

MIGRATI

JAARVERSLAG 2007

CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSEN EN VOOR RACISMEBESTRIJDING



INHOUDSTAFEL

ALGEMENE INLEIDING	4
DEEL I:	
DE OVERHEID INFORMEREN OVER DE AARD EN DE GROOTTE VAN DE MIGRATIESTROMEN	9
Inleiding	12
1 Legale migratiestromen (immigratie en emigratie)	14
1. Evolutie en historisch perspectief	15
2. Demografisch portret van de migranten	21
3. De wettelijke motieven voor migratie	23
2 Omvang van de asielinstroom en de perspectieven van de aanvragers	28
1. Enkele definities	29
2. Evolutie van de asielaanvragen	30
3. Oorsprong en nationaliteit	31
4. Erkenning en weigering van erkenning	32
5. Vluchtelingen en uitgeprocedeerden	34
6. Gedeeltelijke conclusie van een bewogen geschiedenis	35
3 De vreemde bevolking (in wettig verblijf) en haar beperkingen	36
1. Een vreemde bevolking die stagneert omwille van de nationaliteitswijzigingen	37
2. Een vooral Europese vreemde populatie	40
3. Vervrouwelijking van de populatie	45

4.	Een geografie die de huidige en vroegere immigraties weerspiegelt	46
5.	“Populatie en wettig verblijf” en “reële populatie”	47
6.	Beperkingen en gevolgen van het gebruik van het concept nationaliteit	48
7.	Gedeeltelijke conclusie	49
4	Verkrijgen en toekennen van de Belgische nationaliteit	50
1.	Impact van de wijzigingen van het nationaliteitswetboek	51
2.	Vorige nationaliteit van de nieuwe Belgen	53
3.	Geboorteplaats	56
4.	Verblijfplaats per gewest	57
5.	Leeftijd	58
6.	Duur van het verblijf	59
5.	De populatie van vreemde afkomst [stock]	60
1.	Welke definitie(s) en welke gegevens	61
2.	Voorstellen van schatting	62
3.	Gedeeltelijke conclusie: de keuze van een definitie en de keuze van de resultaten	74
6.	Migraties en populaties die hier onwettig verblijven:	
	kwantitatieve benaderingen en statistische basisgegevens	76
1.	Beschikbare globale schattingen	77
2.	Aanwijzingen	79
	Conclusie	84
	Bibliografie	86

DEEL 2:

WAKEN OVER DE FUNDAMENTELE RECHTEN VAN VREEMDELINGEN 89

1 Toegang tot het grondgebied en internationale bescherming 90

1. Asiel en subsidiaire bescherming 91
2. Het visum, instrument voor migratiebeleid 100

2 Verblijf 110

1. Het nieuwe artikel 9ter – verblijf op basis van medische redenen 111
2. Verblijf om humanitaire redenen – De nieuwe 9bis: de steeds actuele regularisaties 114
3. Studentenmigratie 116
4. De gezondheidszorgen van niet-begeleide schoolgaande minderjarige vreemdelingen verzekeren via aansluiting bij het ziekenfonds 119

3 Recht op gezinsleven 122

1. De verschillende systemen van gezinshereniging 123
2. Schijnhuwelijken 124
3. Hervormingen inzake het recht op gezinshereniging 130

4 Nationaliteit 134

5 Vrij verkeer en arbeid 136

1. Inleiding 137
2. Overgangsmaatregelen op het vlak van vrij verkeer voor Bulgaren en Roemenen 138
3. Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen: Roemenen en Bulgaren 142
4. Langdurig ingezetenen 143
5. Economische migratie: een steeds omvangrijkere realiteit 144

6 Het uitwijzings- en verwijderingsbeleid	148
1. Inleiding	149
2. De dringende behoefte aan kennis en evaluatie	150
3. De gesloten centra, rechtsbescherming en het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel	152
4. De detentie van vreemdelingen en de “Dublin”-verordening	155
5. Van de gevangenis naar het gesloten centrum	156
6. De detentie van kinderen in gesloten centra	157
7. Ernstig zieke vreemdelingen	158
8. Naar een nieuw centrum 127 en een nieuw INAD-centrum	159
9. Het groepsregime en de afzondering	160
10. De Klachtencommissie	161
Conclusie: Observeren van de migratie, waken over de rechten	164
BIJLAGEN	169

ALGEMENE INLEIDING

*door Jozef De Witte en Edouard Delruelle,
directeur en adjunct-directeur van het Centrum voor
gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding*

Bij het begin van de XXIste eeuw blijven de vreemdelingen- en de migratiekwesaties bijzonder gevoelig en omstreten. Dit wordt nog versterkt door schrijnende beelden die niemand onberoerd laten. Ze tonen ons zwarte Afrikanen die tot alles bereid zijn om het Europese eldorado te bereiken.

Dichter bij ons hebben “mensen zonder papieren” ook in 2007 regularisatie van hun verblijf geëist, waarbij ze soms hun eigen gezondheid op het spel zetten. De publieke opinie blijkt daarbij erg verdeeld. Hoewel een deel van de bevolking medeleven betoont met deze migranten die zich in een erg penibele situatie bevinden, is er een ander deel dat vastbesloten het officiële Belgische beleid steunt dat zich strikt aan de wet wil houden. Deze beide houdingen zijn overigens niet onverenigbaar.

Maar in deze materie en ook in andere is het vaak zo dat de wet niet in staat is de realiteit in de hand te houden, en dus een migratiedruk te controleren die oploopt aan onze grenzen en op ons eigen grondgebied. Het is een uitdrukking van het gebrek aan evenwicht tussen Noord en Zuid, alsook het gebrek aan vrijheid en zekerheid waarvan vele volkeren in de wereld slachtoffer zijn. Er zijn krachtige mondiale beheersinstrumenten vereist ten opzichte van een dergelijke druk, die op zijn beurt nog versterkt wordt door de effecten van de mondialisering. Deze mondialisering heeft een ware migratiemarkt opengesteld waar iedereen die geld ter beschikking heeft iemand vindt die diensten wil leveren. Die beheersinstrumenten bestaan op dit ogenblik nog niet, ook al ziet men schuchtere pogingen in die richting.

Om zich tegen deze druk te beschermen heeft ons land in 1974 naar het voorbeeld van onze buurlanden een migratiestop afgekondigd. En officieel is die “stop” van kracht tot nader order. Dit heeft niet verhinderd dat het migratiesaldo (de instroom van wettelijke immigranten verminderd met de wettelijke emigranten) voortdurend gestegen is en in 2005 het historisch maximum van 45.000 overschreden heeft. De wettelijke voorzieningen die de wettelijke toegang tot het grondgebied mogelijk maken, worden de ene na de andere herzien, dit om met name misbruiken te voorkomen, ongeacht of het gaat om asiel of gezinshereniging, met als voornaamste effect dat de druk van de ene voorziening naar de andere verplaatst wordt. Ondanks alles blijft het aantal

migrantten toenemen, maar tegelijkertijd wordt hun verblijf steeds onzekerder. Ten gevolge van dit alles vergroten de ongelijkheden die de personen die op het grondgebied samenwonen, in rechte en in feite ervaren.

Maar het jaar 2007 zal ongetwijfeld een wijziging inluiden. Op de Europese top van Tampere in oktober 1999 had de Europese Commissie reeds de bladzijde van de nulimmigratie omgedraaid en had ze voor een opening in de migratie gepleit. Lange tijd is ze op het verzet gebotst van de lidstaten die in naam van hun nationale soevereiniteit de controle op de immigratie willen blijven handhaven. Vanaf 11 september 2001 en de Europese top van Laken die erop volgde (december 2001) is de strijd tegen het terrorisme de eerste prioriteit geworden. De schuchtere poging naar meer openheid werd hierdoor geremd.

In 2007 bereidde België zich net als andere Europese staten voor om het voorbeeld van de Europese Commissie te volgen. Met het oog op de federale verkiezingen van juni 2007 verklaarden verschillende partijen zich ten gunste van nieuwe immigratie. Men kan verwachten dat er voor de eerste keer sedert tientallen jaren sprake is van een opening in het politieke migratiedebat.

Het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (Centrum) heeft consequent gepleit voor een migratiebeleid “met open vizier”, dat berust op realiteiten en niet op fictie of onwaarheden. Het kan zich dus alleen maar verheugen over het officiële einde van de “nulimmigratie” en de opening van een openbaar debat over migratie. Opgelet: dit debat mag niet beperkt blijven tot de economische immigratie waarbij de migratie om humanitaire redenen (asiel, gezinshereniging) of feitelijke migraties die de populatie van personen in onwettig verblijf (de mensen zonder papieren) uitbreiden, terzijde gelaten worden. Het migratiebeleid dat het Centrum nastreeft, dient al die categorieën te omvatten die overigens elkaar overlappen omdat de “humanitaire” migrantten en de “mensen zonder papieren” tevens een economische rol spelen waarmee te weinig rekening gehouden wordt. Ten slotte dient dit beleid ten zeerste rekening te houden met een Europese context waarin een maximale convergentie tussen de verschillende lidstaten gezocht wordt. Die convergentie is in alle opzichten heilzaam, al was het maar om een steriele concurrentie tussen de lidstaten te vermijden om de zogenaamde “nuttige” migrantten aan te trekken of zich te behoeden voor zogenaamde “nutteloze” migrantten. Het Centrum hoopt dat België in zijn samenwerking met de Europese lidstaten zal optreden en beschouwd worden als

advocaat van de fundamentele rechten van vreemdelingen en het ertoe kan bijdragen dat Europa een baken van de mensenrechten blijft, een imago dat het, soms onverdiend, in de rest van de wereld nog heeft.

Dit verslag bestaat uit twee delen die overeenstemmen met twee van de drie opdrachten van het Centrum met betrekking tot de migratie¹.

Deel 1: “De overheid inlichten over de aard en de omvang van de migratiestromen”

Deel 1 geeft een beeld van migratie, tot eind 2007, op grond van de gegevens die op dat ogenblik beschikbaar waren over de migraties naar (en vanuit) België². Wij hebben de voorkeur gegeven aan de gegevens die het meest relevant waren voor een goed begrip van het dynamisch karakter van migratie. Het betreft het compleetste overzicht tot op heden, en waarschijnlijk het enige dat tegelijkertijd alle dimensies van migratie behandelt. Het werd gemaakt onder de wetenschappelijke leiding van Nicolas Perrin, onderzoeker van de Groep Toegepaste Demografie (Gédap) van de Université catholique de Louvain-la-Neuve (UCL) en met medewerking van de Dienst Vreemdelingenzaken, van de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie van de FOD Economie en van de FOD Buitenlandse zaken, aan wie wij onze dank betuigen. Deze gegevens en hun interpretaties zullen geregeld bijgewerkt worden. Het Centrum is bijzonder goed geplaatst om de synthese te leveren. Ons land heeft een rijke ervaring inzake analyse van de migratiestromen, maar die is verspreid over talrijke plaatsen van uiteenlopende aard: de administraties (in de eerste plaats de Dienst Vreemdelingenzaken, die afhangt van de Minister van Binnenlandse Zaken), de universitaire centra en de niet-gouvernementele organisaties. De “toegevoegde waarde” van het Centrum bestaat erin dat het zich situeert in het hart van dit netwerk van ervaring en dat het met de drie takken van dit netwerk evenwichtige relaties onderhoudt die op een gezonde samenwerking gericht zijn.

Deel 2: “Waken over de fundamentele rechten van de vreemdelingen”

Deel 2 behandelt verschillende gebieden waar het beleid wordt uitgeoefend. Sommige van die gebieden hebben rechtstreeks betrekking op de fundamentele rechten, zoals de internationale bescherming (asielrecht en subsidiaire bescherming) en het recht om in gezin te leven (gezinshereniging, recht op huwelijk). Ook in andere meer omstreden kwesties staan de fundamentele

rechten rechtstreeks op het spel: detentiebeleid (gesloten centra) en gedwongen repatriëring en regularisering van verblijf. Ten slotte situeren andere behandelde materies zich in het gebied van de politieke prerogatieven, zoals de arbeidsmigratie. Al deze kwesties hebben evenwel één punt gemeen: de overheid moet of zal keuzes moeten maken. In theorie zou de uitoefening van de fundamentele rechten nooit het voorwerp mogen zijn van juridische arbitrages. In de praktijk geven zij echter altijd aanleiding tot interpretatie, waardoor de beleidsprioriteiten kunnen interfereren met de implementatie van de fundamentele rechten. Bovendien kunnen met elkaar concurrerende rechten bestaan rond eenzelfde thema. Zo zijn de talrijke wijzigingen van de wet van 15 december 1980 “over de toegang tot het grondgebied, de vestiging, het verblijf en de verwijdering van de vreemdelingen” de uitdrukking van het soevereine recht van de Staat om zijn grenzen te controleren, binnen de limieten van de internationale verplichtingen die België inzake fundamentele rechten dient na te komen. Deze evolutie vertaalt altijd een streven naar evenwicht tussen twee krachtige principes: de soevereiniteit van de Staat en de fundamentele rechten van de vreemdelingen. Overeenkomstig zijn wettelijke opdracht bestaat de rol van het Centrum erin om erover te waken dat bij dit streven naar evenwicht optimaal rekening wordt gehouden met de fundamentele rechten van de vreemdelingen. Vanuit dit standpunt dat eigen is aan het Centrum en dat het ertoe aanzet in elke omstandigheid voorrang te verlenen aan het recht van de personen die zich op het grondgebied bevinden, besteedt het Centrum speciale aandacht aan twee elementen die vaak naar voren worden geschoven in het debat rond economische migratie.

“Gewenste immigratie”? Het eerste idee is dat van de “gewenste immigratie (immigration choisie)”, een dubbelzinnig begrip met als hoofdfactor de Staat van bestemming, en dat tot doel heeft zich te onderscheiden van een “ondergane immigratie (immigration subie)”. Anderen noemen het “migratie-utilitarisme”: de grenzen worden slechts geopend voor de “nuttige” migranten. Maar voor wie zijn ze nuttig? Zoals tijdens het Wereldforum voor Migratie en Ontwikkeling³ werd aangestipt, moet migratie altijd gezien worden als een basis voor ontwikkeling van de herkomstlanden. Unilaterale beleidskeuzes die “hersenvlucht” of

1 De derde van die opdrachten – “bevorderen van de strijd tegen de mensenhandel en -smokkel” – is sedert 1996 het thema van een afzonderlijk verslag. Het verslag 2007 zal in mei 2008 gepubliceerd worden.

2 Een meer gedetailleerde versie van dit deel is toegankelijk op de site van het Centrum: www.diversiteit.be

“brain drain” in het voordeel van de rijkste landen organiseren zijn moreel onaanvaardbaar. Kortom, “gewenste immigratie” of beter “overlegde immigratie” is de logische keuze indien de drie betrokken partijen samenwerken: de herkomstlanden, de bestemmingslanden alsook de migranten zelf.

Ten slotte constateren wij deze paradox: in een klein land als het onze vinden sommige regio's of subregio's niet de arbeidskrachten die ze nodig hebben, terwijl in de naburige gebieden een enorme werkloosheid heerst met voornamelijk jongeren die uit vorige migraties afkomstig zijn. Een economisch immigratiebeleid dat verblind is door één enkele doelstelling, met name op een zo goedkoop mogelijk wijze knelpuntberoepen in te vullen, waarbij niet alle parameters in aanmerking genomen worden - zoals de hardnekkige discriminatie bij de indienstneming of nog het opleidingstekort van de werklozen - zou de reeds zorgwekkende ongelijkheden nog kunnen versterken, zowel op internationaal vlak als binnen onze eigen maatschappij, en dit ten nadele van de meest kwetsbare personen en groepen.

Een immigratie “in evenwicht”?

Het tweede verontrustende idee is dat van een immigratie “in evenwicht”: men zou de kraan van de “economische migraties” opendraaien, maar men zou in dezelfde verhouding de kraan van de “humanitaire migraties” sluiten, door de toegang tot asiel, tot subsidiaire bescherming en tot gezinshereniging te bemoeilijken. Op deze wijze zou het totaal aantal toegelaten migranten beheerd en beheerst worden, wat de nieuwe economische immigratie aanvaardbaarder zou maken bij de publieke opinie, die, zo wordt verondersteld, weinig voelt voor de komst van nieuwe vreemdelingen.

Dit idee heeft reeds ingang gevonden. De gezinshereniging, die een eerste toegangsdeur is tot de wettelijke immigratie, raakt op dit eigenste moment onderworpen aan een omvangrijk pakket van wettelijke maatregelen en administratieve werkwijzen ten einde de uitoefening ervan in te perken, met als voorwendsel de bestrijding van misbruiken. Wat het asielbeleid betreft, ook al lijkt de zeer recente hervorming van de wet van 15 december 1980 in dat verband evenwichtig, kan men zich, zonder de toepassing ervan te beoordelen, slechts verontrusten over een trend die erin bestaat de asielzoekers tegen te houden alvorens ze in België (en meer algemeen in Europa) aankomen om er de bescherming van de Staat aan te vragen. Dit proces loopt enerzijds via de responsabilisering van de transitlanden die verzocht worden zelf de asielaanvragen te behandelen van zij die Europa proberen te bereiken. Anderzijds moeten de transporteurs weigeren elke persoon die niet

over een toegangsvisum voor het land van bestemming beschikt, te vervoeren. Die maatregelen verklaren voor een groot deel waarom het aantal asielaanvragen in België in drievoud is verminderd sedert de piek van 2000. Nochtans is de veiligheid in de wereld niet in drievoud verminderd, noch zijn de redenen om een internationale bescherming te zoeken in die verhouding afgenomen.

Kortom, hoewel het voor België zeker mogelijk is te zorgen voor een betere planning van de migratiestromen op grond van prioriteiten die zij vastlegt, toch heeft die planning onvermijdelijk haar beperkingen. Van nature is het onmogelijk beschermingsnoden die zich op elk moment waar ook ter wereld kunnen voordoen vooruit te plannen, noch kan de uitoefening door elke burger van het recht om te huwen en een gezin te stichten – dat recht heeft op bescherming door de maatschappij en de Staat, zoals bepaald is in artikel 16 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens – beperkt worden.

➤ In de uitoefening van beide wettelijke opdrachten die het voorwerp uitmaken van dit verslag, is het Centrum zich wel degelijk bewust van de basis waaruit het spreekt en optreedt. Zoals elke openbare dienst heeft het als doelstelling bij te dragen tot het algemeen belang. Het moet dit doel evenwel in alle onafhankelijkheid nastreven, vanuit twee toegangsdeuren die hem toegewezen zijn: een vereiste tot uiterst nauwkeurige informatie die boven enige verdenking van partijdigheid staat, en de taak om ervoor te zorgen dat het nastreven van het algemeen belang wel degelijk de naleving omvat van de fundamentele rechten van een bijzonder kwetsbare populatie. Deze bijzondere positie onderscheidt het van de administratie, het uitvoeringsorgaan van beleidsbeslissingen die deze niet kan in vraag stellen, en van niet-gouvernementele organisaties die in België aangaande dit thema uiterst krachtig zijn, maar die niet aan de vereisten en de deontologische verplichtingen van de openbare dienst onderworpen zijn. Aangezien het daartoe verzocht wordt door de wet waarop het gebaseerd is, zorgt het Centrum ervoor zijn opdrachten te vervullen in overleg en dialoog met alle openbare en privé-actoren die op hetzelfde terrein werkzaam zijn.

3

Dit Forum werd op 10 en 11 juli 2007 in Brussel door België georganiseerd op verzoek van de Verenigde Naties en bracht meer dan honderd Staten en internationale organisaties bijeen. Jozef De Witte, directeur van het Centrum, was er rapporteur voor de transversale kwesties, waaronder die van de migrantenrechten.

DEEL I

**DE OVERHEID
INFORMEREN OVER
DE AARD EN DE
GROOTTE VAN DE
MIGRATIESTROMEN**

Inleiding



Inleiding

Zowel in België als in de rest van Europa zijn migraties en de gevolgen ervan voorwerp van heel wat maatschappelijke debatten. En toch, ook al kan de problematiek op heel wat belangstelling rekenen, heel dikwijls wordt ze slecht begrepen. De omwetendheid inzake migratierealiteiten zal het onbegrip binnen een maatschappij die steeds meer door populaties van verschillende afkomst wordt getekend alleen maar versterken en tegelijk dreigt ze tot maatschappijkeuzes en politieke denkpijles te leiden, die slecht aan de realiteit zijn aangepast.

Om de statistische informatie uit dit beknopte verslag beter te begrijpen, verwijzen we de lezer naar de lange versie van het verslag inclusief een methodologische inleiding die als toelichting bij het debat rond zowel de migratie als de “migratiecijfers” kan gehanteerd worden.

Dit verslag wil statistische en demografische elementen aanreiken die burgers en beslissingmakers over de migratieconjunctuur en de migrantenpopulaties informeren. De inbreng van de statistiek voor een beter begrip van de migratie is slechts een klein onderdeel van een ruimere en meer gedetailleerde denkoefening. Toch kunnen de cijfergegevens als referentiepunt dienen om de situatie beter te begrijpen en in te schatten, en ervoor te zorgen dat het debat over het fenomeen, en over het te voeren beleid, transparant verloopt.

De beschrijving over de migratie- en demografische dynamiek is in 6 delen onderverdeeld, die onafhankelijk van mekaar kunnen worden gehanteerd:

- › De internationale legale migratiestromen, de immigratie en de emigratie.
- › Asiel en asielprocedure.
- › De vreemde bevolking in wettig verblijf en de evolutie ervan.
- › Het verwerven en toekennen van de Belgische nationaliteit.
- › Bevolkingsgroepen van vreemde oorsprong (die hier wettig verblijven).
- › De illegaliteit of het onwettig verblijf.

I Legale migratiestromen (immigratie en emigratie)



1. Evolutie en historisch perspectief

Voor we dieper op de buitenlandse immigratie ingaan, willen we wijzen op de stijgende migratiebewegingen van zowel Belgen als vreemdelingen.

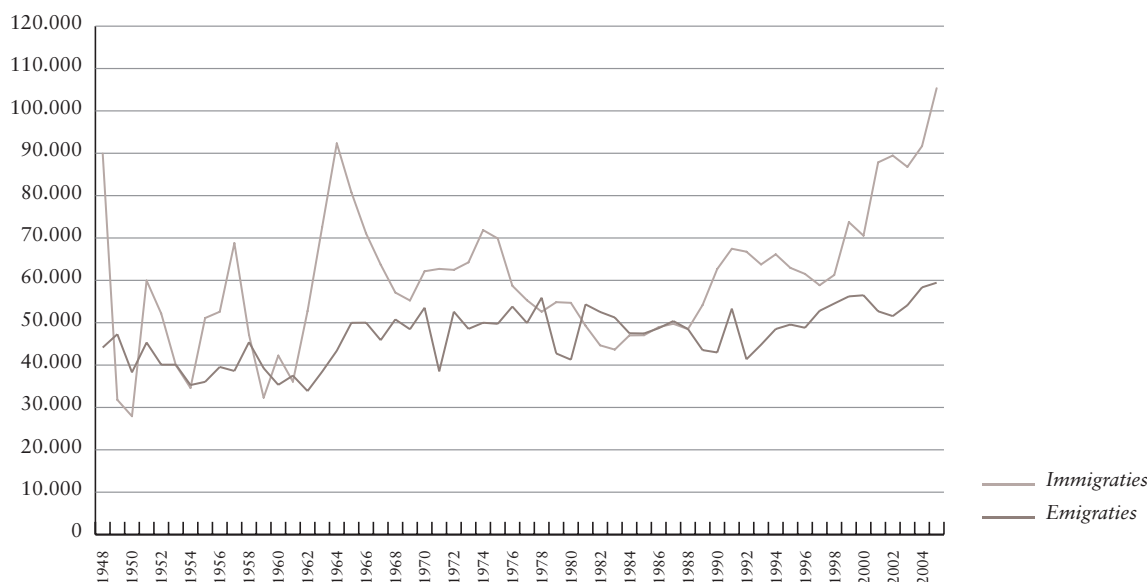
1.1. Immigratie en een historisch hoog migratiesaldo

Met iets meer dan 105.000 immigraties (Belgen en vreemdelingen⁴), was 2005 het jaar met het hoogste aantal geregistreerde internationale immigratie sinds er zulke statistieken bestaan en vermoedelijk ook sinds het ontstaan van België (fig. 1.1). De vorige maxima werden in 1948 en in 1964 opgetekend na de ondertekening van akkoorden die de rekrutering van de buitenlandse arbeidskrachten moesten vergemakkelijken. In tegenstelling tot de vorige periodes met immigratiepieken, kan de huidige groei niet als conjunctureel worden beschouwd. De immigratie kent immers een bijna continue groei sinds halfweg de jaren 1980⁵.

Tegelijkertijd blijft het aantal emigraties stabiel met 40 à 60.000 vertrekken per jaar sinds de jaren 1960 (fig. 1.1). Alles bij mekaar zitten we met deze verhoging van emigraties op een huidig niveau van ongeveer 60.000 emigraties in 2005 (Belgen en vreemdelingen). Toch blijft het migratiesaldo⁶ ruimschoots positief (ongeveer 45.000 in 2005) en stijgt het sinds 1984. In 20 jaar tijd heeft het migratiesaldo rechtstreeks tot een groei van 434.000 inwoners geleid, kinderen van migranten die in België zijn geboren, niet meegeteld.

