respect van de grondrechten van vreemdelingen.

www.myria.be

[@MyriaBe](https://twitter.com/MyriaBe)

www.facebook.com/MyriaBe



Federaal Migratiecentrum