- 4 Rekening houdend met de erkende of geregulariseerde asielzoekers gegroepeerd binnen de categorie "registerwijzing" Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (verder in de tekst AD SEI genoemd), terwijl die gewoonlijk niet in aanmerking worden genomen.
- 5 De daling in de statistieken uit de jaren 1990 is vooral te wijten aan het feit dat de asielzoekers uit de immigratiestatistieken zijn uitgesloten.
- 6 Migratiesaldo is het verschil tussen het aantal immigraties en het aantal emigraties in één jaar.
- 7 De erkende of geregulariseerde asielzoekers werden bij het aantal immigranten meegerekend, in tegenstelling tot de gangbare praktijk van de AD SEI vanaf 1999 (de gegevens uit de voorgaande periode zijn niet beschikbaar). Het saldo van de ambtshalve geschrapt en de heringeschrevenen die ambtshalve werden geschrapt werd bij de emigraties meegerekend.

Figuur 1.1. Evolutie van het totale aantal immigraties en emigraties (Belgen en vreemdelingen), 1948-2005 (excl. niet erkende of niet-geregulariseerde asielzoekers (Bron: Rijksregister (hierna het RR genoemd) – AD SEI)⁶



1.2. De internationale mobiliteit en de groeiende emigratie van de Belgen

De toestroom van vreemdelingen mag dan al heel wat aandacht krijgen, ook de migratiebewegingen van Belgen die België verlaten of die terugkeren zijn zeker niet te onderschatten. Zo verlieten in 2005 20.980 Belgen ons land en 12.950⁸ keerden terug. De Belgen waren dat jaar dus goed voor ongeveer 12% van de geregistreerde immigranten en 35% van de emigranten.

De omvang van de migratiebewegingen van de Belgen en vreemdelingen zijn niet rechtstreeks vergelijkbaar maar toch mogen ze ook niet volledig los van mekaar worden gezien. Enerzijds is het zo dat net zoals bij de toestroom van de vreemdelingen, ook Belgen vaker gaan migreren, wat op een algemeen toegenomen internationale mobiliteit wijst, alsook de stijgende impact van dit fenomeen op de Belgische samenleving. Anderzijds ligt hetzelfde proces aan de basis van de stijging van beide types internationale migraties -migraties van Belgen en migraties van vreemdelingen- namelijk de mondialisering.

1.3. Een nooit geziene groei van de buitenlandse immigratie

Ook hebben meer Belgen het land verlaten dan het aantal Belgen dat is teruggekeerd, toch blijft het totale migratiesaldo van België (Belgen en vreemdelingen inbegrepen) ruim positief dankzij de inbreng van de buitenlandse immigratie.

De toestroom van het aantal vreemdelingen is historisch. In 2005 werden meer dan 90.000 buitenlandse immigraties geregistreerd. Daarmee zitten we ver boven de vorige recordcijfers uit 1948 en 1964, wat om meer dan één reden opvallend is (*fig. 1.2*). In de periode na de oorlog en in de jaren 1960 was buitenlandse immigratie immers gewenst en georganiseerd door de overheid. Bovendien waren de vorige pieken eerder conjunctureel, terwijl deze stijgende buitenlandse immigratie er één van lange duur is, aangezien het begin van de stijgende toestroom halfweg de jaren 1980 te situeren is.

Na de eerste oliecrisis in 1974 werd beslist een einde te stellen aan de arbeidsimmigratie met een duidelijke beperking van het aantal buitenlandse immigraties als gevolg, in die mate zelf dat het migratiesaldo in 1982 en 1983 negatief was. In 1984 was de toestroom evenwel weer groter dan de emigratie waardoor het migratiesaldo weer in evenwicht kwam. De modaliteiten van deze immigratiestijging zijn algemeen bekend en eerst en vooral toe te schrijven aan wat men de “gezinshereniging” noemt. Enerzijds zijn er de reeds in België gevestigde vreemdelingen die vóór hun immigratie een deel van hun familie in het buitenland hebben achtergelaten, en van wie de familieleden het recht hebben om te immigreren. Anderzijds zijn er de reeds in België gevestigde vreemdelingen en de Belgen die met vreemdelingen huwen, die daardoor het recht krijgen om zich in België te vestigen.

Vanaf het begin van de jaren 1990 neemt de toestroom snel toe, niet enkel door de gezinshereniging en de Europese immigratie, maar ook als gevolg van een derde fenomeen: de spectaculaire toename van het aantal asielaanvragen sinds 1989. De daling van de asielaanvragen van 1994 tot 1997 leidt tot een tijdelijke beperking van de toestroom, die nog wordt versterkt door het uitsluiten van de asielzoekers uit de immigratiestatistieken vanaf 1995 (gevolg: de dalende toestroom is van 1995 tot 1998 redelijk artificieel). En toch gaat de toestroom vanaf 1998 weer sterk stijgen, waardoor we momenteel op een recordniveau zitten. Door het uitsluiten van de asielzoekers uit de statistiek is het moeilijk deze statistiek te gebruiken. Ze is immers op een officiële definitie van immigratie gebaseerd, die niet helemaal met de realiteit overeenkomt⁹.

8 De enige vertrekken waarmee rekening werd gehouden zijn die die zijn aangegeven. Het saldo van de ambtshalve geschrapten en de heringeschrevenen die ambtshalve zijn geschrappt werd bij de berekening van de emigraties in rekening gebracht.

9 AD SEI houdt bij de berekening van de migratiestromen geen rekening met de erkende vluchtelingen, maar brengt ze onder in de categorie “rechtzetting” onder de administratieve benaming “wijziging van register”.

1.4. Een geringe re-emigratie en terugkeer¹¹ van vreemdelingen

De toestroom van vreemdelingen is sinds het begin van de jaren 1980 sterk toegenomen, het aantal vreemdelingen dat vertrekt is daarentegen relatief gering (fig. 1.2). Op de lange termijn is er sprake van een stagnatie en sinds het einde van de jaren 1960 zelfs achteruitgang. De laatste tien jaar is het aantal vertrekken licht toegenomen, maar deze beperkte stijging is niet in staat de explosieve toestroom te compenseren.

De redenen voor deze stagnatie in de terugkeer zijn divers en al naargelang het standpunt van de auteurs, ook vaak tegenstrijdig. Om te beginnen blijft het verschil in levensstandaard tussen de traditionele emigratielanden en België hoog, waardoor emigratie nog steeds aantrekkelijk blijft en de terugkeer van migranten veel minder. Bovendien gaan bepaalde immigraties reeds ver in de tijd terug. Er heeft zich een tweede generatie (personen met geïmmigreerde ouders, die in België zijn geboren) en zelfs derde generatie gevestigd, waardoor een terugkeer voor migranten en hun nakomelingen minder evident is, ook al gaan ze nog regelmatig naar hun land van herkomst terug.

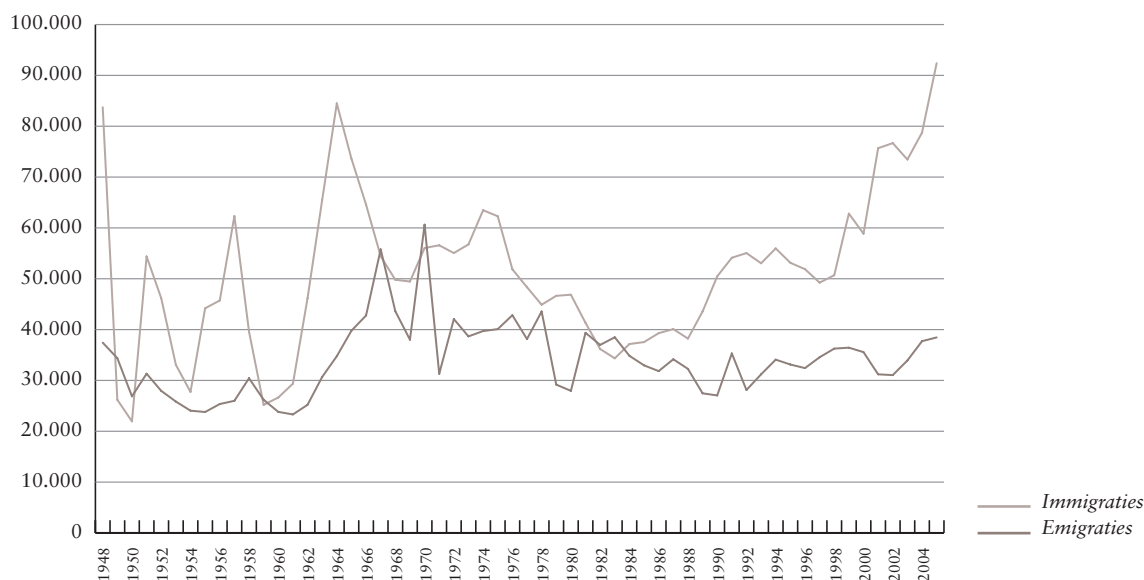
1.5. Een Europese immigratie ondanks de evoluties en percepties

1.5.1. Overzicht

Drie nationaliteiten zijn opvallend aanwezig: de Fransen, de Nederlanders en de Marokkanen, die goed zijn voor resp. 13, 13 en 9% van de buitenlandse toestroom in 2005 (tab. 1.1). De andere nationaliteiten zijn bij de migratie veel minder aanwezig. Het gaat om Polen, 6% van de toestroom, Duitsers en Turken die elk ongeveer 4% voor hun rekening nemen. Daarna volgen de Roemenen, bijna alle EU-landen rond de

- 10 De erkende of geregulariseerde asielzoekers werden bij het aantal immigranten meegerekend, in tegenstelling tot de gangbare praktijk van de AD SEI sinds 1999 (de gegevens zijn voor de vorige periode niet beschikbaar). Het saldo van de ambtshalve geschrapt en heringeschrevenen die ambtshalve zijn geschrapt werd bij de emigraties meegerekend.
- 11 Met "terugkeer" bedoelen we de terugkeer van immigranten die hier wettelijk verblijven en die het land verlaten, of van wie men veronderstelt dat ze het land hebben verlaten doordat ze hun verblijfsvergunning niet hebben verlengd. In een bepaald administratief jargon en in de vakliteratuur over illegale immigratie, wordt de term "terugkeer" volgens ons al te vaak fout gebruikt als benaming voor gedwongen terugkeer en de begeleide terugkeer van vreemdelingen die hier onwettig verblijven.

Figuur 1.2. Evolutie van het aantal immigraties en emigraties van vreemdelingen, 1948-2005 (excl. niet-erkende of geregulariseerde asielzoekers (Bron: RR – AD SEI)¹⁰



Middellandse Zee, de Britten en de Amerikanen. Met uitzondering van Marokko en Turkije is het overgrote deel van de migratiestromen afkomstig uit de Europese Unie of uit rijke landen zoals de Verenigde Staten.

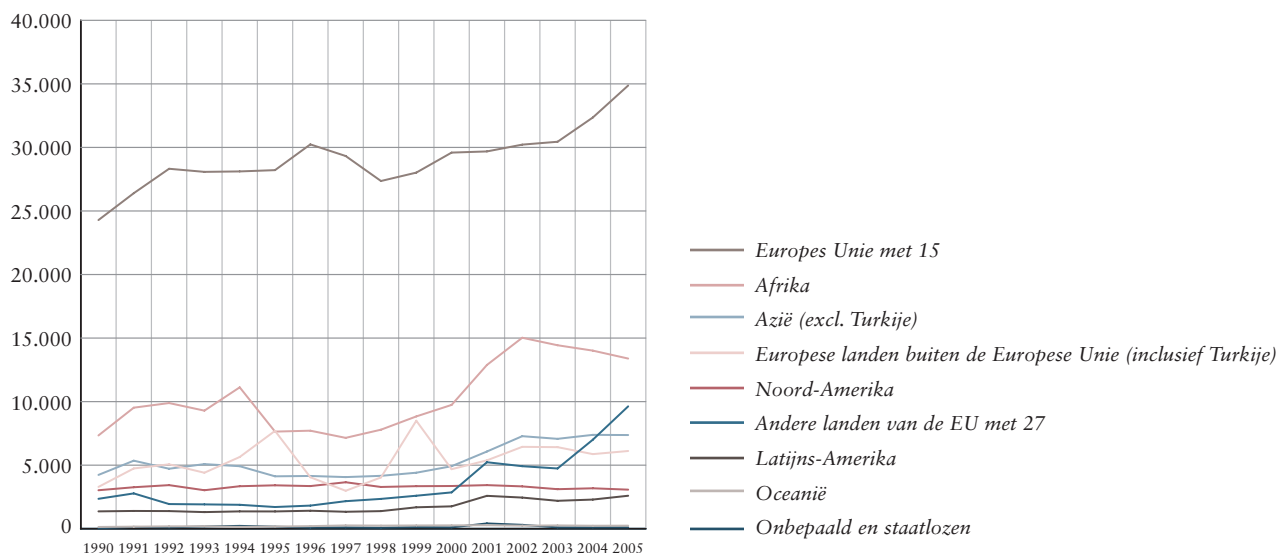
In tegenstelling tot wat wordt aangenomen, betreft immigratie de laatste jaren vooral onderdanen uit EU-lidstaten (fig. 1.3). Zo ging het bij de 77.387 immigraties in 2005¹², om 41.325 onderdanen uit EU-lidstaten (53%) en die migranten komen vooral uit de 15 oude lidstaten van de Europese Unie zoals die tot 2004 bestond (34.872, of 45% van de volledige instroom). Het aantal onderdanen uit de 10 nieuwe lidstaten die in 2004 tot de Unie zijn toegetreden blijft gering (6.453, of 8% van de totale instroom), net zoals dit het geval is voor de Roemenen en Bulgaren, die in 2007 tot de Unie zijn toegetreden (3.175 nieuwkomers, of 4% van de volledige instroom). De stijging van migratiestromen uit bepaalde landen na deze recente uitbreiding van de Europese Unie is de laatste jaren opvallend. Het gaat hierbij vooral om Polen en Roemenen.

De niet-EU immigratie is het laatste decennium weliswaar sterk gestegen, toch mag de toename van de

immigratie binnen de Unie, die minder als dusdanig wordt ervaren, niet worden onderschat. Sinds 2000 is de groei van de EU-immigratie (zowel oude als nieuwe lidstaten) in absolute cijfers immers hoger dan de niet-EU-immigratie¹³.

12 Dit cijfer houdt geen rekening met de bewuste veranderingen van register, in tegenstelling tot de vorige gegevens; gedetailleerde gegevens per nationaliteit zijn immers niet beschikbaar.
13 Het feit dat met de asielzoekers geen rekening wordt gehouden heeft uiteraard een invloed op de verdeling.

Figuur 1.3. Evolutie geregistreerde immigraties per grote nationaliteitsgroepen, 1990-2005 (excl. asielzoekers en vluchtelingen sinds 1995) (Bron: het RR – AD SEI)



1.5.2. Een sterke Europese immigratie¹⁴ die verandert

Bij de meeste Europese immigraties gaat het tot vandaag nog altijd om onderdanen uit de 15 oude lidstaten van de Europese Unie (*tab. 1.1*). Eind jaren 1990 en met uitbreiding in mei 2004 is de stroom afkomstig van de nieuwe lidstaten en vooral uit Polen en Roemenië sterk gegroeid. Toch blijven die stromen redelijk beperkt in vergelijking met de instroom uit de oude lidstaten van de Europese Unie. De Europese immigratie afkomstig uit landen die geen deel van de Unie uitmaken, neemt meer chaotische vormen aan.

De vier buurlanden (Frankrijk, Nederland, Duitsland en Luxemburg) nemen 47% van de Europese immigraties voor hun rekening. Deze migratie over korte afstand evolueert snel en beperkt zich niet tot een gewone grensmigratie. De toename van de migratiestromen vanuit Frankrijk en Nederland is perfect te vergelijken met de niet-Europese stromen.

We mogen dus algemeen stellen dat de Europese immigratie sterk blijft. Ook al ondergaat de migratie wijzigingen, toch is migratie vooral uit de buurlanden afkomstig en blijft het ritme waarop de wijziging zich doorzetten relatief matig. Het schrikbeeld dat een eerste keer opdook na de val van de communistische regimes in Centraal- en Oost-Europa en een tweede keer bij de uitbreiding in 2004 was dus ongegrond. De toestroom afkomstig uit Centraal- en Oost-Europa groeit weliswaar maar, enkele uitzonderingen niet te na gesproken, verloopt dit aan een zeer matig tempo. Het zijn de nieuwe stromen vanuit Polen en Roemenië die een dynamische karakter vertonen en het zou de moeite lonen deze meer in detail te analyseren.

1.5.3. Een hernieuwde niet-Europese immigratie

Typische voor de niet-Europese immigratie is eerst en vooral de Marokkaanse immigratie die een veel grotere plaats inneemt dan de andere met 9% van de totale instroom en 26% van de niet-Europese instroom (*tab.1.1*). Deze immigratie uit Marokko is in België een migratie die ver in de tijd teruggaat aangezien ze al meer dan 40 jaar één van de belangrijkste migratiestromen is. Net als voor de andere immigraties,

heeft ze sterk onder het einde van de arbeidsmigratie te lijden gehad, om halverwege de jaren 1980 geleidelijk aan opnieuw toe nemen. In tegenstelling tot andere immigraties, werd het einde van de jaren 1990 getekend door een sterke stijging van de instroom, die we bij weinig andere groepen terugvinden. Dit is aan verschillende factoren toe te schrijven maar de voornaamste oorzaak is een heropleving van de gezinshereniging. In een tweede fase werd die trouwens nieuw leven ingeblazen na de regularisatiecampagne in 1999. Toch verklaart die campagne niet alles aangezien de heropleving van de Marokkaanse immigratie van veel vroeger dateert.

14 In alle tabellen en grafieken valt Turkije binnen de categorie "Europa", conform het statistische gebruik en de classificaties die binnen de Belgische (AD SEI) en de Europese (Eurostat) statistiek worden gehanteerd. We zijn er ons van bewust dat deze classificatie tot controverse kan leiden. Om alle verwarring te vermijden, hebben we beslist een onderscheid te maken tussen onderdanen van de Europese Unie en onderdanen uit de rest van de wereld. In de mate van het mogelijke hebben we ook gepoogd de specifieke situatie van Turkije apart te behandelen.

Tabel 1.1. Geregistreerde immigraties: verdeling per nationaliteit, 1990-2005 (excl. asielzoekers en vluchtelingen)

(Bron: het RR – AD SEI)

Nationaliteit	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Totaal	57.593	67.098	66.648	64.125	66.883	64.259	62.650	60.645	61.252	68.443	68.599	77.572	82.637	81.890	85.370	90.337
België	11.531	13.339	11.603	10.654	10.134	9.768	9.616	9.609	10.572	10.681	11.320	11.610	12.423	13.113	12.932	12.950
Vreemdelingen	46.062	53.759	55.045	53.471	56.749	54.491	53.034	51.036	50.680	57.762	57.279	65.962	70.214	68.777	72.438	77.387
Europa (inclusief Turkije)	29.928	33.917	35.327	34.396	35.636	37.619	36.106	34.476	33.739	39.111	37.133	40.294	41.581	41.602	45.231	50.615
Europese Unie met 27	26.639	29.176	30.261	29.991	29.994	29.920	32.057	31.491	29.704	30.614	32.451	34.916	35.139	35.185	39.362	44.500
Europese Unie met 15 <i>waaronder</i>	24.285	26.398	28.321	28.077	28.112	28.213	30.238	29.325	27.358	28.018	29.593	29.685	30.220	30.446	32.356	34.872
Duitsland	2.677	3.035	2.952	3.131	3.207	3.289	3.325	3.249	3.206	3.070	3.036	2.883	2.965	2.942	3.307	3.250
Oostenrijk	90	76	93	121	184	175	317	361	262	258	205	220	258	248	248	254
Denemarken	320	396	435	470	490	449	497	462	397	385	408	383	326	339	299	343
Spanje	717	833	1.115	1.118	1.104	1.227	1.149	1.318	1.141	1.163	1.355	1.527	1.503	1.545	1.591	1.827
Finland	173	274	207	320	381	620	655	786	416	411	462	389	510	388	421	387
Frankrijk	5.799	5.807	5.992	6.088	6.354	6.472	6.732	7.210	7.385	7.931	8.108	8.039	8.134	8.187	9.520	10.377
Groot-Brittannië	2.706	3.215	3.141	2.971	3.063	2.899	2.893	2.805	2.722	3.020	3.222	2.660	2.545	2.496	2.364	2.207
Griekenland	642	742	777	881	872	810	633	676	539	605	531	554	593	636	601	716
Ierland	359	421	482	506	406	321	377	365	352	328	339	344	348	292	278	285
Italië	2.535	2.625	2.585	2.877	2.885	2.745	2.858	2.916	2.502	2.603	2.600	2.439	2.310	2.293	2.301	2.459
Luxemburg	150	193	231	281	241	224	220	237	194	184	189	218	234	231	227	244
Nederland	5.521	6.195	6.601	6.667	6.509	6.539	7.830	6.334	6.242	6.200	7.178	8.167	8.403	8.546	8.789	10.109
Portugal	1.637	1.957	3.222	2.165	1.891	1.761	1.881	1.693	1.384	1.313	1.320	1.347	1.565	1.822	1.907	1.933
Zweden	959	629	488	481	525	682	871	913	616	547	640	515	526	481	503	481
Andere EU-landen met 27 <i>waaronder</i>	2.354	2.778	1.940	1.914	1.882	1.707	1.819	2.166	2.346	2.596	2.858	5.231	4.919	4.739	7.006	9.628
Polen	737	539	585	723	787	797	946	1.066	1.120	1.152	1.132	2.929	2.427	2.085	3.481	4.815
Bulgarije	198	385	233	258	189	140	119	180	197	227	269	425	474	498	706	853
Roemenië	1.208	1.634	831	589	485	326	311	384	388	587	650	966	996	998	1.438	2.322
Andere EU-landen met 27	211	220	291	344	421	444	443	536	641	630	807	911	1.022	1.158	1.381	1.638
Europese landen buiten de Europese Unie (inclusief Turkije) <i>waaronder</i>	3.289	4.741	5.066	4.405	5.642	7.699	4.049	2.985	4.035	8.497	4.682	5.378	6.442	6.417	5.869	6.115
Bosnië-Herzegovina					3	1.210	47	30	19	47	28	76	77	90	113	99
Kroatië				54	46	95	35	33	53	57	41	112	95	60	86	99
Macedonië				20	53	61	79	84	120	114	185	233	232	201	267	
Rusland	1	2		54	113	160	208	172	204	223	319	445	449	486	492	497
Paspoort ex-USSR	185	383	415	431	493	309	290	264	298	310	260	200	145	124	107	150
Servie-Montenegro	496	960	1.457	741	685	2.543	17	54	66	4.245	70	161	222	259	296	281
Paspoort ex-Joegoslavië	10	3	4	4	6	39	264	213	172	593	122	180	169	149	155	165
Turkije	2.262	2.850	2.695	2.501	3.586	2.624	2.510	1.446	2.449	2.132	2.815	2.987	3.874	3.831	3.237	3.389
Andere Europa	335	543	495	620	690	666	617	694	690	770	913	1.032	1.178	1.186	1.182	1.168
Azië (exclusief Turkije)	4.233	5.353	4.719	5.083	4.918	4.123	4.151	4.062	4.161	4.406	4.917	6.074	7.281	7.072	7.385	7.370
China	358	586	632	616	542	606	585	603	667	700	821	1.280	2.127	1.579	1.394	1.225
India	513	791	635	730	519	386	515	435	536	561	662	852	959	1.101	1.213	1.339
Japan	776	734	705	984	1.107	889	800	797	872	956	890	798	820	938	1.083	1.027
Pakistan	342	458	355	451	289	156	189	185	221	167	147	283	383	390	564	673
Filippijnen	289	365	423	360	411	437	526	538	430	397	410	559	538	399	368	349
Thailand	172	206	217	227	232	233	244	242	276	325	373	447	469	553	614	573
Andere Azië	1.783	2.213	1.752	1.715	1.818	1.416	1.292	1.262	1.159	1.300	1.614	1.855	1.985	2.112	2.149	2.184
Afrika	7.338	9.524	9.887	9.290	11.123	7.641	7.713	7.149	7.792	8.835	9.741	12.884	15.025	14.435	14.012	13.388
Algerije	390	495	424	341	570	437	377	321	357	425	466	674	710	732	769	725
Kameroen	205	329	295	167	142	142	134	152	181	207	249	335	468	456	510	618
Congo (DRC)	1.588	1.843	2.692	2.325	2.226	1.024	833	637	674	793	822	1.413	1.313	1.133	1.143	1.106
Ghana	572	701	349	348	162	99	176	180	174	213	273	370	617	387	261	529
Marokko	2.441	3.379	3.242	3.324	4.738	3.593	3.975	3.880	4.327	4.936	5.667	7.072	8.495	8.438	8.014	7.106
Rwanda	230	262	256	240	585	341	166	134	158	145	177	147	138	207	203	163
Tunesië	411	374	301	298	323	276	279	231	258	290	354	440	494	510	445	494
Andere Afrika	1.501	2.141	2.328	2.247	2.377	1.729	1.773	1.614	1.663	1.826	1.733	2.433	2.790	2.572	2.667	2.647
Noord-Amerika	3.027	3.263	3.429	3.028	3.343	3.415	3.355	3.656	3.285	3.347	3.360	3.430	3.331	3.110	3.181	3.073
Canada	325	408	346	374	430	398	426	521	457	459	566	540	632	628	578	665
Verenigde Staten van Amerika	2.702	2.855	3.083	2.654	2.913	3.017	2.929	3.135	2.828	2.888	2.794	2.890	2.699	2.482	2.603	2.408
Latijns-Amerika	1.365	1.398	1.387	1.307	1.364	1.359	1.415	1.333	1.384	1.685	1.760	2.587	2.450	2.196	2.294	2.594
Brazilië	324	298	324	304	282	292	324	280	296	323	416	487	472	451	584	737
Andere Latijns-Amerika	1.041	1.100	1.063	1.003	1.082	1.067	1.091	1.053	1.088	1.362	1.344	2.100	1.978	1.745	1.710	1.857
Oceanië	138	163	187	191	143	172	203	259	243	256	263	278	241	259	234	240
Onbepaald en staatloos	33	141	109	176	222	162	91	101	76	122	105	415	305	103	101	107

2. Demografisch portret van de migranten

2.1. De leeftijd van de migratie

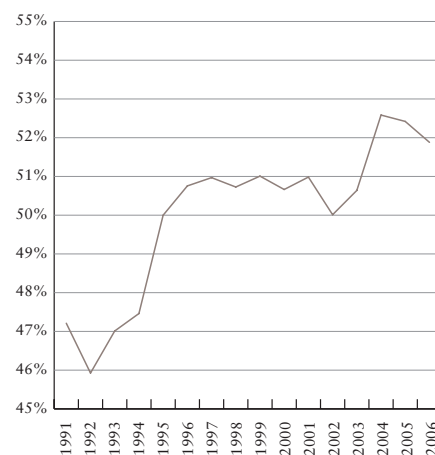
De meeste migranten komen tussen hun 18 en 40 jaar in België aan (65% van de toestroom in 2005) met een modale leeftijd¹⁵ bij de immigratie van 25 jaar (*fig. 1.4*). Deze immigranten waren soms in gezelschap van kinderen, wat het niet geringe aantal jonge kinderen verklaart. Het aantal van deze kinderen moet evenwel niet worden overschat. De minderjarigen maken immers niet meer dan 17% van de toestroom uit. Wanneer ze opnieuw vertrekken, doen de vreemdelingen dat over het algemeen kort na hun aankomst. De kans dat ze opnieuw vertrekken is het grootst bij vreemdelingen die nog niet lang in het land verblijven. Hoe langer hun verblijf duurt, hoe kleiner die kans (Perrin, 2007b). In tegenstelling tot bepaalde voorspellingen, zijn er een aantal die terugkeren op het ogenblik dat ze de pensioensgerechtigde leeftijd hebben bereikt. Dit aantal blijft echter beperkt (*fig. 1.4*).

2.2. De vervrouwelijking van de immigratie

De immigratie tijdens de 30 jaar na de oorlog was vooral een zaak van mannen. De crisis in de jaren 1970

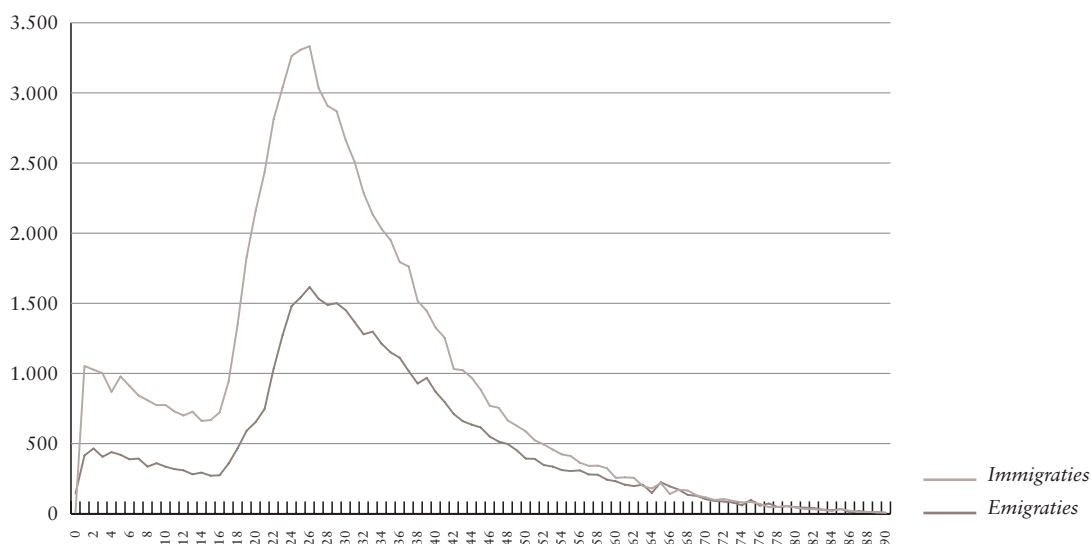
en de nieuwe migratiestromen die daarna op gang zijn gekomen, hebben tot een opvallende vervrouwelijking van de immigratie geleid, in die mate dat de meerderheid van de nieuw geregistreerden in 1995 vrouwen waren (*fig. 1.5*).

Figuur 1.5. Aandeel vrouwen bij de immigratie van vreemdelingen, 1990-2005 (Bron: RR – AD SEI)



15 De modale leeftijd bij de immigratie is de leeftijd waarop de instroom het grootst is.

Figuur 1.4. Leeftijd bij de immigratie en de emigratie van vreemdelingen, 2005 (aantal immigraties en emigraties per leeftijd) (Bron: RR – AD SEI)



Deze vervrouwelijking van de immigratie werd nog in de hand gewerkt door de gezinshereniging waarvan de echtgenotes van de arbeidsmigranten als eerste gebruik hebben gemaakt. De meer recente vervrouwelijking is eerder het resultaat van nieuwe vormen van migratie en van nieuwe migratiestromen waar de vrouw een centrale plaats inneemt. De meest extreme vormen van dit soort migraties zijn algemeen bekend, het gaat om migraties uit Oost-Europa, Azië en Zuidoost-Azië. Zo is meer dan 3/4de van de Thaise en Filipijnse migranten vrouw. Dit is ook het geval voor resp. 70% en 56% van de immigraties uit Rusland en Roemenië. Opvallend is ook dat de vervrouwelijking van de migraties uit de nieuwe lidstaten van de Europese Unie aan het verdwijnen is. Bij de Polen bijvoorbeeld, gaat het intussen meestal om mannen¹⁶.

2.3. Geografie van de bestemming van immigranten

Heel lang was Wallonië de voornaamste immigratiebestemming in België maar die tendens is intussen volledig gekeerd. De meeste nieuwe migranten komen intussen in Vlaanderen terecht, vervolgens in Brussel (fig. 1.6).

De toestroom van het aantal vreemdelingen in Wallonië stijgt opnieuw maar dit verloopt veel trager dan in de beide andere gewesten. Door zijn beperkte oppervlakte, is de impact in het hoofdstedelijke gewest uiteraard het meest merkbaar.

In de drie gewesten hebben zich de laatste jaren ook steeds meer EU-onderdanen gevestigd. Deze tendens is het sterkst in Brussel, die steeds een aantrekkingspool voor EU-onderdanen is geweest en waar ook de meeste onderdanen uit de nieuwe EU-lidstaten heen trekken. Wat de niet-EU immigraties betreft, vangt Brussel bijna evenveel migranten op als Vlaanderen, vooral als gevolg van de regularisaties binnen het kader van de wet uit 1999.

¹⁶ Sommige van deze extreme waarden moeten worden genuanceerd. Enkel personen die hier wettelijk verblijven worden in de statistieken opgenomen. Tot vandaag is het evenwel vaak zo dat vreemde vrouwen met Belgische mannen huwen, terwijl het omgekeerde (een vreemde man die met een Belgische vrouw huwt) veel minder vaak het geval is. Vreemde vrouwen die hier onwettig verblijven hebben dus meer kans dan mannen om een verblijfsbewijs te verkrijgen en in de statistieken te worden opgenomen (Perrin et Rajabaly, 2005). Een mooi voorbeeld van die scheeftrekking zijn de onderdanen uit de nieuwe lidstaten. De nieuwe immigratiemogelijkheden die geleidelijk aan worden ingevoerd, leiden tot een plotse stijging van het aantal mannen in de statistieken.

Figuur 1.6. Evolutie van de immigratie per gewest, 1990-2005 (excl. asielzoekers en vluchtelingen)

(Bron: RR – AD SEI)



3. De wettelijke motieven voor migratie¹⁷

Uit de statistieken betreffende vreemdelingen en immigranten zijn het wettelijke kader en de redenen van hun verblijf niet af te leiden. Er zijn gegevens beschikbaar over het aantal vreemdelingen per leeftijd, geslacht, nationaliteit, huwelijkssituatie, gemeente ... maar over het algemeen is het onmogelijk duidelijke en precieze informatie te verkrijgen over de motieven waarom de personen België zijn kunnen binnenkomen en zich hier hebben kunnen vestigen. Heeft dit te maken met de procedure gezinshereniging? Na een huwelijk? Om studies in een Belgische instelling te kunnen voortzetten? Na het vinden van een job in België?

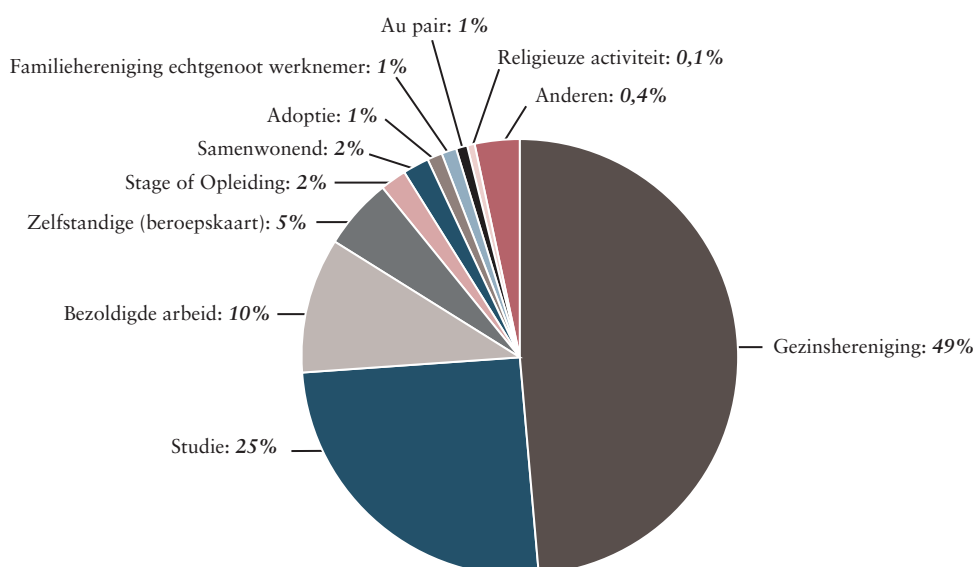
Jammer genoeg bestaat er over de redenen van de immigratie weinig betrouwbare informatie. Dit probleem is vooral opvallend voor wat gezinshereniging betreft, of het nu gaat over de aankomst van een partner, een kind of een ouder. In elk geval blijkt het om de voornaamste bron van immigratie van de laatste 30 jaar te gaan. Bepaalde indirecte gegevens, in het bijzonder de visa-gegevens, tonen aan dat het fenomeen grootschalig is maar laten een onvoldoende opvolging van de situatie toe.

Wij merken op dat de opname van een nieuwe wettelijke variabele in het Rijksregister, die het motief voor het afleveren van een verblijfstitel registreert, momenteel wordt voorbereid door DVZ. Deze ingreep zal het gebrek aan gegevens met betrekking tot dit onderwerp verhelpen.

Eén van de zeldzame informatiebronnen is de FOD Buitenlandse Zaken die over gegevens beschikt inzake visa waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de redenen van uitreiking van de visa (Perrin, 2007a). Bij gebrek aan andere gegevens baseren we een eerste schatting op deze gegevens. Aangezien het visasysteem voor een aantal landen niet van toepassing is, hebben deze gegevens niet op alle migranten betrekking. Bovendien kunnen mensen een visa aanvragen, die ook krijgen, maar uiteindelijk niet naar België komen. Anderen krijgen dan weer een visa voor een bepaald type verblijf, waarna hun statuut wordt gewijzigd eens

17 In dit deel van het verslag staat een nota die reeds was opgesteld voor de internationale dag van de migrant van 18 december 2006: Perrin, 2006c, Les motifs de séjour et les regroupements familiaux. www.diversiteit.be

Figuur 1.7. In 2006 uitgereikte visa voor lange duur in functie van de reden van het verblijf (Bron: Databank "visa" van de FOD Buitenlandse Zaken) Berekeningen: Nicolas Perrin (GéDAP-UCL))



ze in België verblijven. Een aantal personen, tenslotte, komt België onwettig binnen (of komt België binnen voor een korte periode waarvoor geen visa is vereist), blijft in het land en laat zich achteraf regulariseren zonder ooit een visa te hebben aangevraagd. Toch blijft er een verband tussen het aantal uitgereikte visa en de reële immigratie. Zo gaat het bij de 30.178 in 2006 uitgereikte visa voor lange duur (voor een verblijf van meer dan 3 maanden) in de helft van de gevallen om gezinshereniging (inclusief de aankomst van partner, kind(eren) of ouder(s)) (fig. 1.7). De tweede reden voor het uitreiken van visa is het voortzetten van de studies (25%), ver vóór het vinden van een job (10%). Dit betekent dat gezinshereniging tot vandaag ongetwijfeld de eerste reden van immigratie is. Omwille van de definitie van de indicator zelf, betekent dat evenwel niet dat de helft van de immigranten België binnenkomt of een verblijfbewijs verkrijgt na een gezinshereniging. Zoals we er immers reeds op hebben gewezen, zijn niet alle immigranten opgenomen in deze database. In het verleden is het aantal asielaanvragers even hoog en zelfs hoger geweest dan het aantal begunstigen van gezinshereniging (rond de jaren 1993 en 2000 o.m.). Bij het gebruik van deze gegevens is dus voorzichtigheid geboden.

Humanitaire regularisaties blijken het belangrijkste deel van de migraties te zijn die we tot vandaag niet zichtbaar kunnen maken aan de hand van visa-gegevens. Waar vroeger bijna geen enkel gegeven over deze vorm van migratie werd gepubliceerd, lijkt hierin sinds 2004 verandering te komen, al moet gezegd dat de statistieken nog niet erg gedetailleerd zijn. In afwachting van globale statistieken die toelaten het motief voor migratie van vreemdelingen die België binnenkomen en er verblijven te achterhalen, zullen we ons verdiepen in deze cijfers. Deze cijfers geven aan dat het hier, na gezinshereniging, om de tweede belangrijkste oorzaak van niet-EU lange termijnmigratie gaat (excl. asielaanvragen.) Humanitaire regularisaties volgen uit de mogelijkheid die de wet van 15 december 1980 biedt om een verblijfsvergunning op het Belgische grondgebied aan te vragen, indien men zich in uitzonderlijke omstandigheden bevindt en dit op basis van humanitaire redenen. Deze aanvragen worden behandeld door de “dienst humanitaire regularisaties” van DVZ.

Aangezien wij slechts over cijfers beschikken die betrekking hebben op een korte periode, is het moeilijk een tendens in de aanvragen te ontwaren. Het aantal aanvragen is sterk gedaald in 2006 en nadien opnieuw licht gestegen (tab. 1.2). Het aantal aanvragen voor humanitaire regularisatie in 2007 (13.883) is hoger dan het aantal asielaanvragen in datzelfde jaar, wat een indicatie geeft van zijn mogelijke impact op de lange termijnmigratie. In de laatste drie jaar stellen we een duidelijke stijging van het aantal afgehandelde dossiers vast, wat op zijn beurt zorgt voor een daling van de achterstand. Het aantal afgehandelde dossiers is hoger dan het aantal nieuwe aanvragen wat zich vertaalt in een positief beslissingsaldo (i.e. verschil tussen het aantal beslissingen en het aantal aanvragen), terwijl die in 2005 nog negatief was (toen de achterstand vergrootte). Dit stijgende rendement betreffende de afhandeling van de dossiers wordt vergezeld van een verhoging van het aantal positieve beslissingen, maar ook van een duidelijke daling van het regularisatiepercentage (van 49 naar 33%). DVZ wijst erop dat zelfs dit laatste percentage, het regularisatiepercentage van de jaren 2003 en 2004, respectievelijk 20 en 17,9%, overstijgt. Deze evolutie in het regularisatiepercentage blijft niettemin opmerkelijk, tegelijkertijd voor wat betreft de verhoging van 2003 ten opzichte van 2005, maar ook voor wat de daling van 2005 ten opzichte van 2007 betreft. Men kan redelijkerwijs denken dat de geleidelijke verdwijning van de achterstand wat betreft de aanvragen die te maken hebben met een onredelijke lange duur van de asielprocedure, aan de oorsprong ligt van deze radicale evolutie in het regularisatiepercentage.

Desalniettemin, om het fenomeen duidelijk te begrijpen en een oorzakelijk verband vast te leggen, zou dit onderwerp het voorwerp moeten zijn van een veel diepgaander onderzoek. Heeft er zich de laatste jaren bijvoorbeeld echt een sterke daling van het humanitaire regularisatiepercentage plaatsgevonden? Immers, sinds 2006 worden de dossiers die “zonder voorwerp” zijn geworden, opgenomen in het aantal genomen beslissingen. Deze “zonder voorwerp” dossiers doelen op die personen die geen belang meer hebben bij hun oorspronkelijke regularisatieaanvraag omdat zij bijvoorbeeld België hebben verlaten, of een verblijfstitel in het kader van een andere aanvraag hebben gekregen

(via gezinshereniging of als erkend vluchteling bijvoorbeeld). Men zou zich dus kunnen voorstellen dat er zich een overdracht heeft voorgedaan van een zeker aantal dossiers van personen die normaal op basis van humanitaire redenen geregulariseerd zouden worden naar andere dispositieven zoals gezinshereniging. De vermindering van het humanitaire regularisatiepercentage kan inderdaad gedeeltelijk verklaard worden door deze stijging van het aantal aanvragen die zonder voorwerp zijn geworden (19% van de beslissingen in 2007). Niettemin, zelfs al zou men deze beslissingen van de “aanvragen zonder voorwerp” uitsluiten, dan blijft het regularisatiepercentage nog steeds duidelijk dalen (van 49 naar 41%). Deze terugval is waarschijnlijk verbonden aan de daling van het aantal regularisaties “lange asielprocedure”, een daling die in verband gebracht kan worden met de vermindering in het aantal asielaanvragen en de vermindering van de behandelingsduur van de asielaanvragen. Niettemin, lijkt het nuttig het onderzoek wat betreft dit onderwerp verder te zetten.

Tabel 1.2. Aanvragen en beslissingen (Bron: Dienst Vreemdelingenzaken (Dienst Humanitaire Regularisaties) / Berekeningen Nicolas Perrin)¹⁸

	2005	2006	2007
Nieuwe aanvragen	15 927	12 667	13 883
Totaal aantal beslissingen (exclusief de verlengingen)	10 971	13 399	18 957
Positieve beslissingen	5 422	5 392	6 256
Negatieve beslissingen	5 549	6 024	9 109
Beslissingen “Aanvragen zonder voorwerp”	<i>Niet van toepassing</i>	1 983	3 592
Jaarlijks beslissingssaldo (exclusief de verlengingen)	-4 956	732	5 074
Eenvoudig regularisatiepercentage voor humanitaire regularisaties ¹⁹	49%	40%	33%
Percentage “aanvragen zonder voorwerp” ²⁰	<i>Niet van toepassing</i>	15%	19%
Gecorrigeerd regularisatiepercentage (excl. “aanvragen zonder voorwerp”) ²¹	49%	47%	41%

Het grootste deel van de aanvragen vóór 2007 zijn in feite aanvragen op basis van artikel 9 alinea 3 van de wet van 15 december 1980 (12.010, ofwel 87%), wat

tot 1 juni 2007 de basis vormde voor de aanvragen tot humanitaire regularisatie. De aanvragen in toepassing van artikel 9ter, m.a.w. humanitaire regularisatieaanvragen op grond van medische redenen, zijn veel lager in aantal (1.338, ofwel 10%).

Wat nog meer verbazing wekt, is het feit dat het aantal aanvragen op basis van het nieuwe artikel 9bis, dat eigenlijk de niet-medische aanvragen op basis van het artikel 9.3 moest vervangen, nog zeer marginaal is (535, ofwel 4%). Wat dit thema betreft, is er dringend nood aan een grondig onderzoek om te achterhalen of: 1/ men een reële daling van het aantal regularisatieaanvragen na de in werking treding van de wetswijziging heeft waargenomen 2/ de vertraging waarmee de gemeenten deze aanvragen overmaken aan DVZ deze discrepantie niet kan verklaren, hetgeen tot een specifiek onderzoek zou moeten leiden om deze vertraging en de eventuele evolutie erin, te bepalen 3/ de procedures om statistieken over dit thema voort te brengen volledig aangepast zijn aan de nieuwe wetgeving, een hypothese die we in deze overgangperiode tussen twee systemen van regularisatie, niet volledig kunnen verwerpen, ook al lijkt zij zeer onwaarschijnlijk 4/ bepaalde personen geen regularisatieaanvraag hebben ingediend voor de inwerking treding van de nieuwe wet opdat zij nog zouden kunnen profiteren van de ontvankelijkheidscriteria die van toepassing waren op de aanvragen ingediend vóór 1 juni 2007.

18 Om te vermijden dat de beslissingen die de aanvragen tot machtiging tot verblijf afsluiten vermengd zouden geraken met diegenen die een antwoord bieden op een aanvraag tot verlenging van de inschrijving in het vreemdelingenregister of het bevel om het grondgebied te verlaten (deze procedures zijn immers tamelijk verschillend), leek het ons nuttig deze laatste niet op te nemen in onze berekeningen en ons te concentreren op de nieuwe aanvragen tot humanitaire regularisatie. De procedures tot het verkrijgen van een verlenging van de inschrijving in het vreemdelingenregister of het bevel om het grondgebied te verlaten, verdienen een diepgaande studie, maar deze zou afzonderlijk gevoerd moeten worden. Door het feit dat deze twee procedures (aanvragen tot verlenging en nieuwe regularisatieaanvragen) worden vermengd, loopt men immers het risico op een zeer groot vertekend beeld in de statistische analyse.

19 Eenvoudig regularisatiepercentage voor humanitaire regularisaties = (aantal positieve beslissing / totaal aantal beslissingen) per jaar

20 Percentage “aanvragen zonder voorwerp” = (aantal “aanvragen zonder voorwerp” / totaal aantal beslissingen) per jaar

21 Gecorrigeerd regularisatiepercentage = ((aantal positieve beslissingen / (totaal aantal beslissingen – aantal “aanvragen zonder voorwerp”)) per jaar

In de beschouwde periode is het voornaamste regularisatiemotief de onredelijk lange duur van de asielprocedure (tabel 1.3). Echter, het aandeel van deze categorie lijkt sterk te verminderen (van 85% in 2005 naar 46% in 2007). Enerzijds, van 2005 t.o.v. 2006, kan deze afname verklaard worden door de gelijktijdige verhoging van het aantal regularisaties op basis van “humanitaire” redenen zonder verdere precisering. Men kan dus veronderstellen dat een deel van de personen die voorheen geregulariseerd werden in het kader van “lange asielprocedures” verschoven is naar de groep “humanitaire” redenen, wat mogelijk lijkt te zijn vanuit de inhoudelijke invulling van deze twee groepen. Anderzijds, is het aantal asielaanvragen en de behandelingstermijn van deze procedures aan het verminderen, waardoor het aantal personen dat aan deze criteria beantwoordt logischerwijze ook zou moeten afnemen. Wat betreft 2006 t.o.v. 2007 is het aantal regularisaties op basis van medische redenen enorm gestegen. In één jaar tijd is het aantal meer dan vijf maal verhoogd, waardoor hun aandeel in het totale aantal regularisaties van 7 naar 34% stijgt. Eens te meer, zou men zich moeten verdiepen in de bepalende factoren van deze evolutie.

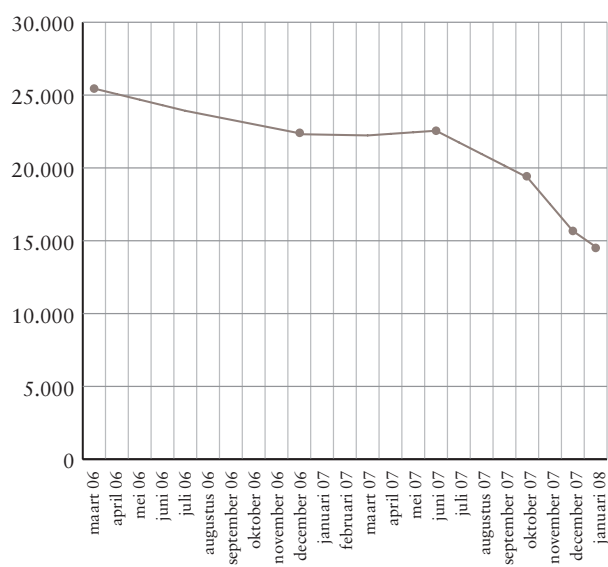
Tabel 1.3. Positieve beslissingen humanitaire regularisatie per voornaamst regularisatiemotief (Bron: DVZ (Dienst Humanitaire Regularisaties) / Berekeningen Nicolas Perrin)

A. Aantallen						
	Medisch	Lange asiel-procedure	Humanitair	Ouder van een Belgisch kind	Afghanen	Totaal
2005	236	4 604	224	227	131	5 422
2006	392	3 613	896	430	61	5 392
2007	2 100	2 849	937	353	17	6 256
Totaal	2 728	11 066	2 057	1 010	209	17 070
B. Percentage						
	Medisch	Lange asiel-procedure	Humanitair	Ouder van een Belgisch kind	Afghanen	Totaal
2005	4%	85%	4%	4%	2%	100%
2006	7%	67%	17%	8%	1%	100%
2007	34%	46%	15%	6%	0%	100%
Totaal	16%	65%	12%	6%	1%	100%

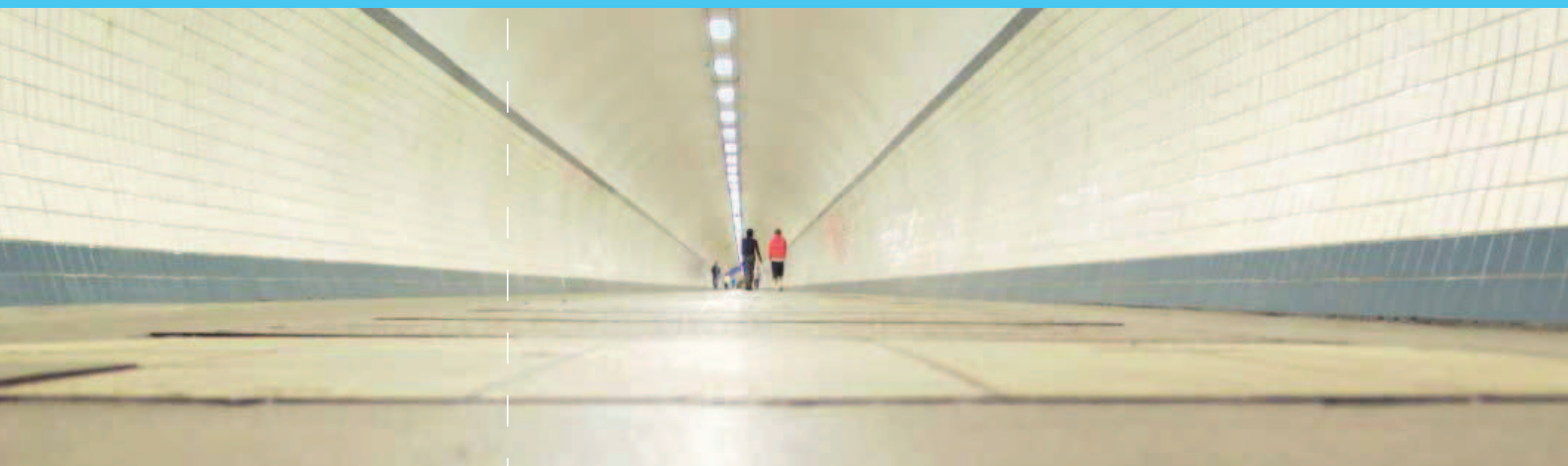
Volgens de statistieken die ons door DVZ werden overgemaakt, zou de versnelling van de behandeling van de dossiers sinds de laatste twee jaar een belangrijke resorptie van de achterstand tot gevolg hebben gehad, zeker tijdens het tweede semester van 2007, hetgeen ook overeenkomt met de reorganisatie van de dienst regularisaties van DVZ en de aanzienlijke verhoging van het aantal dossierbehandelaars. Indien deze tendens zich zou bevestigen, zou er sprake zijn van een omslag wat op termijn een efficiënter beheer van de regularisatieaanvragen zal toelaten. Niettemin dient deze inhaalbeweging nog te worden geconfirmeerd. Immers, indien de vermindering van het aantal openstaande procedures overeen lijkt te komen met de verhoging van het aantal dossierbehandelaars in de dienst, dan komt deze precies ook overeen met de inwerking treding van de nieuwe wet (fig. 1.8). Zelfs indien een oorzakelijk verband niet noodzakelijk aanwezig lijkt te zijn, dan blijft de gelijktijdigheid verontrustend en zet deze ons aan tot voorzichtigheid. Bovendien, blijkt (zoals we al stelden) het aantal procedures dat opgestart werd op basis van de nieuwe wet verbazingwekkend laag (4%), terwijl zij de daarvoor unieke procedure (artikel 9 alinea 3) moest vervangen. Men kan momenteel geen conclusies trekken, maar er is wel dringend nood aan bijkomend onderzoek opdat de omvang en realiteit van de daling in de achterstand tijdens de laatste maanden achterhaald kan worden.

De vragen die deze statistieken openlaten, mogen ons niet verhinderen om de zeer duidelijk waargenomen positieve evolutie te onderstrepen. Voortaan beschikken we over objectieve gegevens over dit uiterst belangrijk en gevoelig fenomeen. Deze gegevens moeten nog verbeterd worden om ons toe te laten de evoluties die aan de gang zijn te begrijpen, maar bepaalde vaststellingen kunnen reeds gemaakt worden. Vooreerst, is er geen bewezen groei van het aantal regularisatieaanvragen tijdens de laatste drie jaar. Vervolgens, lijkt de snelheid van afhandeling van de aanvragen te verhogen. Anderzijds lijkt het regularisatiepercentage te verlagen. Daarenboven, lijkt het aantal regularisaties op basis van de onredelijk lange duur van de asielprocedure op hetzelfde moment te zijn afgenomen als het aantal asielpcedures. Tenslotte, is het aantal regularisaties op basis van medische redenen in 2007 explosief toegenomen.

Figuur 1.8. Evolutie van de achterstand wat betreft de openstaande 9.3. procedures (Bron: Dienst Humanitaire Regularisaties / Berekeningen Nicolas Perrin)



2 Omvang van de asielinstroom en de perspectieven van de aanvragers²²



1. Enkele definities

Asielmigratie is sinds de sluiting van de grenzen in 1973-1974 een gegeven waar we in Europa niet omheen kunnen. De figuur van de asielzoeker mag dan al “populair” zijn geworden, de kennis over het fenomeen en de evolutie ervan zijn dikwijls heel beperkt, of heel vaak ook sterk vervormd. Om die asieldynamiek, en meer algemeen de migratiedynamiek waarvan asiel maar een onderdeel is, beter te begrijpen, volgt hieronder een kort overzicht van een aantal basisgegevens.

die in geval van terugkeer naar hun land van herkomst een reëel risico lopen te worden blootgesteld aan de doodstraf of executie, aan wrede, onmenselijke of mensonterende behandelingen, of aan ernstige bedreigingen t.o.v. hun leven of hun persoon, omwille van blind geweld in geval van een intern of internationaal gewapend conflict (dit geldt enkel voor burgers, niet voor militairen).

De Conventie van Genève uit 1951 regelt de asielprocedure en de erkenning van de vluchtelingen. De Conventie werd na de Tweede Wereldoorlog goedgekeurd en de doelstelling was om personen die omwille van bepaalde redenen hun land moesten ontvluchten, een minimale bescherming te bieden. Deze redenen zijn duidelijk in de Conventie bepaald en in tegenstelling tot wat er in de publieke opinie vaak wordt aangenomen als gevolg van de algemeen verspreide maar onjuiste term “politieke vluchteling”, gaat het niet uitsluitend om politieke redenen. Het gaat hier om een persoon die met reden vreest “te worden vervolgd op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een sociale groep of politieke overtuiging”. Een erkend vluchteling is een persoon die is erkend door een Staat die de Conventie van Genève heeft ondertekend en die aan de door de Conventie bepaalde criteria van bescherming beantwoordt. Zolang hij die erkenning niet heeft gekregen, wordt de persoon “asielzoeker” genoemd. Om als vluchteling te worden erkend moeten de door de asielzoeker aangevoerde vervolgingen verankerd zijn in één van de vijf criteria, die exhaustief zijn maar vatbaar voor interpretatie.

Krachtens een in Belgisch recht omgezette Europese richtlijn zijn de asieloverheden sinds 10 oktober 2006 ook bevoegd om de subsidiaire beschermingsstatus toe te kennen. Deze bescherming is er voor personen die niet als vluchteling kunnen worden beschouwd maar

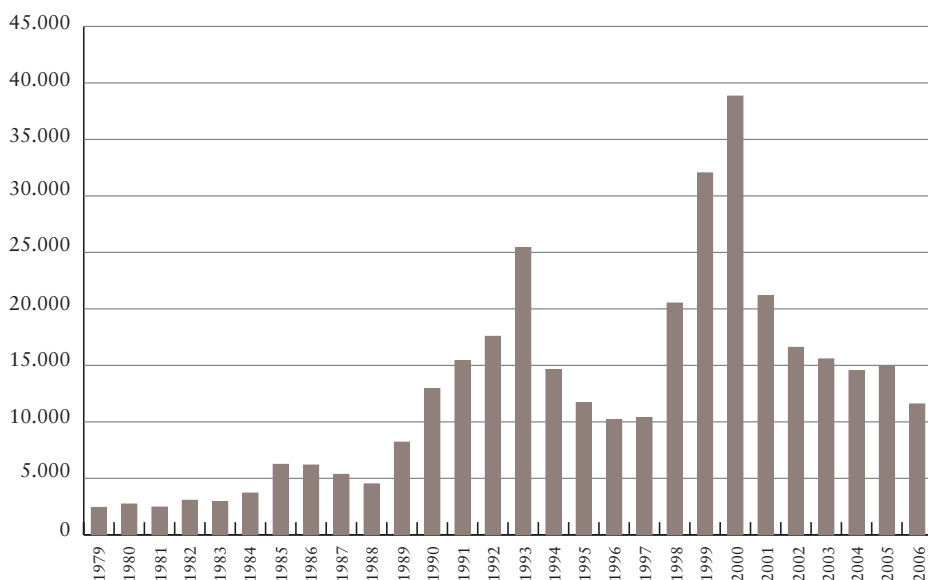
2. Evolutie van de asielaanvragen

Het aantal asielaanvragen is de laatste 20 jaar sterk toegenomen met twee relatief duidelijke crisissen tijdens dewelke de instroom sterk is gestegen, 1989-1993 en 1998-2000 (fig. 2.1). Zoals in heel wat andere Europese landen waren sinds 1989 de geleidelijke ineenstorting van de communistische regimes in Centraal- en Oost-Europa en de ontmanteling van ex-Joegoslavië het begin van een gevoelige stijging van het aantal asielaanvragers in België. De toestroom van asielaanvragers heeft in 1993 een eerste piek gekend met meer dan 25.000 aanvragen, vooral uit Congo (DRC), Roemenië en ex-Joegoslavië (in deze eerste fase hoofdzakelijk uit het Bosnische grondgebied). Tussen 1994 en 1997 is het aantal aanvragen gevoelig gedaald zonder echter het niveau van vóór 1989 te bereiken. Na deze luwte volgde echter een nog grotere toestroom van aanvragers dan tijdens de vorige periode. Na een historische piek van zo'n 40.000 aanvragen in 2000, is het aantal aanvragen opnieuw teruggelopen tot het huidige niveau dat redelijk vergelijkbaar is met de luwteperiode tussen 1994 en 1997.

Ondanks de sterke mediatisering mogen we dus stellen dat België momenteel een periode doormaakt met een redelijk laag aantal aanvragen en zelfs op één van de laagste niveaus sinds 1990 zit. (fig. 2.1).

De “grote asielcrisissen in België” mogen dan al als een weerspiegeling van de instabiliteit in de wereld worden gelezen, een tweede analyse die steeds vaker wordt gemaakt ziet in die verschillende crisissen vooral een opeenvolging van aanzwellende golven van ongegronde aanvragen, die de lacunes in de procedure exploiteren, gevolgd door terugtrekkende golven die dan het gevolg zijn van een hernieuwde aanpak van de Belgische overheden die de asielprocedure wijzigen waarmee ze erin slagen de ongegronde aanvragen terug te dringen.

Figuur 2.1. Evolutie van het aantal asielaanvragen in België, 1979-2006 Bron: UNHCR tot in 1987, jaarverslagen van CVGS van 1988 tot 1995 DVZ (Wachtregister) vanaf 1996 Berekeningen: Nicolas Perrin (GéDAP-UCL)

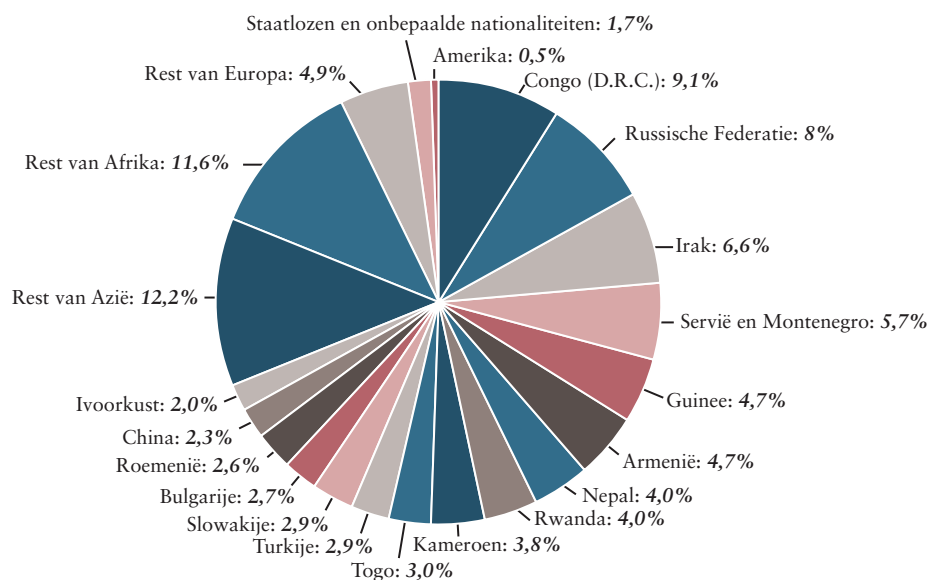


3. Oorsprong en nationaliteit

Een gedetailleerde analyse van de nationaliteiten die asiel aanvragen is interessant omdat die volledig ingaat tegen het klassieke discours, dat de asielzoeker in de eerste plaats als een economische migrant beschouwt. Asielaanvragers beantwoorden misschien niet altijd aan alle criteria van de Conventie van Genève, toch moeten we vaststellen dat de asielaanvragers vooral afkomstig zijn uit landen die situaties van geweld of langere periodes van instabiliteit hebben gekend (fig. 2.2).

Op basis van deze eenvoudige gegevens per nationaliteit kan uiteraard niet worden gesteld dat de asielaanvragen steeds gegrond zijn. Toch moet men vaststellen dat de aanvragers niet massaal uit alle landen zonder onderscheid komen. De aanvragen komen vaak uit onstabiele tot zeer onstabiele landen, en meer verspreid uit landen waar de levensomstandigheden van bepaalde bevolkingsgroepen of minderheden zorgwekkend zijn. Aanvragers komen weliswaar niet altijd voor de internationale beschermingsmaatregelen in aanmerking, toch is het verkeerd om ze enkel als economische migranten te beschouwen.

Figuur 2.2. Oorsprong van de nieuwe asielaanvragers 2005 Bron: DVZ (Wachtregister) Berekeningen: Nicolas Perrin (GédAP-UCL)



4. Erkenning en weigering van erkenning

Om de situatie te vatten moet er een erkenningspercentage worden berekend. Intuïtief wordt vaak een vergelijking gemaakt tussen het aantal positieve beslissingen in een jaar en het totaal aantal beslissingen in datzelfde jaar. Deze methode laat echter niet toe rekening te houden met het feit dat een aanvraag en eindbeslissing niet noodzakelijk in hetzelfde jaar plaatsvinden, wat de resultaten sterk kan beïnvloeden. De berekening is dus veel complexer dan het lijkt. De enige aanvaardbare oplossing is om de asielaanvragers die hetzelfde jaar een aanvraag hebben ingediend te volgen en aan te geven hoeveel er na een, twee, drie jaar... zijn erkend, totdat er geen enkele aanvrager meer overblijft (*fig. 2.3*).

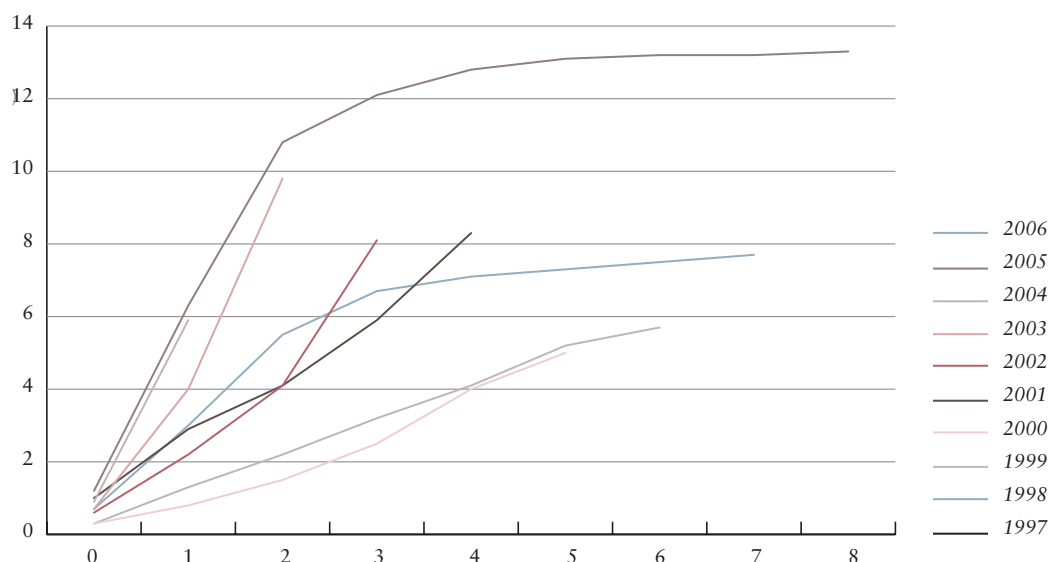
Vervolgens kunnen deze gecumuleerde percentages die per jaar van indiening van de aanvraag zijn opgemaakt, worden vergeleken. Het resultaat is een berekening van het percentage volgens het jaar van indiening en de duur van de procedure (van der Erf, Heering en Spaan, 2006a; Perrin en Poulain, 2006b). Het probleem met deze percentages is dat men in theorie zou moeten wachten tot alle aanvragen die een bepaald jaar zijn ingediend worden afgesloten om ze te kunnen berekenen. Op basis van de gecumuleerde

erkenningspercentages na 1, 2 of 3 jaar tekent er zich evenwel al een tendens af. Uit deze percentages zijn twee zaken af te leiden. Het uiteindelijke gecumuleerde erkenningspercentage is eerst en vooral zeker lager voor de aanvragers uit de periode 1998-2000 toen er meer aanvragen waren (minder dus dan wat het “intuïtieve” percentage leek aan te tonen). Maar vooral, het gecumuleerde erkenningspercentage mag dan al stijgen sinds 2001, het huidige erkenningspercentage ligt niet boven het niveau van vóór 1998.

Volgens onze indicatoren per cohort, zitten we momenteel ongeveer exact op het niveau van 1997, wat geen buitengewoon hoge erkenningspercentages doet vermoeden. Indien de evolutie de huidige curve volgt, zitten we rond de 15%, wat met de percentages uit 1997 overeenkomt.

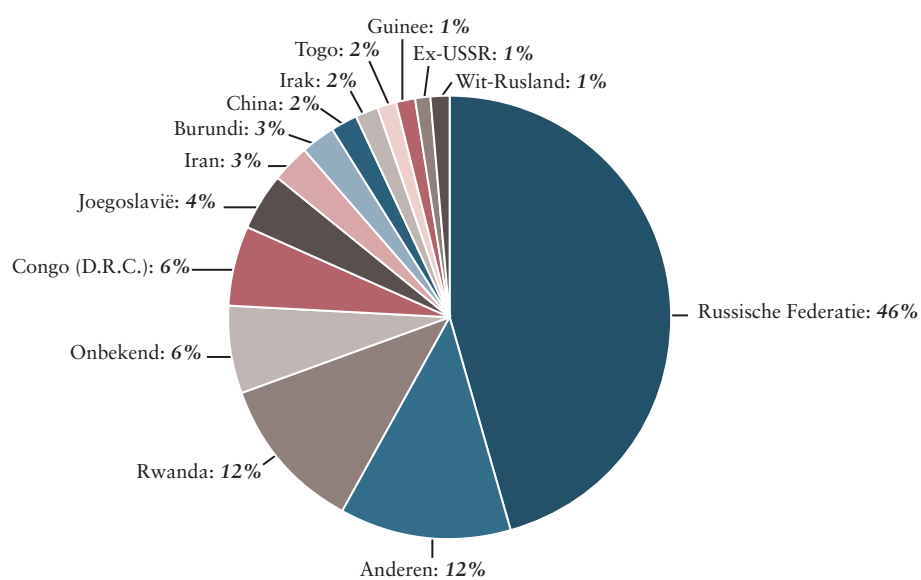
De verhoging van het aantal erkenningen hangt ook samen met het stijgende aantal Tsjetsjeense asielaanvragers en met de volledig gewijzigde behandeling van die dossiers. De plaats die de vluchtelingen uit Rusland bij die erkenningen innemen is beslist één van de meest opvallende evoluties van de laatste jaren (*fig. 2.4*). Russen zijn in 2005 veruit de

Figuur 2.3. Gecumuleerde erkenningspercentages (in %) volgens het jaar van de indiening van de aanvraag en de duur van de procedure (in jaren sinds de indiening van de aanvraag) (Bron: DVZ (Wachtregister) Berekeningen: Nicolas Perrin (GéDAP-UCL))



voornaamste groep erkende vluchtelingen (45%), nog voor de Rwandezen, Congolezen, Serviërs, Iraniërs en Burundezen.

Figuur 2.4. Belangrijkste nationaliteiten van de in 2005 erkende vluchtelingen (Bron: DVZ (Wachtregister) – Berekeningen: Nicolas Perrin (GéDAP-UCL))



5. Vluchtelingen en uitgeprocedeerden

5.1. De vluchtelingen

Het aantal vluchtelingen die in België verblijven is relatief beperkt (15.196 personen op 1 januari 2006) en dit vooral omwille van drie redenen: het aantal personen dat jaarlijks als vluchteling wordt erkend is laag (niet meer dan enkele duizenden); bepaalde vluchtelingen kiezen ervoor om terug naar hun land van herkomst terug te keren zodra de situatie dit mogelijk maakt. Indien ze niet kunnen of wensen terug te keren, worden vluchtelingen relatief makkelijk Belg (Perrin, 2001), o.m. dankzij een vereenvoudigde naturalisatie-procedure die voor hen openstaat (na 2 jaar verblijf i.p.v. na de gebruikelijke 3 jaar).²³

5.2. De uitgeprocedeerden

Kennis over vreemdelingen van wie de aanvraag werd verworpen is niet onbelangrijk maar niettemin erg verspreid en slaat enkel terug op een beperkt deel van de betrokken populatie. Bij gebrek aan een globale opvolging weten we uiteindelijk dus amper waar ze terecht komen. Over de gedwongen verwijdering weten we al iets meer omdat die per definitie sterk door de administratie wordt omkaderd. Zo beschikken we over gegevens waaruit blijkt dat de omvang van de gedwongen verwijdering van uitgeprocedeerde asielaanvragers relatief beperkt is, t.o.v. de hele groep van uitgeprocedeerde asielaanvragers. Bij de gedwongen verwijdering van uitgeprocedeerde asielaanvragers gaat het om ongeveer 1000 à 2000 personen per jaar, terwijl er jaarlijks 15.000 à 20.000 aanvragen worden verworpen. Het berekenen van een statistische indicator van de gedwongen verwijdering is moeilijk omdat de bevolking die aan het risico is blootgesteld niet kan worden berekend. We kunnen evenwel een poging doen om een percentage te berekenen dat het aantal verwijderingen met het aantal negatieve eindbeslissingen in verband brengt. Dit percentage is vertekend, we weten immers niet exact hoeveel personen vrijwillig en niet-begeleid terugkeren en tussen de negatieve beslissing en de verwijdering zit er soms veel tijd (hij/zij die het ene jaar wordt verwijderd, is vaak diegene die in een ander jaar werd afgewezen). Toch kunnen we bij gebrek aan gegevens niet verder

gaan. Om deze vertekening te beperken, hebben we het percentage over de 5 laatste jaren berekend. Dit bedraagt zo'n 8%, wat betekent dat met deze dwangmaatregelen niet meer dan ongeveer 8% van de uitgeprocedeerden tijdens de laatste 5 jaar kon worden verwijderd. De evolutie van dit percentage is moeilijk om volgen. Het aantal verwijderingen evolueert van jaar tot jaar immers willekeurig. De verwijderingvoorwaarden zijn duidelijker. De meeste personen verbleven op het ogenblik van de verwijdering in het land (er is dus sprake van een repatriëring). Personen wiens aanvraag aan de grens wordt onderzocht en verworpen, en die vervolgens worden teruggeleid zijn zeldzaam, ook al krijgt dit soort gevallen vaak veel aandacht.

6. Gedeeltelijke conclusie van een bewogen geschiedenis

De evolutie van het aantal asielaanvragers was de laatste twintig jaar heel bewogen. Het aantal aanvragen is intussen weer stabiel op een niveau dat hoger is dan dat in de jaren 1980, maar relatief laag in vergelijking met de twee Belgische historische pieken in 1993 en 2000.

In tegenstelling tot vele clichés zijn asielaanvragers geen migranten zoals de anderen, die hier enkel in België vertoeven omwille van de economische situatie in hun land van herkomst. Ook al beantwoorden ze niet altijd aan de wettelijke definities van “vluchteling”, toch kunnen we niet anders dan vaststellen dat ze heel vaak uit regio’s in de wereld komen die door instabiliteit of geweld waren getroffen of het nog altijd zijn (Congo, Rusland, Tsjetsjenië, Irak, Servië en Kosovo, Nepal...) en het is dus fout er enkel economische migranten van te maken.

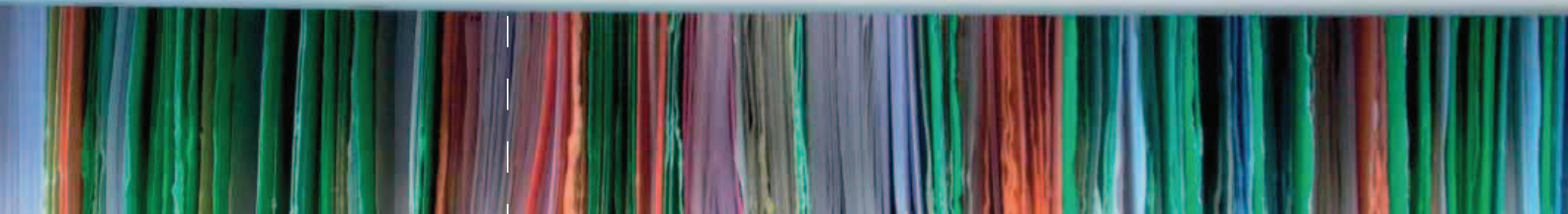
De crisis en hervorming van het systeem dat asiel-aanvragen moet onderzoeken heeft een aanzienlijke invloed op het erkenningspercentage gehad. Tijdens de periode waarin het systeem was overbelast, is het erkenningspercentage sterk gedaald, zelfs voor groepen waarvoor het aantal aanvragen niet is gestegen en die uit een land afkomstig zijn waar de situatie niet is veranderd. Later heeft de snellere behandeling tot de verhoopte daling van het aantal aanvragen geleid. Het erkenningspercentage is opnieuw gestegen maar heeft niet tot een nieuwe verhoging van het erkenningspercentage voor alle groepen geleid.

Het aantal erkende vluchtelingen dat in België verblijft, ook al stijgt het de laatste jaren licht, blijft redelijk beperkt (iets meer dan 15.000 personen op 1 januari 2006). Het lot van de uitgeprocedeerden, die de meerderheid van de aanvragers vormen, is moeilijker na te gaan. De situatie van die personen maakt hun opvolging moeilijk. Ook al bestaan er gegevens, een echte monitoring bestaat er niet.

De asielproblematiek is op vandaag essentieel om de evolutie van de migraties naar België te begrijpen, het komt er echter vooral op aan het fenomeen exact in te schatten. De meeste vluchtelingen komen immers uit het zuidelijk halfrond, daar waar de meest gewelddadige conflicten van deze tijd worden uitgevochten. asiel

is slechts een van de componenten van de migratiestromen richting België en het gaat hierbij om slechts een minderheid van de migranten.

3 De vreemde bevolking (in wettig verblijf) en haar kenmerken



1. Een vreemde bevolking die stagneert omwille van de nationaliteitswijzigingen

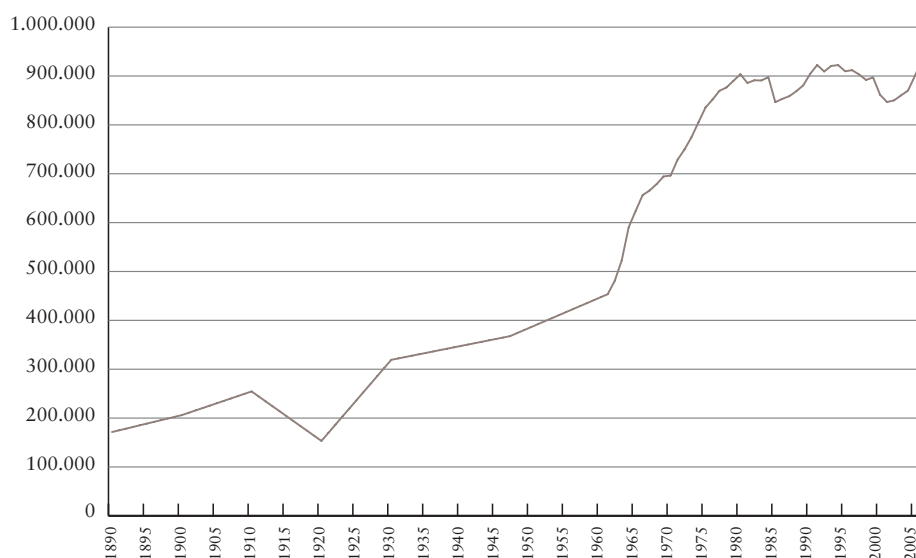
Het klassieke discours verwacht vaak de bevolking van vreemde nationaliteit (personen die niet de Belgische nationaliteit hebben) en de bevolking van vreemde afkomst, twee categorieën die de statistiek niet door mekaar mag halen. Daarom worden het aantal vreemdelingen en de evolutie ervan over het algemeen slecht ingeschat, ondanks de schijnbaar eenvoudige thematiek. Tot vandaag leeft het gevoel immers dat de buitenlandse aanwezigheid sterk groeit, terwijl het aantal vreemdelingen in de praktijk stagneert. Zo krijgt de niet-Europese bevolking binnen de vreemde bevolking veel aandacht, hoewel we vaststellen dat in vergelijking met de meeste andere Europese landen, die in België eerder beperkt is. In dit hoofdstuk zullen we de fenomenen die deze verwarring in stand houden onderzoeken.

1.1. Een stagnerende bevolking

Tijdens de volledige eerste helft van de 20ste eeuw is het aantal vreemdelingen constant toegenomen, de onderbrekingen tijdens de eerste en tweede wereldoorlog buiten beschouwing gelaten. Tussen 1890 en 1948 is het aantal vreemdelingen van 171.000 naar 368.000 gestegen en dus meer dan verdubbeld (fig. 3.1).

Ondanks deze sterke aanvankelijke groei ging het aantal vreemdelingen er in de jaren 1950 sterk op vooruit, om nog sterker toe te nemen in de jaren 1960 en 1970. Deze gevoelige stijging tijdens de dertig jaar na de oorlog was enerzijds het gevolg van een sterke arbeidsmigratie vanuit Zuid-Europa aan het eind van de jaren 1940 en 1950, vervolgens tijdens de jaren 1960 en 1970, en anderzijds van de ontwikkeling van een migratiestroming vanuit Marokko en Turkije. Ondanks de officiële stopzetting van de arbeidsmigratie in 1974 bleef het aantal vreemdelingen tot in 1980 stijgen. Sinds 1981 tot op vandaag werd de evolutie van het aantal vreemdelingen steeds onzekerder. In deze periode wisselden de korte groeifases zich met plotse dalingen af. Zo waren er op 1 januari 1981 zo'n 904.000 vreemdelingen, terwijl er op 1 januari 2006 ongeveer 900.000 waren.

Figuur 3.1. Evolutie van het aantal vreemdelingen in België, 1890-2006 (Bron: Tellingen en bevolkingsregisters - AD SEI)



Zoals we reeds hebben vermeld zijn de immigratiestromen sinds midden van de jaren 1980 constant aan het toenemen, deze weifelende evolutie is dan ook moeilijk te begrijpen. Precies op het moment dat het migratiesaldo opnieuw positief is geworden, is het aantal vreemdelingen het sterkst afgenomen. Daarom moeten we alle componenten van de evolutie van deze bevolking analyseren: vertrek en aankomst, geboortes en overlijdens, verwerven en verliezen van de Belgische nationaliteit.

1.2. De componenten van de paradoxale evolutie van de vreemde populatie

1.2.1. Stijgend migratiesaldo

Het aantal vreemdelingen stagneert of daalt sinds de jaren 1980, het aantal immigraties van vreemdelingen daarentegen stijgt constant gedurende deze periode (cfr. 1.). Verder bereikt de wettelijke immigratie de laatste tijd historische pieken, ondanks een officieel restrictief migratiebeleid. De gezinshereniging en de stijging van het aantal asielzoekers in de jaren 1990 hebben ervoor gezorgd dat er van de wil om de instroom te beperken niets in huis is gekomen. Het aantal vreemdelingen, dat hier wettig verblijft en dat beslist om het land te verlaten om naar hun land van herkomst terug te keren, is gevoelig gedaald. Door de sterk groeiende immigratie enerzijds en de beperkte en stagnerende emigratie anderzijds, is het migratiesaldo sterk stijgend. Logischerwijze zou de vreemde populatie dus moeten stijgen, wat helemaal niet het geval is. Daarom moeten we de andere componenten van de vreemde populatie grondiger analyseren: geboortes, overlijdens en nationaliteitswijzigingen.

1.2.2. Een afnemend maar nog steeds positief natuurlijk saldo

Sinds 1985 is het aantal geboortes van vreemde nationaliteit sterk afgenomen. De voornaamste reden van dit fenomeen is niet zozeer de afname van de vruchtbaarheid van de vrouwen, maar wel de wijzigingen van het

recht inzake Belgische nationaliteit waardoor steeds meer kinderen van vreemde ouders bij de geboorte de Belgische nationaliteit krijgen. Deze impact van het recht laat zich gevoelen door de jaarlijkse bruuske wijzigingen van de toepassing van de toekenningregels van de Belgische nationaliteit en vooral in 1985 en 1992. Sinds 1985 krijgen kinderen van een Belgische moeder en een vreemde vader de Belgische nationaliteit, terwijl ze tot 1984 nog als vreemdelingen werden beschouwd. Sinds 1992 krijgen kinderen die in België zijn geboren uit vreemde ouders, die zelf in België zijn geboren (de zogenaamde “derde generatie”) bij de geboorte de Belgische nationaliteit en ook kinderen met ouders die al minstens 10 jaar in het Koninkrijk zijn geïmmigreerd, krijgen deze mogelijkheid.

Ondanks deze terugval, blijft het aantal geboortes hoger dan het aantal vreemde overlijdens. Het uiteindelijke natuurlijke saldo (i.e. het verschil tussen aantal geboortes en het aantal sterftes) van de vreemde populatie blijft dus positief, ook al is het gevoelig beperkt. We zitten met de vreemde populatie met een redelijk atypische situatie: het migratiesaldo is positief en stijgend, het natuurlijke saldo is teruggefallen maar blijft nog steeds positief, en toch stagneert of vermindert de populatie.

1.2.3. Een belangrijke component van de dynamiek: de nationaliteitswijzigingen

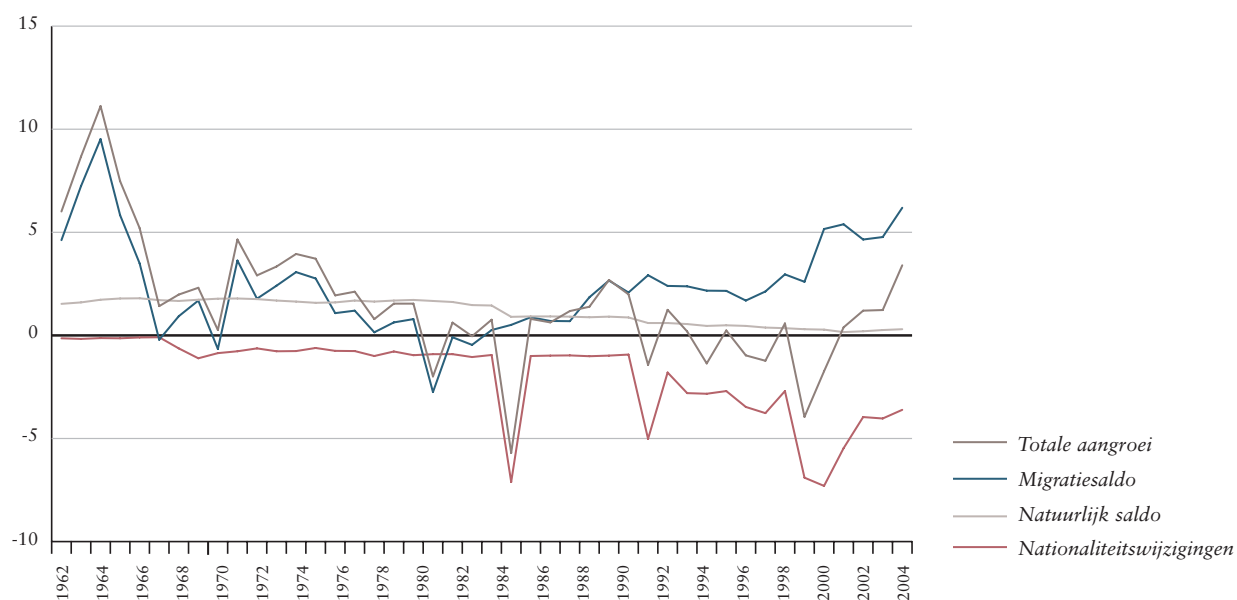
De voornaamste reden van de vermindering of de stagnatie van de vreemde populatie, ondanks zijn dynamisch en natuurlijk migratiekarakter, is de sterke groei van het aantal verkrijgingen of toekenningen van de Belgische nationaliteit door/aan vreemdelingen.

Aanvankelijk was het nationaliteitsrecht redelijk restrictief, wetswijzigingen in 1984, 1991 en 1999 hebben dan weer voor een inhaalbeweging gezorgd en voor bruuske verhogingen van nationaliteitswijzigingen. Op langere termijn hebben die wijzigingen tot een verhoging van het gemiddelde aantal vreemdelingen dat Belg wordt geleid. Indien we rekening houden met het feit dat de wijzigingen van het wetboek van de nationaliteit tot een daling van het aantal geboortes van vreemde nationaliteit heeft geleid,

waarbij een aantal vreemde kinderen bij de geboorte de Belgische nationaliteit heeft kunnen krijgen, zijn het nationaliteitsrecht, en de nieuwe kansen die het vreemdelingen biedt Belg te worden, de voornaamste motor van de demografische dynamiek van de vreemde populatie geworden (fig. 3.2). De laatste twintig jaar zijn het migratiesaldo en het natuurlijke saldo ruimschoots gecompenseerd door de nationaliteitswijzigingen, wat uiteindelijk tot een globale nulgroei van de vreemde populatie heeft geleid.

Figuur 3.2. Componenten van de beweging van de vreemde populatie, 1962, 2005

(Bron: Bevolkingsregisters - AD SEI)



2. Een vooral Europese vreemde populatie

2.1. Een onvermijdelijke Europese populatie die zich hernieuwt

In 2006 bestond de meerderheid van de vreemde populatie in België uit Europeanen, waarvan 64% uit de EU-lidstaten van 15 (fig. 4.6 en tab. 4.2). De Europeanen uit de lidstaten die in 2004 tot de Europese Unie zijn toegetreden zijn niet zo talrijk (3%), net als de onderdanen uit Bulgarije en Roemenië, landen die op 1 januari 2007 lid zijn geworden, en die met iets minder dan 11.000 zijn. De andere, niet-EU Europeanen zijn goed voor zo'n 73.000 personen, of 8% van de vreemde populatie. Het gaat vooral om Turken (40.000 personen), Russen (8.000) en personen uit het voormalige Servië-Montenegro. Deze oververtegenwoordiging van Europeanen, en vooral van EU-burgers in de vreemde populatie is het voornaamste kenmerk van de vreemde populatie in België. Enkel Luxemburg en Frankrijk hebben een even sterk vertegenwoordigde vreemde populatie uit de EU (in beide gevallen vooral uit Portugal). Met 67% EU-burgers (68% met de Bulgaren en Roemenen erbij), waren er op 1 januari 2006 twee keer meer EU-onderdanen in België dan gemiddeld in de Unie met 25 (fig. 3.3 en 3.4).

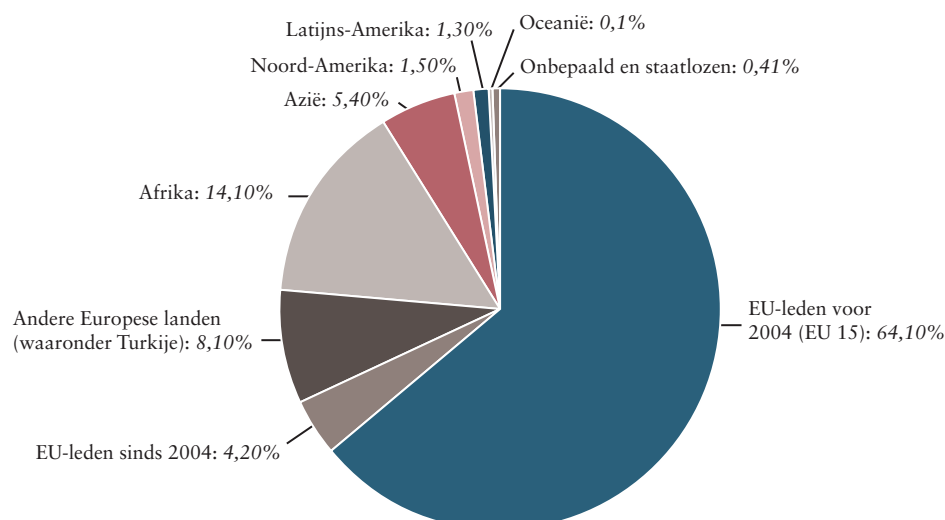
Naast het bekende geval van de Fransen en de Nederlanders, die sinds 20 jaar in aantal stijgen,

is ook het aantal onderdanen uit de voormalige EU-15, en ook hun aandeel in de vreemde populatie de laatste vijftien jaar licht gestegen (fig. 3.5 en tab. 3.1). Dit betekent een breuk in vergelijking met de vorige historische periode tijdens dewelke het relatieve aandeel van EU-onderdanen was teruggelopen, als gevolg van de toename van de Marokkaanse en Turkse migraties. Deze vaststelling heeft uiteraard veel te maken met het feit dat die EU-onderdanen heel zelden Belg worden, en in elk geval veel minder dan niet-EU-onderdanen. Met de uitbreiding, en op termijn het onvermijdelijk opheffen van de beperkingen op het vrije verkeer voor de burgers van de nieuwe lidstaten, zal 70 à 75% van de vreemdelingen EU-onderdaan zijn met een volledige vrijheid van verkeer en vestiging.

Ook al krijgen ze veel aandacht in de media, de toestroom afkomstig van de 10 nieuwe lidstaten van de Unie blijft nog steeds relatief beperkt en heeft niet geleid tot de aangroei van aanzienlijke populaties die zich in België vestigen. Na 50 jaar van onder-

24 In tegenstelling tot de gewoonlijk door AD SEI gepubliceerde gegevens, zijn de vluchtelingen niet in een aparte fictieve nationaliteit gegroepeerd, ze worden evenwel meegeteld in elke nationaliteit of groep van nationaliteiten.

Figuur 3.3. Samenstelling van de vreemde populatie volgens de nationaliteit²⁴, 1 januari 2006 (Bron: RR - AD SEI)



brekingen, slechts afgewisseld door beperkte golven vluchtelingen, komen de stromen die we vanuit het interbellum kennen opnieuw op gang. Het niveau van de jaren 1930, toen de Polen de voornaamste vreemde gemeenschap vormden, halen we evenwel niet. Het groeicijfer van deze stromen is aanzienlijk maar dan enkel omdat het aanvankelijke niveau zeer laag was. Sinds 1989 springt één land met een echt aanzienlijke migratie erboven uit, nl. Polen (*tab. 3.1*). Aangezien het hier om een recente migratie gaat, is er nog lang geen sprake van een talrijke populatie (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2006). Ondanks de toegenomen instroom, tellen we op vandaag nog geen 20 000 Polen.

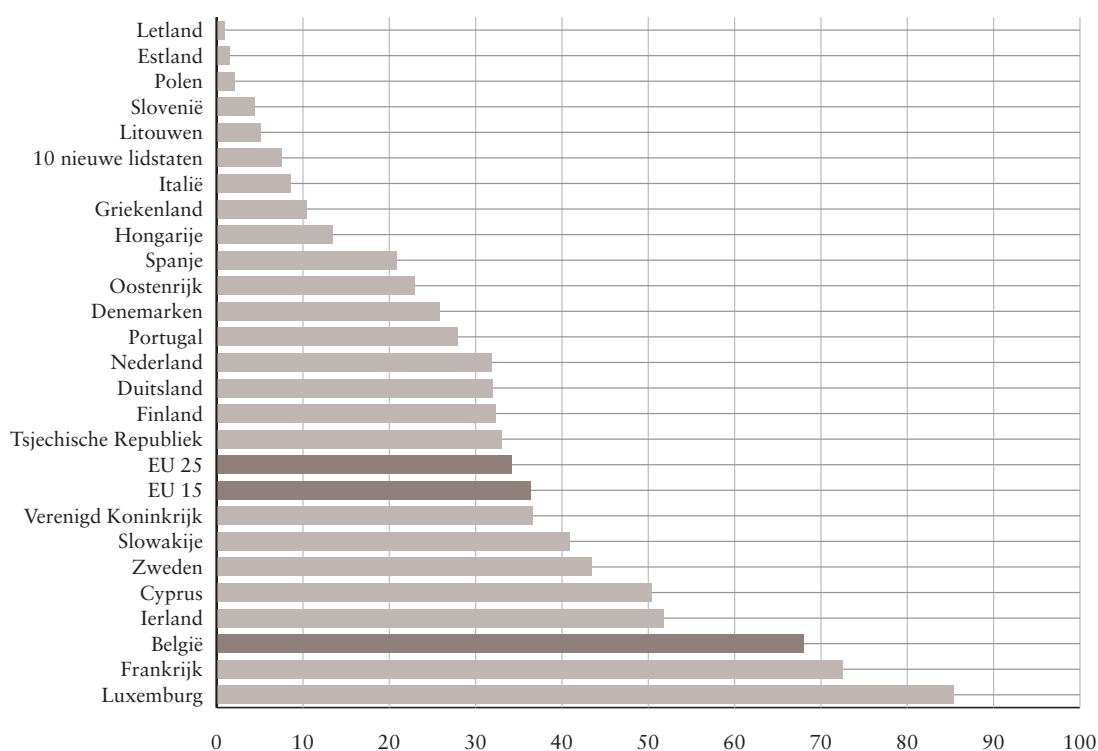
De recente uitbreiding van de Europese Unie met Bulgarije en Roemenië zal de situatie in principe niet grondig wijzigen. Na Polen is de Oost-Europese toestroom vanuit Roemenië het grootst (*tab. 3.1*). De migratie vanuit Bulgarije is beperkter, ook al mag ze

niet worden onderschat. Heel zelden immers vertaalt zich dat nog in de regularisatie van een wettige verblijfssituatie. Het aantal geregistreerde personen is hoedanook eerder beperkt: minder dan 8.000 Roemenen en iets meer dan 3.000 Bulgaren.

Naast die Europese populaties afkomstig uit lidstaten van de Europese Unie, zijn er nog de Europese niet-EU populaties, vooral uit Turkije, ex-Joegoslavië en Rusland.

Figuur 3.4. De Europeanen in de vreemde populatie van de landen van de Europese Unie (EU 25), 1 januari 2005

(Bron: Eurostat - GÉDAP en BIVS (2007))



Het aantal Turken daalt sinds een twintigtal jaar gevoelig (-55%) (tab. 3.1). Deze daling is niet het gevolg van vertrekken. De immigratie vanuit Turkije is nog steeds aanzienlijk, ook al is ze minder dynamisch dan in het verleden. Feit is ook dat het aantal Turken dat Belg wordt, hoger is dan het migratiesaldo.

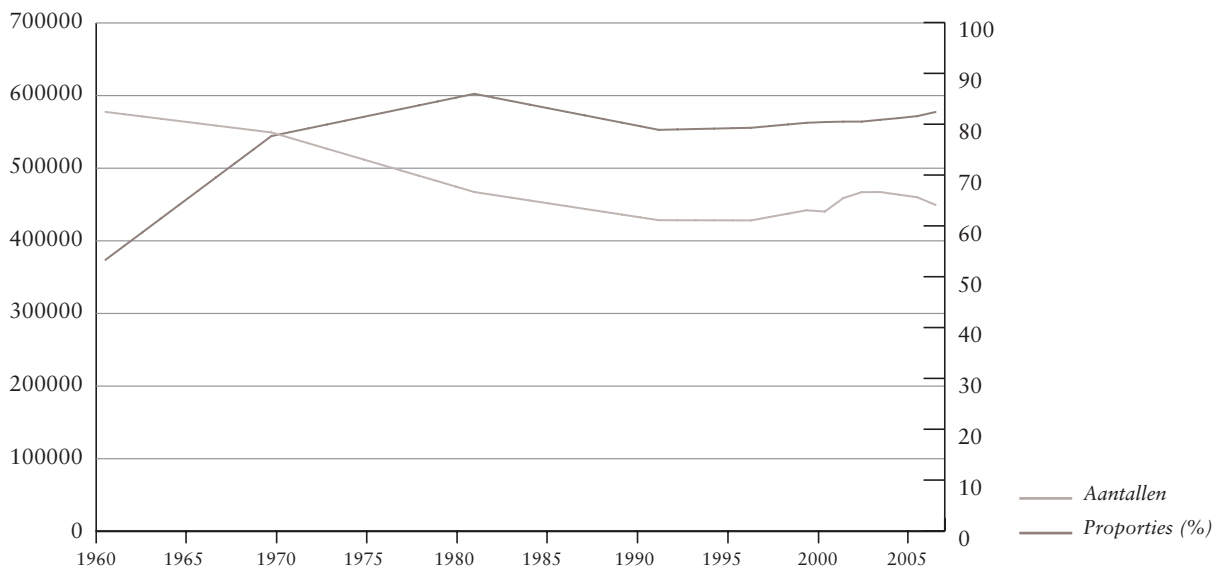
De populatie vanuit ex-Joegoslavië is het gevolg van de stromen vluchtelingen die de Federatie, in ontbinding sinds begin van de jaren 1990, zijn ontvlucht. Onderdanen uit Servië-Montenegro²⁵ (vooral Serviërs en Kosovaren) zijn tot vandaag het talrijkst. Indien deze populatie terugloopt, komt dat vooral omdat ze de Belgische nationaliteit hebben verworven, weinigen onder hen keren vooralsnog terug.

De Russische populatie is in twee jaar tijd met 2,8 vermenigvuldigd, als gevolg van twee verschillende fenomenen. Net zoals voor alle landen uit Centraal- en Oost-Europa is er enerzijds de arbeids- en huwelijksmigratie, vooral vrouwelijke, die voor een stijging van de Russische populatie heeft gezorgd (we stellen bij de Oekraïners, in mindere mate weliswaar, eenzelfde evolutie vast). Anderzijds zijn Russen (o.m. afkomstig uit Tsjetsjenië) sinds het jaar 2000 één van

de voornaamste asielaanvragers in België. Sinds 2003 neemt het erkenningspercentage sterk toe waardoor ze verblijfsbewijzen kunnen krijgen en waardoor ze in de statistieken opduiken. Opvallend is ook de opkomst, ook hier eerder marginaal, van nieuwe groepen zoals Albanezen en Oekraïners.

25 De statistieken van 1 januari 2006 houden nog geen rekening met het sinds mei 2006 onafhankelijke Montenegro.

Figuur 3.5. Het aantal en aandeel van de onderdanen uit landen van de voormalige Europese Unie met 15 1960-2006 (Bron: Telling en bevolkingsregisters - AD SEI)



2.2. Niet-Europese populaties die snel verminderen

De Europese populatie is aanzienlijk, de niet-Europese daarentegen eerder beperkt: de niet-Europeanen maken niet meer dan 22% van de vreemde populatie uit (*tab. 3.1*). Tijdens de laatste vijftien jaar is dit aandeel niet-Europeanen sterk teruggelopen als gevolg van de sterke daling van het aantal Afrikanen en Aziaten.

Wat deze populatie betreft, zijn de meeste personen vandaag de dag uit Afrika afkomstig, daarna uit Azië. Twee nationaliteiten springen eruit: de Marokkanen en de Congolezen. Ze mogen dan al symbool staan voor de immigratie in België, deze beide nationaliteiten zijn op vandaag lang niet de grootste nationaliteitsgroepen die in België aanwezig zijn: De Marokkanen komen op de 4de plaats, na de Italianen, de Fransen en de Nederlanders; de Congolezen staan 12de, na de Duitsers, Portugezen, Britten, Polen en Grieken. Sinds een twintigtal jaar loopt het aantal Marokkanen sterk terug, net zoals de Turken die vaak samen worden beschouwd. Sinds het historische maximum uit 1992, is dit aantal met 45% verminderd. Deze daling is niet het gevolg van een vertrek uit België. De Marokkaanse immigratie zit nl. op een historisch hoog niveau. Net als voor de Turken, is de daling het gevolg van de grootschalige nationaliteitswijzigingen sinds het midden van de jaren 1980.

De enige niet-Europese populaties die sterk groeien zijn het resultaat van heel recente maar nog beperkte migraties vanuit India, Pakistan, Thailand, Kameroen, Ghana, Brazilië... In dit geval is het groeipercentsage positief maar het gaat nog om relatief beperkte populaties (2.000 à 7.000 personen). In alle andere gevallen, en o.m. voor de populaties die sterker vertegenwoordigd zijn, en hier ook al langer gevestigd zijn, stelt men een gevoelige daling vast door het verkrijgen van de Belgische nationaliteit. Vermeldenswaard is ook de migratie vanuit de Verenigde Staten, met een aantal dat tussen de 11.000 en 12.000 stabiel blijft. Net zoals voor migraties van EU-onderdanen, of uit geïndustrialiseerde landen, gaat die migratie eerder onopgemerkt voorbij, ook al tonen statistieken aan dat het om een niet te onderschatten aantal gaat.

Tabel 3.1. Wettelijke populatie per nationaliteit, 1996-2006 (Bron: RR - AD SEI)

	1.1.1996	1.1.1998	1.1.2000	1.1.2002	1.1.2004	1.1.2006
Totale populatie	10.143.047	10192264	10.239.085	10.309.725	10.396.421	10.511.382
Belgen	9.233.278	9.289.144	9.341.975	9.462.991	9.536.134	9.610.909
Vreemdelingen	909.769	903.120	897.110	846.734	860.287	900.473
Europa	670.590	671.240	673.969	650.211	659.835	688250
Europese Unie met 27	567.010	575.260	577.944	582.550	593.372	615186
Leden vóór 2004 EU	554.551	562.074	563.579	564.189	569.023	577392
Italië	210656	205.782	200.281	190.792	183.021	175498
Frankrijk	100088	103.563	107.240	111.146	114.943	120600
Nederland	77157	82.300	85.763	92.561	100.700	110492
Spanje	48333	47.423	45.924	44.962	43.805	42910
Duitsland	31829	33.330	34.328	34.667	35.536	37012
Portugal	23928	25279	25.563	25.755	26.803	27976
Groot-Brittannië	25975	26096	26.158	26.365	26.184	25697
Griekenland	19869	19221	18.389	17.579	17.097	16326
Zweden	3089	3946	4.284	4.282	4.437	4374
Luxemburg	4563	4480	4.353	4.269	4.312	4295
Ierland	3178	3336	3.295	3.394	3.466	3433
Denemarken	3151	3324	3.240	3.353	3.394	3279
Finland	1475	2308	2.689	2.856	2.976	3044
Oostenrijk	1260	1686	2.072	2.208	2.349	2456
EU-leden sinds 2004	12.459	13.186	14.365	18.361	24.349	37794
Polen	6.795	7.221	7.760	9.633	12.164	18509
Roemenië	2.413	2.349	2.424	3.198	4.665	7597
Bulgarije	687	844	962	1.529	2.233	3312
Andere	2.564	2.772	3.219	4.001	5.287	8376
Andere Europese landen	103.580	95.980	96.025	67.661	66.463	73064
Rusland	690	1.061	1.437	2.027	2.931	8430
FR Joegoslavië	7.392	400	5.077	2.568	4.478	5828
ex-Joegoslavië	977	7.309	6.769	4.779	4.332	3827
Albanië	612	606	701	1.042	1.786	2446
Macedonië	151	648	1.046	1.479	2.137	2409
Oekraïne	540	627	835	1.200	1.592	1994
Bosnië-Herzegovina	1.599	2.129	2.328	1.817	1.203	1239
USSR	1.117	1.122	1.141	1.010	896	942
Turkije	86.197	77.505	72.064	47.044	41.916	40125
Andere	4.305	4.573	4.627	4.695	5.192	5824
Afrika	183.424	176.858	167.445	136.532	131.888	133802
Marokko	140.324	132.850	122.005	90.657	81.771	80609
Congo-Kinshasa	14.123	14.404	14.307	14.349	14.757	14252
Algerije	9562	8.982	8.509	7.382	7.480	7560
Tunesië	5324	4.666	4.173	3.337	3.338	3428
Kameroen	1632	1.598	1.668	1.923	2.454	3305
Rwanda	1.598	2.120	2.816	2.930	2.726	3143
Ghana	1169	1.335	1.544	1.845	2.516	2702
Andere	9.692	10.903	12.423	14.109	16.846	18803
Azië	29.707	28.608	29.164	32.033	39.155	48222
China	3.675	3.647	3.764	4.567	6.951	7588
India	2.833	3.094	3.348	3.608	4.373	5305
Japan	3669	3590	3.704	3.691	3.958	4277
Pakistan	1751	1963	2.197	2.094	2.647	3503
Filippijnen	2322	2876	3.074	3.276	3.405	3133
Thailand	1245	1459	1.763	2.075	2.445	2.754
Iran	2712	1877	1.404	1.150	1.244	2157
Andere	11.500	10.102	9.910	11.572	14.132	19505
Noord-Amerika	13.872	14.666	14.390	14.227	14.183	13811
Verenigde Staten	11.959	12.592	12.238	11.814	11.582	11180
Canada	1.913	2.074	2.152	2.413	2.601	2631
Latijns-Amerika	7934	8.086	8.774	9.781	11.041	12108
Brazilië	1377	1.494	1.622	1.841	2.161	2721
Chili	1925	1.685	1.621	1.350	1.205	1088
Andere	4.632	4.907	5.531	6.590	7.675	8299
Oceanië	644	690	791	871	914	905
Onbepaald en staatlozen	3.598	2.972	2.577	3.079	3.271	3375
Onbepaalde nationaliteit	3.163	2.611	2.261	2.780	2.961	3016
Staatlozen	435	361	316	299	310	359

3. Vervrouwelijking van de populatie

Terwijl de landen van oorsprong van vreemdelingen zich hebben uitgebreid, heeft de samenstelling van de vreemde populatie zich sterk vervrouwelijkt. Tussen de jaren 1960 en het begin van de jaren 1980 is het aandeel vrouwen, dat zo'n 45 à 46% van de vreemde populatie uitmaakte, relatief stabiel gebleven. Met de invoering van de gezinshereniging is dit aandeel vrouwen tijdens de jaren 1980 en de eerste helft van de jaren 1990 sterk gestegen. Toch is het vooral de laatste 10 jaar dat de vervrouwelijking in een stroomversnelling is geraakt. Het aandeel vrouwen bedroeg op 1 januari 2006 49%, waarmee er nagenoeg een perfecte pariteit bestaat. Reden voor deze snelle evolutie zijn de gezinsherenigingen en de huwelijksmigratie sinds de jaren 1980, waarmee talrijke echtgenotes van migranten en kinderen, evenveel jongens als meisjes, zijn toegestroomd. De vermoedelijke hoofdredenen van de spectaculaire stijging van de laatste tien jaar is het ontstaan van nieuwe, specifiek vrouwelijke, migraties.

Deze hoofdzakelijk vrouwelijke vreemde populaties zijn vooral afkomstig uit Zuid-Oost Azië (Thailand en de Filippijnen), Latijns-Amerika, Centraal- en Oost-Europa. Het meest extreme geval zijn de Thailanders met 83% vrouwen; bij de Filippijnen gaat het om 73%, bij de Latijns-Amerikanen om 61% en voor de 12 nieuwe lidstaten van de Europese Unie om 58%. Bij de populaties uit de oude lidstaten van de Europese Unie, die de meerderheid van de vreemdelingen vormen, gaat het nog steeds vooral om mannen, wat meteen verklaart waarom er bij de vreemdelingen nog altijd een meerderheid mannen is. Zo zijn er nog altijd meer Italiaanse mannen dan vrouwen en hetzelfde fenomeen doet zich ook voor bij de Nederlanders, de Britten, de Grieken of de Portugezen. Zelfde vaststelling ook voor de populaties die het gevolg zijn van oude, niet-Europese, migraties afkomstig uit de Maghreb, maar ook uit nieuwe landen zoals India of Pakistan. Deze kenmerken verklaren waarom de mannen nog steeds de meerderheid vormen maar de tendens laat vermoeden dat er binnenkort meer vreemde vrouwen dan mannen zullen zijn. Zoals we verder in deze tekst zullen aantonen, is die tendens ook het resultaat van het feit dat vrouwen vaker de Belgische nationaliteit verwerven en dat de verwerving sneller verloopt. Enerzijds is dit het gevolg van de gemengde huwelijken tussen vreemde vrouwen en Belgische mannen – frequenter dan in de

omgekeerde richting – waardoor ze snel de Belgische nationaliteit verwerven en anderzijds als gevolg van een wet die tot 1984 van kracht was. Die zorgde ervoor dat het makkelijker was voor vreemde vrouwen die met Belgische mannen waren gehuwd om de nationaliteit te verwerven, dan voor vreemde mannen die met Belgische vrouwen huwden.

4. Een geografie die de huidige en vroegere immigraties weerspiegelt

De geografie van de vreemde populatie verschilt grondig van de geografie van de huidige immigraties die voordien reeds zijn voorgesteld. De vreemde populatie is immers het resultaat van huidige immigraties maar ook van vorige en van de aanwezigheid van vreemdelingen die in België zijn geboren. De regio's Brussel en Antwerpen zijn uiteraard plaatsen met een sterke concentratie vreemde populatie omdat ze al sinds lang migranten ontvangen. Toch zijn er vroegere immigratieregio's, die tegenwoordig minder aantrekkelijk zijn, waar nog een sterke vreemde aanwezigheid is, o.m. de industriegebieden in Wallonië maar ook in Vlaanderen, zoals Limburg (fig. 3.6). Naast deze stedelijke en industriële gebieden, zijn er ook de grensgemeenten die proportioneel vaak even grote vreemde populaties huisvesten als de steden Brussel en Antwerpen. Het gaat hier o.m. om de grensgemeenten in de provincie Luik, de gemeenten niet ver van de agglomeratie Rijsel, de grens met Nederland en in mindere mate de grens met het Groothertogdom Luxemburg. Het is tenslotte interessant om op twee grote zones te wijzen, waar de vreemde aanwezigheid praktisch onbestaande is: 1) de meeste gemeenten in Vlaanderen met uitzondering van de grensstreken, Antwerpen, de driehoek Brussel-Gent-Antwerpen,

Limburg en Vlaams Brabant; 2) de provincie Luxemburg met uitzondering van de grensstreek.

Voorts vallen ook de verschillende vestigingsplaatsen op. De EU-onderdanen (EU met 25) vestigen zich in Brussel en zijn periferie maar dan eerder in het Oosten en het Zuidoosten van de agglomeratie. Ze zitten minder in Antwerpen maar wel vaak langs de grenzen en rond de industriesteden in Wallonië en Limburg. De plaatsen waar niet-EU onderdanen zich vestigen zijn veel geconcentreerder. De voornaamste concentratiezones zijn Brussel en zijn periferie. Enkel in het centrum, het noorden en het westen van het Brussel Hoofdstedelijk Gewest is de drempel van de 10% overschreden. De andere concentraties zijn eerder beperkt. Het gaat vooral om de driehoek Antwerpen-Gent-Brussel, en zeker de gemeenten Antwerpen, Gent, Mechelen en Lokeren. Veel niet-EU onderdanen bevinden zich ook in Limburg, Henegouwen, rond Luik en Verviers, en in de universiteitssteden Leuven en Ottignies-Louvain-la-Neuve.

Figuur 3.6 Aantal vreemdelingen in de bevolking op 1 januari 2006 (in %)



(Bron: RN - AD SEI)

5. “Populatie in wettig verblijf” en “reële populatie”

Statistieken over de immigratie en de vreemde aanwezigheid komen vooral uit de uittreksels van het Rijksregister. Deze gegevens worden over het algemeen als betrouwbaar beschouwd, ook al noteren we een onderregistratie van de vertrekken die tot een lichte overschatting van de populatie en vooral van de vreemde populatie kan leiden (Perrin en Poulain, 2006a).

Toch stelt het feit dat enkel de door wet omschreven bevolking in deze statistieken wordt opgenomen ons voor een aantal problemen. Volgende twee categorieën worden immers niet in de officiële bevolkingscijfers meegerekend:

1. de **asielaanvragers** (sinds 1 februari 1995 uit de statistieken gehaald na de invoering van het wachtregister);
2. de **vreemdelingen die hier onregelmatig verblijven** en die hier geen verblijfsrecht hebben.

Door de asielaanvragers uit de statistieken te halen wordt op een verkeerde manier rekening gehouden met bepaalde nationaliteiten, de statistieken over de groepen waar zich het meest asielaanvragers in bevinden (ex-Joegoslaven, Russen, Congolezen ...) zijn daarom ongetwijfeld sterk vertekend. De statistieken over de instroom zijn dus sterk vertekend aangezien de asielaanvragers op vandaag een groot deel van de nieuwe migranten uitmaken. Wat de vreemdelingen in België daarentegen betreft (de “stock”), is de impact van het uitsluiten van de asielzoekers veel beperkter, o.m. voor wat de voornaamste groepen vreemdelingen betreft zoals de Marokkanen of Turken, die gekenmerkt worden door een zeer beperkt aantal asielzoekers.

De populatie vreemden die hier onwettig verblijft is uiteraard veel moeilijker in te schatten. Op basis van het lage aantal betrouwbare gegevens waarover we beschikken, blijkt dat de structuur van deze populatie zich sterk van die van de wettig verblijvende populatie onderscheidt. Voor deze vaststelling wordt uitgegaan van de statistieken inzake het aantal personen dat hier onwettig verblijft en dat in het jaar 2005 door de politie is opgepakt en waaruit blijkt dat niet-Europeanen daarvan 2/3de uitmaken. Toch valt er iets interessants op. De voornaamste nationaliteiten van buiten de Europese Unie die in de wettig verblijvende populatie in België voorkomen (Marokko, Turkije en Congo) zijn tevens die nationaliteiten die vaak worden opgepakt.

De meerderheid vormen ze niet en ze zijn niet of weinig oververtegenwoordigd in vergelijking met de wettig verblijvende populatie. Zo is 11,7% van de opgepakte personen Marokkaan en de Marokkanen vormen hier 8,3% van de vreemde populatie. De Turken die 4,5% van de vreemdelingen in een wettig verblijf uitmaken, zijn slechts goed voor 2,1% van de aanhoudingen en de Congolezen die 1,6% van de wettig verblijvende vreemde populatie uitmaken, vertegenwoordigen 1,5% van de gearresteerden. Dit laat vermoeden dat de onwettige immigratie vanuit de voornaamste niet-EU-landen proportioneel niet zo groot is als de wettelijke immigratie. Bij de niet-Europese personen die hier onwettig verblijven en die worden opgepakt, zijn er daarentegen heel wat nationaliteiten die niet of nauwelijks in de statistieken van de wettig verblijvende migranten voorkomen: Algerije, India, Brazilië, Irak, Palestina ... Er zijn ook heel wat onderdanen bij uit de Europese Unie (EU-27). Roemenen, Polen en Bulgaren zijn goed voor 20% van het totale aantal arrestaties, terwijl het bij de betrokken nationaliteiten om niet meer dan 3% gaat van de vreemdelingen in wettig verblijf. In dit welbepaalde geval is de oververtegenwoordiging in de onwettige populatie heel wat hoger dan voor de Marokkanen, de Turken of de Congolezen. Blijkbaar heeft sinds 2004 het instandhouden van de beperkingen op de vrijheid van vestiging voor onderdanen uit de nieuwe lidstaten vanuit Centraal- en Oost-Europa voor een opvallende onwettige component gezorgd, die met de traditionele maatregelen ter controle van de migratie niet kon worden ingedijkt²⁶.

We mogen dus stellen dat de officiële statistieken een algemeen correct beeld van de vreemde populatie geven, o.m. wat de belangrijkste componenten betreft. Het zal evenwel noodzakelijk zijn om de statistieken over de onwettige migranten te verfijnen om beter de beperkte en/of nieuwe stromen, die misschien relevant zijn voor toekomstige tendensen te vatten.

26 De omvang van de onwettige immigratie, ondanks de maatregelen ter bestrafing ervan is des te opvallend omdat de hier onwettig verblijvende Polen, Bulgaren en Roemenen het vaakst met dwang uit het land worden verwijderd (Perrin, 2006a).

6. Beperkingen en gevolgen van het gebruik van het concept nationaliteit

6.1. Een Belgische nationaliteit die voor vreemdelingen wordt opengesteld / Vreemdelingen die massaal de Belgische nationaliteit aanvragen

Tot in 1984 kon het Belgische nationaliteitsrecht als restrictief worden beschouwd. Op vandaag moeten we vaststellen dat de toegang tot de Belgische nationaliteit vlotter verloopt. We mogen gerust stellen dat het ter zake om één van de meeste liberale wetgevingen gaat (Bauböck et al., 2006). De vereiste verblijfsduur van 3 jaar voor de naturalisatieprocedure is daarmee één van de kortste die door een Europese staat wordt vereist. Vreemdelingen hebben dan ook ruimschoots gebruik gemaakt van de mogelijkheden die ze aangeboden kregen om Belg te worden.

6.2. Een wettelijk kenmerk dat evolueert

Het begrip “vreemdeling” is complex omwille van het evoluerende karakter ervan. Wie vandaag vreemdeling is, kan morgen Belg worden. Wie vreemdeling is, kan Belgische kinderen hebben. Sommigen die Belg zijn, kunnen ook een andere nationaliteit hebben. De regels voor het toekennen of het verwerven van de nationaliteit zijn onstabiel en de wettelijke wijzigingen talrijk. De politieke wereld is volledig verdeeld over de vraag of de bestaande regels wel toereikend zijn, of indien ze daarentegen al te makkelijk de mogelijkheid bieden de nationaliteit te verwerven of deze verwerving juist te veel wordt bemoeilijkt.

6.3. Een noodzakelijke denkoefening over de analysecategorieën

Zoals uit de statistieken over het aantal vreemdelingen blijkt, kunnen we het debat over de immigratie, de integratie, de discriminaties niet langer voeren enkel op basis van het criterium nationaliteit. Bovendien kunnen de definities van het begrip integratie, zoals die door de overheden naar voor worden geschoven, geen genoegen nemen met een kader dat enkel op de nationaliteit is gebaseerd. Deze laatste wordt op vandaag heel snel verkregen, zonder dat er controle wordt uitgeoefend op de integratiewil²⁷. Het gebruik van statistieken over de nationaliteit om een populatie van vreemde afkomst te vatten is onmogelijk, zonder een averechts effect te krijgen. Er moet dan ook aan andere methodes worden gedacht²⁸.

27 Integratie is niet langer een voorwaarde om de Belgische nationaliteit te verwerven. Elke verwijzing naar een criterium inzake integratie of de wil om zich te integreren is immers uit het Belgische recht verdwenen. Cfr. 5.; Eggerickx et al., 1999; Perrin et Poulain, 2001; Debuisson et Perrin, 2004; Vertommen et al., 2006; Perrin, Dal et Poulain, 2006; Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2007.

7. Gedeeltelijke conclusie

De populatie met een vreemde nationaliteit in België stagneert sinds bijna 25 jaar. Ongeacht de invalshoek van waaruit men deze populatie bekijkt, maken de onderdanen van de Europese Unie vandaag de dag meerderheid uit van de vreemdelingen die wettig in België verblijven. Deze vreemdelingen uit de EU hebben uiteraard niets te maken met het vertekende beeld dat sommigen al eens durven ophangen. Met het einde van de beperkingen inzake het vrije verkeer in zicht, moet dit relatieve belang van de Europeanen op korte termijn toenemen.

De tweespalt tussen realiteit en perceptie is vooral te wijten aan het courante gebruik van de term “vreemdeling” om een persoon van vreemde afkomst aan te duiden, ongeacht zijn nationaliteit. Indien men deze tweede populatie die voortgekomen is uit de immigratie wil belichten, is de nationaliteit niet toereikend en we gaan proberen om iets verder te gaan en rekening te houden met de nationaliteit, de geboorte of met de geboorteplaats van de ouders (cfr. 5). Dit betekent niet dat het concept van vreemde populatie op vandaag geen zin of nut meer heeft. Kennis over de vreemde populatie is essentieel om de populatie te bepalen waarop het specifieke vreemdelingenrecht van toepassing is. Indien men het evenwel over discriminatie of integratie heeft, heeft het vermoedelijk niet veel zin meer om naar de nationaliteit te verwijzen. Voor elk onderwerp is het belangrijk om precieze en aangepaste definities te hanteren²⁹.

29

Uit de meest recente synthese over migratiestatistieken in Europa (Poulain, Perrin et Singleton, 2006) blijkt heel duidelijk dat het opstellen van betrouwbare en coherente statistieken in Europa nog grotendeels een uitdaging blijft. Deze tekst begint dan ook met de volgende vaststelling: “Ondanks (zijn) politiek belang is, bij gebrek aan een coherente wettelijke basis voor het verzamelen van migratiestatistieken, een precieze inschatting van het fenomeen migratie een niet te vatten doelstelling gebleven” (Poulain, Perrin et Singleton, 2006, p. 27). Daardoor moeten we de huidige statistieken kritisch benaderen, ook al is België in dit verband zeker niet de slechtste leerling van de klas.

4 Verkrifgen en toekennen van de Belgifche nationaliteit



1. Impact van de wijzigingen van het nationaliteitswetboek

Sinds het ontstaan van het Koninkrijk stijgt het aantal vreemdelingen dat Belg wordt constant. Alleen in 1985 al, zijn meer dan 80.000 vreemdelingen Belg geworden (bijna 10% van de vreemde bevolking uit die tijd). Vanaf 1992 is het aantal nationaliteitswijzigingen sterk gestegen met zeer scherpe toppen op het ogenblik van de hervormingen in 1992, 2000 en 2001.

Sinds 1985, zijn er 639.186 vreemdelingen Belg geworden. Sinds 2003 is het aantal nationaliteitswijzigingen opnieuw naar een lager niveau gezakt (fig. 4.1).

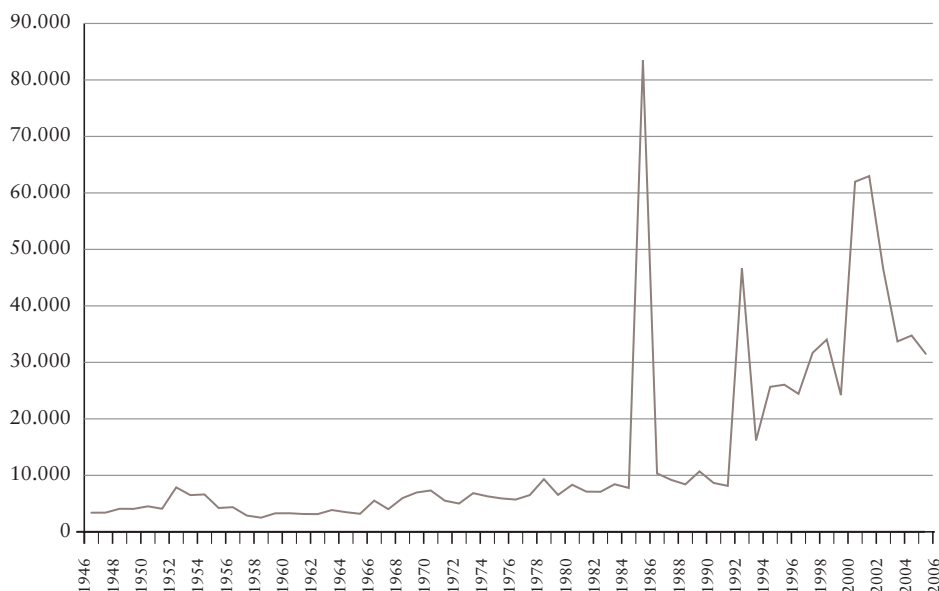
De wijziging van de toekenningvoorwaarden van de nationaliteit bij de geboorte voor de kinderen met een Belgische moeder in 1984 en voor de kinderen van de derde generatie in 1991 verklaart de pieken uit 1985 en 1992, die eigenlijk een inhaalbeweging zijn. Daarnaast

is het verkrijgen van de nationaliteit via nationaliteitsverklaring (meerderjarigen die 7 jaar op het grondgebied hebben verbleven) de belangrijkste procedure van nationaliteitsverkrijging geworden na de invoering in 1992. De hervorming ervan verklaart grotendeels de groei na 1999³⁰. Momenteel vertegenwoordigt nationaliteitsverklaring 36% van de gevallen waarin de nationaliteit wordt verworven. Nationaliteitstoekenning als gezamenlijk gevolg van een akte van verkrijging (toekenning van de nationaliteit aan een minderjarig kind van wie een ouder Belg is geworden) is de op één na meest frequente procedure (23%). De naturalisatie mag dan al veelbesproken zijn, ze is in feite maar de derde manier om de nationaliteit te verkrijgen (21%). De andere veelbesproken procedure, waarbij de Belgische nationaliteit wordt verkregen op basis van een huwelijk met een Belgische partner, komt pas op de 4de plaats met 16% van de gevallen voor 2004. Net als de naturalisatie, neemt deze procedure de laatste jaren evenwel toe (tab. 4.1).

³⁰ De stijging van het aantal "speciale gevallen" in 2000 heeft waarschijnlijk te maken met de moeilijkheden bij het invoeren van de nieuwe manieren om de nationaliteit te verkrijgen.

Figuur 4.1. Evolutie van het aantal vreemdelingen dat de Belgische nationaliteit heeft verkregen, 1946-2005

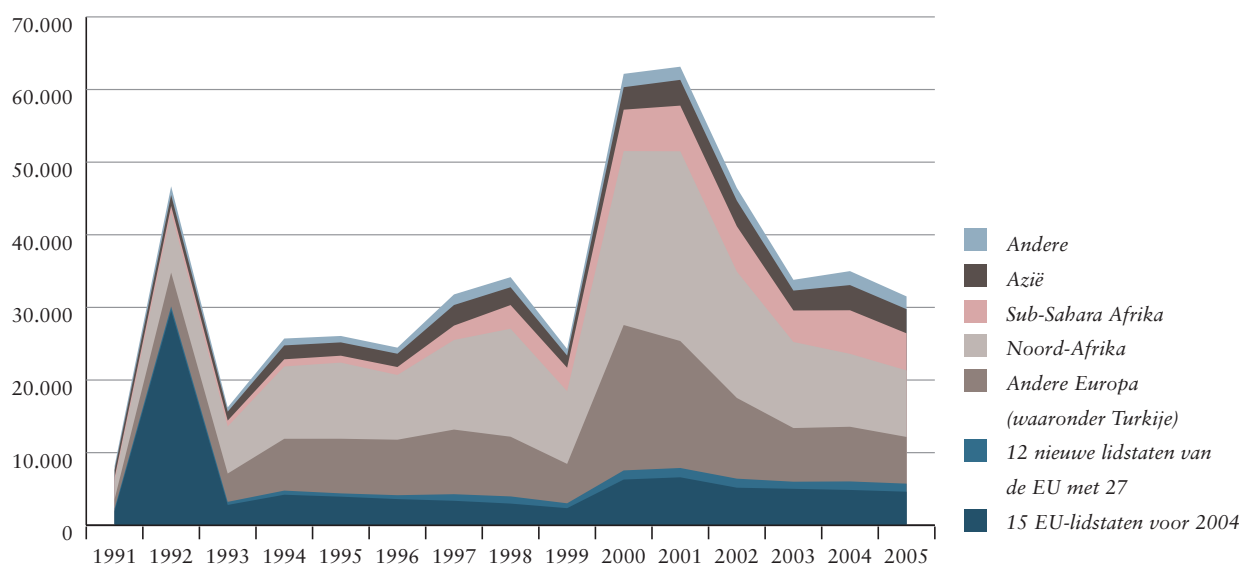
(Bron: Statistisch Jaarboek en Ministerie van Justitie tot 1989 / RR - AD SEI sinds 1990)



2. Vorige nationaliteit van de nieuwe Belgen

Tot in de jaren 1980 waren de EU onderdanen in de meerderheid en het is pas na 1985 dat het aandeel van de niet-EU onderdanen is toegenomen (fig. 4.2). Door de inhaalbeweging als gevolg van de hervorming in 1992 bekleeden de EU-onderdanen een laatste keer de eerste plaats in dat jaar. Sindsdien is Noord-Afrika de voornaamste streek waaruit nieuwe Belgen afkomstig zijn. Europa buiten de EU, en vooral dan Turkije, komt op de tweede plaats. Het percentage Marokkanen, die goed zijn voor 25% van de nieuwe Belgen, lijkt af te nemen (tab. 4.2).

Figuur 4.2. Evolutie van de vorige nationaliteitengroepen van de nieuwe Belgen (Bron: RR – AD SEI)



Tabel 4.2. Vreemdelingen die de Belgische nationaliteit hebben verkregen volgens hun vorige nationaliteit (gedetailleerde nationaliteiten), 1991-2005 (Bron: RR - AD SEI)

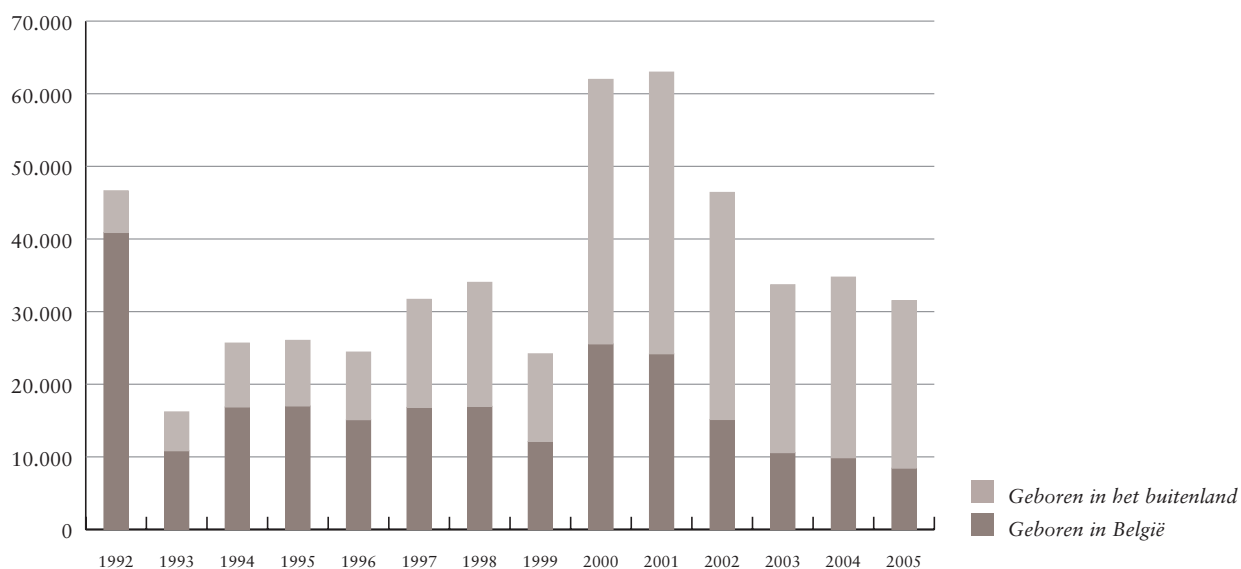
Continent		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
EUROPA																
EU15	Duitsland	84	301	52	93	131	107	109	94	91	251	290	261	199	206	206
	Spanje	110	1.796	196	281	246	263	222	180	137	281	321	229	299	269	276
	Frankrijk	511	2.179	529	616	605	547	530	491	363	948	1.025	856	698	780	772
	Groot-Brittanië	57	335	79	104	106	118	126	140	87	152	274	201	128	128	106
	Griekenland	103	941	175	312	294	253	238	175	168	319	317	284	279	265	226
	Italië	758	22.448	1.434	2.326	2.097	1.941	1.727	1.536	1.187	3.650	3.451	2.341	2.646	2.271	2.086
	Nederland	214	1.187	223	333	342	264	292	249	234	492	601	646	522	665	672
	Portugal	63	226	86	117	100	93	111	102	75	162	276	318	203	240	229
	Andere	20	160	26	23	16	19	16	20	11	42	50	37	45	40	49
	Totaal EU15	1.920	29.573	2.800	4.205	3.937	3.605	3.371	2.987	2.353	6.297	6.605	5.173	5.019	4.864	4.622
12 nieuwe lidstaten EU 25	Bulgarije	16	25	29	32	21	23	72	142	80	128	99	129	95	183	170
	Hongarije	28	55	35	48	41	36	64	56	47	85	105	82	56	48	41
	Polen	219	348	235	306	229	207	265	311	253	551	678	630	460	465	470
	Roemenië	73	92	103	161	135	253	483	445	267	403	321	294	277	314	332
	Andere	26	37	23	24	31	18	25	34	26	91	80	112	93	164	98
	Totaal 12 nieuwe lidstaten	362	557	425	571	457	537	909	988	673	1.258	1.283	1.247	981	1.174	1.111
Andere Europa	Albanië	8	28	21	21	31	33	102	91	70	126	156	160	173	293	297
	Bosnië-Herzegovina					1	6	20	56	93	382	496	650	405	230	172
	Kroatië			1	26	35	51	50	73	76	137	118	92	48	45	49
	Macedonië					1	16	50	61	71	156	216	255	144	321	272
	ex-USSR	18	40	37	41	18	18	66	82	77	139	114	119	84	95	93
	ex-Joegoslavië	24	23	17	33	45	372	641	741	479	1.359	1.404	1.261	675	800	562
	FR Joegoslavië	210	384	353	417	377	6	32	52	35	145	239	403	317	756	769
	Rusland		2	2	19	17	18	31	57	56	158	151	182	153	244	297
	Zwitserland	16	119	41	39	46	40	37	38	22	45	59	50	23	32	33
	Turkije	1.020	4.044	3.415	6.515	6.925	7.067	7.835	6.932	4.402	17.282	14.401	7.805	5.186	4.467	3.602
	Oekraïne	11	12	7	18	18	11	28	29	30	65	86	89	115	157	160
	Andere	11	12	5	4	7	2	4	7	13	24	42	48	63	87	123
	Totaal Andere Europa	1.307	4.663	3.899	7.133	7.521	7.640	8.896	8.219	5.424	20.018	17.482	11.114	7.386	7.527	6.429
Totaal Europa	3.589	34.793	7.124	11.909	11.915	11.782	13.176	12.194	8.450	27.573	25.370	17.534	13.386	13.565	12.162	
AFRIKA																
Noord-Afrika	Algerije	191	932	544	711	784	562	620	712	520	1.071	1.281	926	826	826	739
	Egypte	15	15	29	34	16	28	56	65	43	81	85	101	60	84	123
	Marokko	2.090	6.860	5.489	8.628	9.140	7.905	11.079	13.486	9.133	21.917	24.018	15.832	10.565	8.704	7.977
	Tunesië	216	486	417	574	539	405	567	586	301	859	729	521	383	406	297
	Andere	1	6	5	12	6	13	15	22	12	26	15	21	18	21	22
	Totaal Noord-Afrika	2.513	8.299	6.484	9.959	10.485	8.913	12.337	14.871	10.009	23.954	26.128	17.401	11.852	10.041	9.158
Andere Afrika	Angola	1	14	10	10	18	33	82	145	158	234	291	287	172	197	182
	Burundi	19	15	22	21	38	36	65	136	116	268	375	338	252	228	180
	Kameroen	4	13	16	19	23	32	51	81	85	164	189	236	214	266	242
	Congo (DRC)	165	454	405	479	506	569	1.059	1.753	1.890	2.933	2.830	2.564	1.651	2.406	1.917
	Congo (V.R.)	3	3	5	9	3	2	11	28	33	67	78	81	66	84	103
	Ivoorkust	12	13	17	15	14	22	16	32	29	108	87	66	74	113	105
	Ghana	31	50	32	47	55	77	104	82	106	232	297	319	270	313	281
	Guinee	3	2	8	4	5	5	13	21	20	68	75	68	79	173	162
	Mauritius	48	79	60	67	52	39	54	60	49	138	108	77	68	89	88
	Madagascar	10	19	25	29	12	19	37	38	32	63	62	53	45	63	43
	Nigeria	11	15	24	34	25	43	63	61	66	114	155	153	104	150	194
	Rwanda	44	68	53	54	51	54	112	314	232	484	794	1.012	557	571	700
	Senegal	18	11	13	19	22	25	22	52	35	66	91	100	94	103	114
	Somalië	2	2	2		3	2	30	46	18	68	115	85	45	123	150
	Togo	3	13	7	10	11	15	32	66	82	102	90	114	87	191	138
	Andere	66	108	104	169	113	119	230	343	282	591	648	679	559	931	510
	Totaal Andere Afrika	440	879	803	986	951	1.092	1.981	3.258	3.233	5.700	6.285	6.232	4.337	6.001	5.109
Totaal Afrika	2.953	9.178	7.287	10.945	11.436	10.005	14.318	18.129	13.242	29.654	32.413	23.633	16.189	16.042	14.267	

Continent	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
AZIË (ZONDER TURKIJE)															
Afghanistan	1	1	7	10	11	8	42	54	20	58	119	151	126	143	289
Armenië	4	4	2	2	7	5	11	9	19	62	77	151	176	366	253
Bangladesh	6	20	18	28	24	24	24	42	23	67	98	130	101	124	113
Cambodja	48	76	40	54	43	48	70	50	28	73	42	38	32	49	28
China	60	116	106	188	172	172	247	259	156	280	391	300	261	275	234
India	178	150	112	162	148	157	193	165	172	345	558	463	296	271	294
Irak	6	8	9	31	22	33	86	80	44	98	137	141	118	164	154
Iran	41	116	118	188	260	331	595	444	161	292	213	182	144	131	135
Israël	25	93	75	69	55	52	98	74	81	165	196	148	99	89	68
Libanon	56	105	88	183	156	200	378	272	149	194	164	140	103	138	130
Pakistan	89	129	105	161	118	115	151	183	131	345	474	404	270	298	306
Filippijnen	99	126	116	147	120	113	147	162	190	315	323	388	283	442	370
Syrië	26	47	64	104	86	87	142	156	139	204	151	156	112	163	117
Thailand	27	41	54	50	59	51	65	74	106	151	203	217	215	274	247
Vietnam	268	317	208	388	425	329	400	296	141	194	136	190	106	99	99
Andere Azië	118	156	112	147	127	108	183	133	113	250	266	330	297	440	490
Totaal Azië	1.052	1.505	1.234	1.912	1.833	1.833	2.832	2.453	1.673	3.093	3.548	3.529	2.739	3.466	3.327
LATIJS-AMERIKA															
Chili	60	108	59	124	74	81	119	106	59	161	205	161	102	98	62
Colombia	38	36	27	32	43	23	46	67	59	111	115	136	133	147	142
Brazilië	37	24	29	33	22	26	31	55	36	105	118	102	124	148	159
Peru	27	25	39	37	29	42	47	69	35	129	100	105	90	107	123
Dominicaanse Rep.	11	9	15	28	23	18	22	62	31	76	119	90	94	91	108
Ecuador	8	7	5	12	3	6	9	17	11	33	72	83	89	125	182
Andere Latijns-Amerikaanse	88	93	71	103	109	81	150	131	135	215	227	268	223	234	224
Totaal Latijns-Amerikaanse	269	302	245	369	303	277	424	507	366	830	956	945	855	950	1.000
NOORD-AMERIKA															
Totaal Noord-Amerika	35	161	54	69	43	56	75	80	78	116	144	198	199	188	159
OCEANIË															
Totaal Oceanië	3	8	3	2	4	5	5	2	6	8	12	16	19	15	15
STAATLOZEN EN ONBEPAALDEN															
staatlozen	17	32	25	32	26	27	27	14	12	31	23	17	17	29	26
onbepaalden	234	691	265	476	508	476	929	786	452	853	678	575	391	742	556
Totaal staatlozen en onbepaalden	251	723	290	508	534	503	956	800	464	884	701	592	408	771	582
Totaal	8.134	46.644	16.197	25.672	26.045	24.433	31.695	34.034	24.196	61.980	62.982	46.417	33.709	34.754	31.512

3. Geboorteplaats

Vreemdelingen die in België zijn geboren hebben het meest van de hervormingen van de jaren 1980 en begin jaren 1990 gebruik gemaakt, maar sindsdien is hun aantal sterk teruggelopen: in 1992 was 88% nieuwe Belgen in België geboren, in 2005 was dit nog maar 27% (fig. 4.3). De voornaamste redenen van deze ommekeer zijn de wijziging van de wetgeving inzake toekenning van de nationaliteit bij de geboorte in het geval van kinderen van de derde generatie en de verhoging van het aantal verkrijgingen van de nationaliteit die dikwijls leiden tot het verkrijgen van de nationaliteit door de ouders voor de geboorte van de kinderen, die daardoor als Belg geboren worden. De hervorming uit 1999 heeft die tendens versterkt waardoor het aantal verkrijgingen van de nationaliteit door migranten kon toenemen, zonder dat de vreemdelingen die in België geboren zijn, een gelijkaardige evolutie kennen. Bijgevolg zijn de vreemdelingen die de laatste jaren de nationaliteit verkrijgen vooral migranten (73% in 2005), terwijl de plaats die de leden van de tweede generatie innamen, tot begin van de jaren 1990 één van de voornaamste kenmerken van de nieuwe Belgen was.

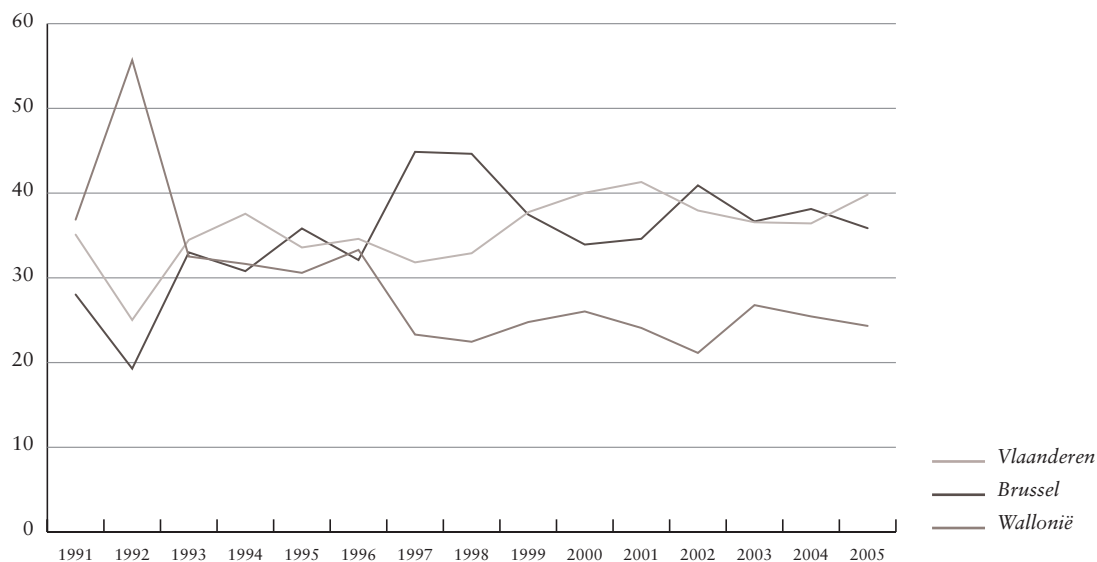
Figuur 4.3. Vreemdelingen die Belg worden volgens hun geboorteplaats, 1991-2005 (Bron: RR - AD SEI)



4. Verblijfsplaats per gewest

Tot begin van de jaren 1990 verbleven de vreemdelingen die Belg werden vooral in Wallonië. Tijdens de jaren 1990 is deze situatie evenwel gekeerd en heeft zich de huidige geografie afgetekend. In 1992 zijn talrijke vreemdelingen uit Wallonië Belg kunnen worden (o.m. Italianen en personen die in België zijn geboren). Intussen komt de meerderheid van de onlangs aangekomen vreemdelingen in Brussel of Vlaanderen terecht, waardoor de meeste vreemdelingen die Belg worden in deze gewesten leven (*fig. 4.4*).

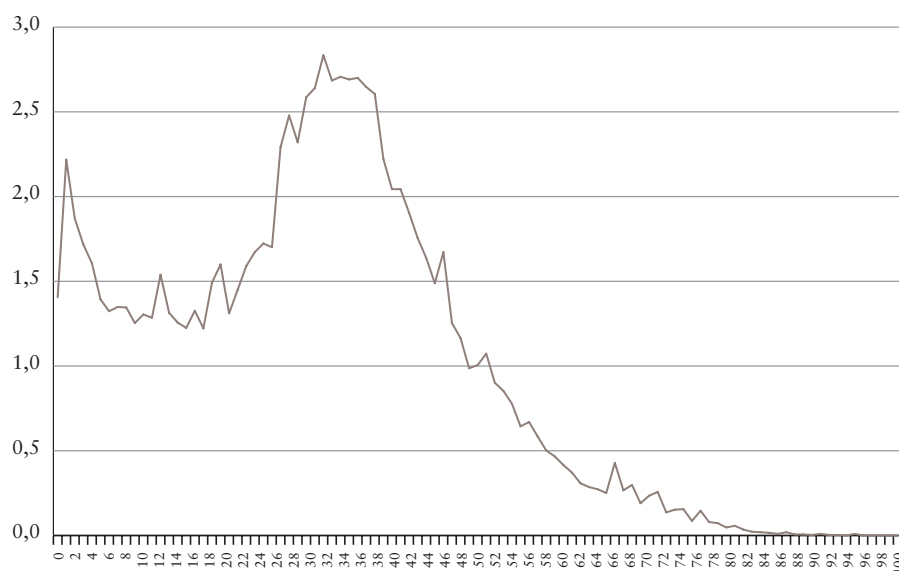
Figuur 4.4. Evolutie van het aantal vreemdelingen dat Belg wordt volgens het gewest waar ze leven (in % van het totaal van de vreemdelingen die Belg worden), 1991-2005 (Bron: RR - AD SEI)



5. Leeftijd

De vreemdelingen die de laatste jaren Belg zijn geworden, waren aanvankelijk jonge volwassenen tussen de 25 en 40 (*fig. 4.5*). Vervolgens gaat het ook dikwijls om pasgeborenen die kort na hun geboorte de Belgische nationaliteit krijgen en in mindere mate om minderjarigen.

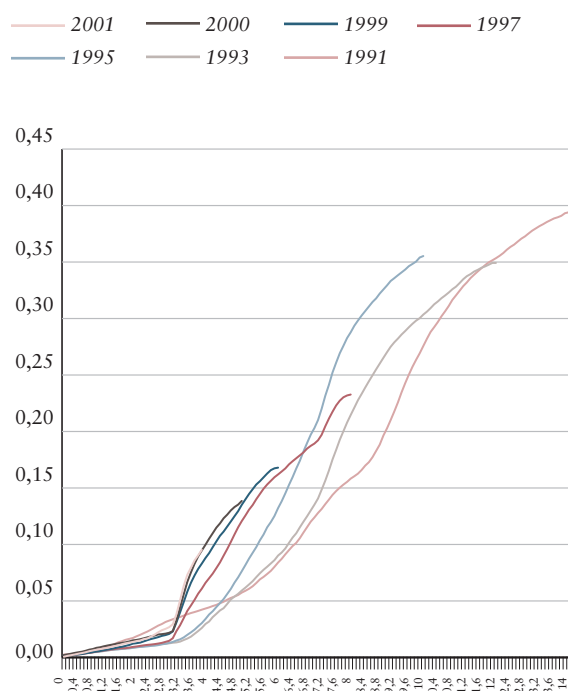
Figuur 4.5. Leeftijd van de vreemdelingen die in 2005 Belg zijn geworden (Bron: RR - AD SEI)



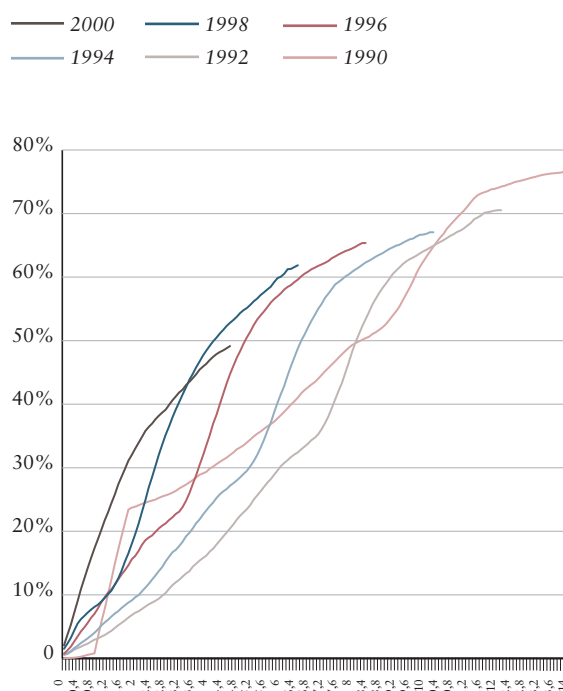
6. Duur van het verblijf

Eén van de belangrijkste gevolgen van de wijzigingen van het nationaliteitsrecht was de versnelling van het verkrijgingsproces voor de migranten en voor de in België geboren vreemdelingen. 15% van de in 1991 aangekomen migranten werd na 8 jaar verblijf Belg, diezelfde drempel van 15% werd voor de in 1998 aangekomen migranten reeds na 5 jaar bereikt (fig. 4.6). Hetzelfde fenomeen, maar nog sterker, wordt vastgesteld bij de in België geboren vreemdelingen. Voor de kinderen die in 1990 zijn geboren, was er 9 jaar nodig om de drempel van 50% Belgen onder de in België geboren vreemde kinderen te bereiken, voor de in 1999 geboren kinderen was dit slechts 4 en een half jaar (fig. 4.7). Zowel de migranten als de in België geboren kinderen verkrijgen steeds vaker, maar vooral steeds sneller de nationaliteit.

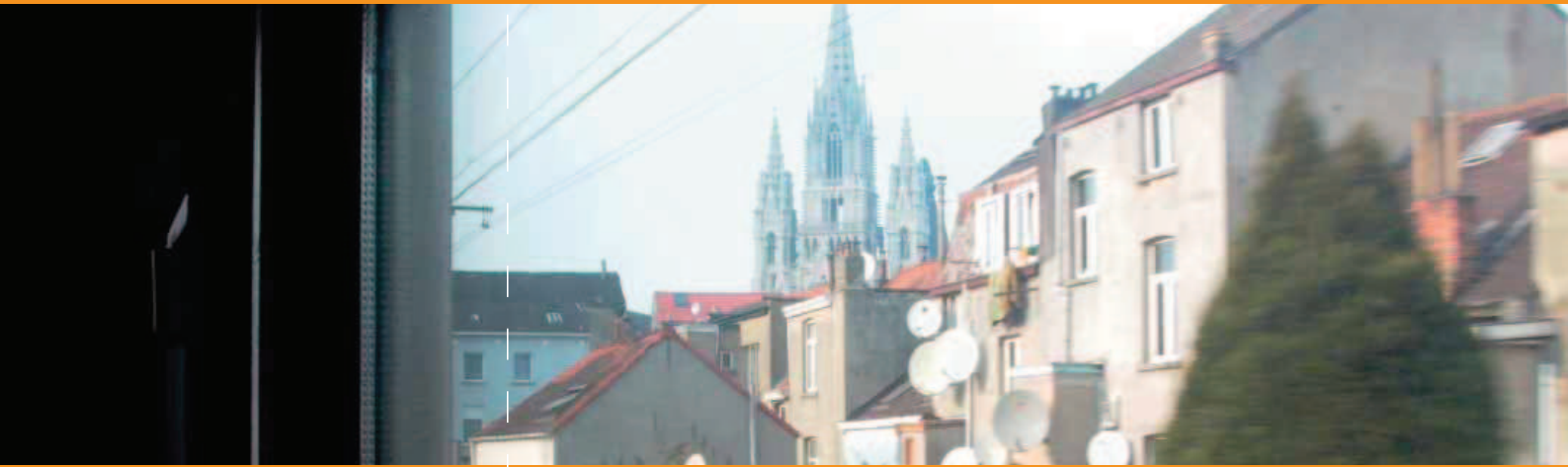
Figuur 4.6. Verkrijgen van de nationaliteit door migranten van 1991 tot 2001 volgens de verblijfsduur en het jaar van immigratie (Bron: RR - AD SEI – Berekeningen Nicolas Perrin)



Figuur 4.7. Verkrijgen van de nationaliteit door de in België geboren vreemdelingen van 1991 tot 2001 volgens leeftijd en geboortjaar (Bron: RR - AD SEI – Berekeningen Nicolas Perrin)



5 De populatie van vreemde afkomst [stock]



1. Welke definitie(s) en welke gegevens?

De discussie over de definitie van de populatie van vreemde afkomst is een van de oudste debatten die het statistisch onderzoek over immigratie beïnvloeden.

In talrijke landen zoals België biedt de statistiek gewoonlijk enkel gegevens over de nationaliteit. Dit gegeven wordt echter in vraag gesteld. Nationaliteit alleen is immers onvoldoende om inzicht te verwerven in de afkomst van de bevolking en in de situatie van de populaties van vreemde afkomst die de nationaliteit van het land waar ze verblijven hebben verkregen (Jacobs et Rea, 2005; Perrin, Dal et Poulain, 2006; Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2007). In de meeste Europese landen denkt men er dus aan om alternatieve definities te gebruiken waarmee een beter inzicht in die afkomst kan worden verworven.

De nationaliteit is op vandaag ongetwijfeld de minst bruikbare variabele door de aanzienlijke evolutie van het Belgische nationaliteitsrecht dat intussen een van de meest liberale in Europa is (Bauböck et al., 2006) en door het feit dat de gemeenschappen van vreemde origine zich reeds lang in België hebben gevestigd. Nationaliteit is ongetwijfeld een slecht middel om de oorsprong van een individu te identificeren, we kunnen er echter niet omheen dat er in België bitter weinig alternatieven zijn. Het gebruik van variabelen die naar de etnische of raciale afkomst verwijzen, roept ethische bezwaren op maar is eveneens onderworpen aan wettelijke inperkingen. Bovendien worden deze gegevens momenteel niet verzameld en het is geen optie om deze variabelen aan statistische gegevens die reeds ingezameld zijn toe te voegen. Vragen naar dergelijke kenmerken zouden in surveys kunnen worden ingevoerd maar daarmee is nog geen nauwkeurige demografische boekhouding mogelijk. De geboorteplaats van het individu en van zijn ouders is ongetwijfeld de meest eenvoudige variabele om te gebruiken en de best aangepaste om de oorsprong van een individu objectief te bepalen. De geboorteplaats van het individu en van zijn ouders is een neutrale variabele die geen enkel verband houdt met de etnische of raciale afkomst van het individu, maar die wel de oorsprong van het individu kan bepalen. Bovendien is de geboorteplaats een informatie die vaak wordt ingezameld en geregi-

streerd. De enige beperking is het feit dat de toegang tot de geboorteplaats van de ouders, die in het Rijksregister is geregistreerd, door de wet is beperkt³¹. Waalse en Vlaamse onderzoekers hebben betrekkelijk vroeg aan een alternatieve oplossing gedacht, nl. de nationaliteit bij de geboorte (Debuisson en Poulain, 1992; Eggerickx et al., 1999; Poulain en Perrin, 2002; Debuisson en Perrin, 2004; Vertommen en Martens, 2005; Perrin, Dal en Poulain, 2006). Deze oplossing is niet de ideale. Ze is immers nog op de nationaliteit gebaseerd, wat bijvoorbeeld leidt tot de uitsluiting van de kinderen van de tweede generatie die zijn geboren na het verwerven van de Belgische nationaliteit door een van hun ouders (deze kinderen worden door deze nationaliteitsverwerving van bij hun geboorte als Belg beschouwd). Dit is de enige manier om praktisch rekening te houden met een deel van de Belgen van vreemde afkomst, namelijk door rekening te houden met de Belgen die ooit buitenlander zijn geweest, voor het opstellen van statistieken over de oorsprong van de bewoners van een land (Debuisson et Perrin, 2004). Daartoe baseert men zich op twee informatiebronnen. Enerzijds de nationaliteit bij de geboorte die bij de telling in 1991 werd opgegeven. Anderzijds houdt het Rijksregister een spoor bij van de vorige nationaliteiten van de Belgen, indien die Belg geworden zijn door verkrijging of toekenning, na aanvankelijk als vreemdeling te zijn beschouwd. Door het Rijksregister en de telling van 1991 als basis te nemen, kunnen we de populatie beschrijven per huidige nationaliteit en nationaliteit bij de geboorte, geboorteplaats en immigratiedatum, leeftijd, geslacht, gemeente waar men verblijft, huwelijksstaat en gezinssituatie (cfr. de werkzaamheden van de demografen van de UCL, Luc Dal, Thierry Eggerickx, Nicolas Perrin et Michel Poulain). Door de gegevens uit het Rijksregister en de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid als basis te nemen, kan men de populatie opnieuw samenstellen volgens de huidige nationaliteit en de nationaliteit bij de geboorte, leeftijd, geslacht, arrondissement waar men verblijft, activiteit en voor een deel het opleidingsniveau (cfr. werkzaamheden van Albert Martens van de K.U. Leuven).

31

Voor het bepalen van de geboorteplaats van de ouders van een persoon, moet de identiteit van de ouders worden bepaald. De afstamming is evenwel geen bruikbaar gegeven voor statistische doeleinden. Ze maakt deel uit van de informatie die door de gemeentes worden ingezameld en het gebruik van deze informatie is aan de gemeentes voorbehouden.

2. Voorstellen van schatting

2.1. Personen die in het buitenland zijn geboren

2.1.1. Definitie en identificatiemethode

Het geboorteland van een individu is het meest eenvoudige kenmerk om internationale migraties te bestuderen. Via het geboorteland kan de populatie die in het buitenland is geboren of de geïmmigreerde populatie in de eerste betekenis van het woord, worden bepaald, nl. alle in het buitenland geboren personen die internationaal zijn gemigreerd om zich te vestigen in het land waar ze momenteel hun woonplaats hebben.

Op basis daarvan kan men de indirecte impact van de internationale migraties inschatten. Op twee beperkingen moet echter worden gewezen. Enerzijds kan er op deze basis geen rekening worden gehouden met de indirecte impact van de migraties, nl. het feit dat migranten in België geboren nakomelingen hebben, met wie geen rekening wordt gehouden als men zich tot hun geboorteplaats beperkt. Anderzijds maakt een verwijzing naar het geboorteland volledig abstractie van het concept nationaliteit. Bijgevolg wordt een staatsburger die in het buitenland is geboren als immigrant beschouwd, terwijl een vreemdeling die in het land is geboren, als een eigen onderdaan wordt beschouwd. Dit kan tot problemen leiden voor de landen die aanzienlijke gemeenschappen van expats of koloniën hebben gehad. In het geval van België betekent dit dat de Belgen die in Belgisch Congo zijn geboren, als immigrant worden beschouwd. De impact van dat soort situaties kan worden gecontroleerd door de personen die in de betrokken gebieden zijn geboren gedurende periodes tijdens dewelke deze aanwezigheid het sterkst was, apart te bekijken.

Ondanks de beperkingen van deze classificatie, zijn heel wat internationale instellingen (op verschillende niveaus en aan de hand van verschillende aanbevelingen, de Verenigde Naties, Eurostat en de OESO) er voorstander van om het geboorteland van de individuen als basis te nemen, ofwel als stap in een meer doorgedreven analyse die rekening houdt met de nationaliteit en de nationaliteit bij de geboorte, ofwel als doel op zich om de impact van de migraties beter te begrijpen. In het Belgische geval is deze analyse niet echt geschikt om de problematiek van de populaties afkomstig uit de immigratie in al haar

complexiteit te benaderen. Het zijn immers de tweede en derde generaties afkomstig uit de migratie die vandaag in het middenpunt van de belangstelling staan.

Ondanks alles is dit een eerste eenvoudig indicator via dewelke het probleem vanuit een nieuwe invalshoek kan worden benaderd en die onderstreept dat talrijke personen, zowel Belgen als vreemdelingen, hun geboorteland hebben moeten verlaten om naar België te komen en die dus een ervaring met internationale migratie hebben.

2.1.2. Een nuttige indicator om de migranten te begrijpen, maar...

De eenvoudige classificatie van de populatie in functie van de geboorteplaats is de beste indicator voor de rechtstreekse impact van de migraties en de samenstelling van migrantenbevolking.

Op 1 januari 2006 telden we in België 1.268.915 personen die in het buitenland geboren zijn, of 12% van de bevolking. Het aandeel van de migranten is de laatste 15 jaar constant gestegen van 9,4% in 1991 tot 12,1%, een groei dus van 28%. De problematiek van de tweede generaties is op vandaag misschien meer van belang dan gisteren maar ze mag de opvallende aangroei van de eigenlijke migrantenbevolking niet doen vergeten.

Ook al wordt het geboorteland in geïsoleerde gevallen vaak gebruikt in landen zoals de Verenigde Staten en ook al kan men op basis daarvan waardevolle resultaten voorleggen, toch wordt het concept nationaliteit nog steeds als essentieel beschouwd om migratievraagstukken te benaderen. Het feit dat met het geboorteland alleen, de leden van de tweede en derde generaties migranten (kinderen en kleinkinderen van migranten) niet kunnen worden geïdentificeerd, wordt trouwens als onoverkomelijk beschouwd. In plaats van het geboorteland van de individuen als centrale element te nemen, heeft men daarom aan andere methodologieën ter identificatie van de migrantenpopulaties gedacht.

Andere gegevens dan geboorteplaats moeten bij de migrantenpopulaties, die niet zijn geïmmigreerd, worden verzameld. Dit doet evenwel geen afbreuk aan het nut van de gegevens over de geboorteplaats waarvan de inzameling trouwens door de voornaamste internationale instellingen wordt aangeraden. Het blijft van belang

rekening te houden met de fundamentele variabele, nl. het geboorteland, die een onderscheid maakt tussen migranten en nakomelingen van migranten.

2.2. Personen die als vreemdeling geboren zijn

2.2.1. Definitie en identificatiemethode

Bij de evaluatie van het aandeel migranten is een van de voornaamste gebreken van de statistieken volgens nationaliteit, dat met vreemdelingen die Belg worden geen rekening wordt gehouden. Daarom werd heel vroeg voorgesteld informatie over de nationaliteit bij de geboorte te registreren of te verzamelen, en zeker na de hervormingen van het nationaliteitsrecht die tot een verhoging van het aantal nationaliteitswijzigingen hebben geleid (Debuisson et Poulain, 1992; Eggerickx et al., 1999). Door de eerste nationaliteit van het individu als basis te nemen, kan er een onderscheid worden gemaakt tussen de Belgen door verkrijging en de personen die als Belg zijn geboren.

Informatie over de nationaliteit bij de geboorte werd bij de volkstelling van 1991 verzameld. Dankzij het statistische gebruik van het Rijksregister kan op basis van deze telling ook de historiek van de nationaliteit van de individuen worden gereconstrueerd (Eggerickx et al. 1999; Perrin, Dal et Poulain, 2006).

Via deze methode is het mogelijk elke als buitenlander geboren persoon te identificeren, ongeacht of die al dan niet in België is geboren. Al heel snel zijn evenwel een aantal beperkingen opgedoken. Om te beginnen zijn kinderen uit een gemengd koppel Belg bij de geboorte, ook al worden ze in het dagelijkse leven soms als kinderen van vreemde afkomst beschouwd. Ook zijn kinderen die na het verkrijgen van de Belgische nationaliteit door hun ouders, die als vreemdeling zijn geboren, van bij de geboorte Belg. Ook die kinderen worden nochtans vaak als migrant beschouwd. Tenslotte is er sinds 1984 een aantal kinderen dat bij de geboorte de Belgische nationaliteit krijgt toegewezen (zoals kinderen van ouders die in België zijn geboren). De nationaliteit bij de geboorte is dus een criterium waarmee de migranten-

bevolking beter kan worden ingeschat maar daarmee is het nog niet mogelijk alle personen die in hun dagelijkse leven nog als buitenlander worden beschouwd in kaart te brengen.

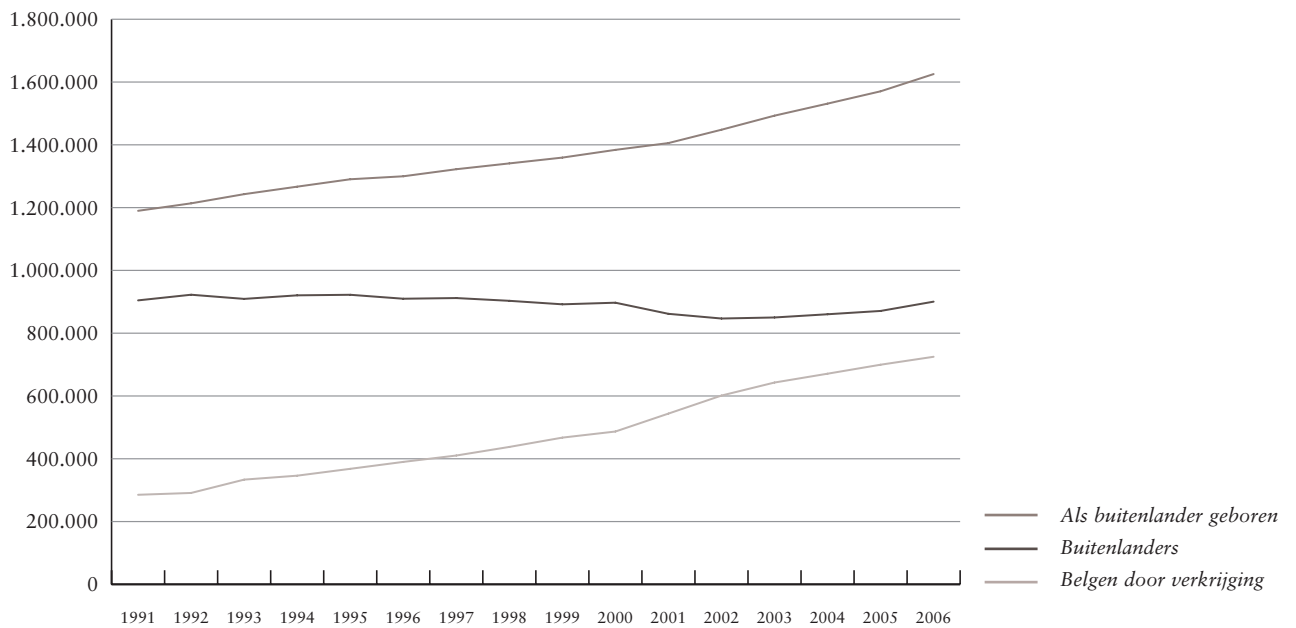
2.2.2. Evolutie

Op 1.1.2006 waren er 900.473 vreemdelingen en ongeveer 724.889 als vreemdeling geboren Belgen. In totaal verbleven dus 1.625.362 als vreemdeling geboren personen in ons Koninkrijk. Al naargelang men zich op het aantal vreemdelingen of het aantal als vreemdeling geboren personen baseert, varieert de perceptie die men van de migrantenbevolking heeft aanzienlijk. Vreemdelingen maken immers 8,6% van de totale populatie van het Koninkrijk uit, het aantal als vreemdeling geboren personen is goed voor 15,5%.

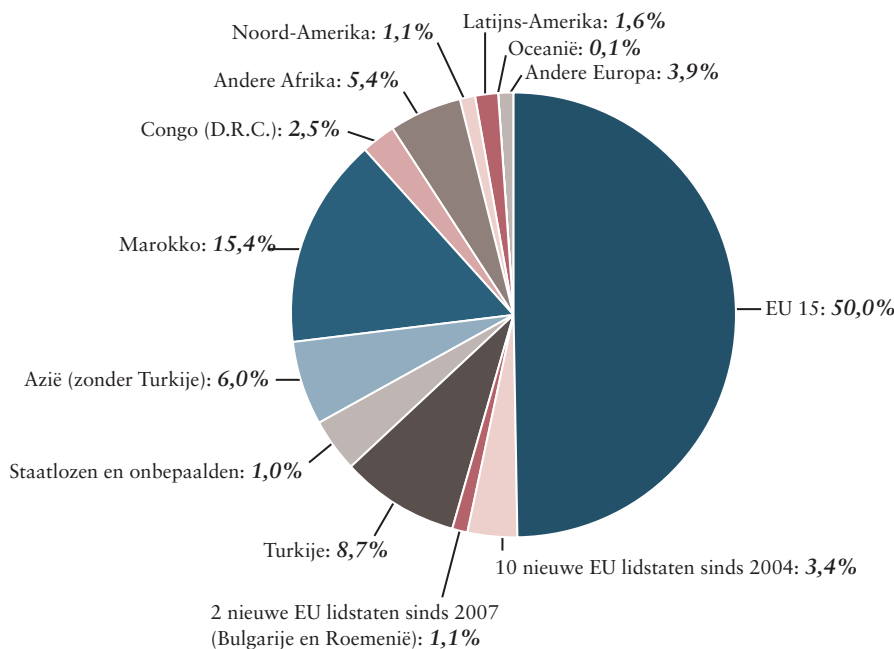
Door de nationaliteit bij de geboorte als basis te gebruiken, kan men beter de omvang van het fenomeen inschatten en de dynamiek van de populatie van vreemde afkomst evalueren. Zo stagneert het aantal vreemdelingen sinds meer dan twintig jaar maar het aantal als vreemdeling geboren personen stijgt sterk door de enorme aangroei van het aantal Belgen door verkrijging. In 1991 telde men 1.200.000 als vreemdeling geboren personen, op vandaag is diezelfde populatie goed voor meer dan 1.600.000 personen. Binnen die als vreemdeling geboren populatie, zal het aantal Belgen door verkrijging snel het aantal echte vreemdelingen benaderen (*fig. 5.1*).

Het aantal personen van vreemde afkomst berekend op basis van de nationaliteit bij de geboorte stijgt dus, terwijl de vreemde populatie afneemt. Het eerste gevolg van de enorme stijging van het aantal buitenlanders dat Belg wordt is de stijgende differentiatie van vreemde populatie, nl. tussen personen die de Belgische nationaliteit niet hebben, en de populaties “van vreemde afkomst”, “allochtonen” of als dusdanig beschouwd. Via de nationaliteit bij de geboorte is het niet mogelijk alle Belgen van vreemde afkomst in aanmerking te nemen, maar wel om het mechanisme dat hier speelt te begrijpen.

Figuur 5.1. Evolutie van het aantal vreemdelingen, de Belgen door verkrijging en de als vreemdeling geboren personen, 1991-2006 (Bron: RR - AD SEI / Berekeningen G dAP-UCL (cfr. Perrin, Dal et Poulain, 2006))



Figuur 5.2. Samenstelling van de “populatie van vreemde afkomst” (als vreemdeling geboren) volgens de nationaliteit bij de geboorte, 1 januari 2006 (Bron: Rijksregister / AD SEI / Berekeningen Nicolas Perrin (cfr. Perrin, Dal et Poulain, 2006))



2.2.3. Een Europese populatie, maar ...

Net zoals de vreemde populatie, is de populatie van vreemde afkomst die op basis van de nationaliteit bij de geboorte is bepaald, in België grotendeels Europees. Toch moeten we vaststellen dat niet-EU-onderdanen vaker de Belgische nationaliteit verkrijgen dan de EU-onderdanen. Bijgevolg wordt hun aantal onderschat wanneer men enkel het aantal vreemdelingen als basis neemt om de populatie van vreemde afkomst te benaderen. De omvang van deze nationaliteitsverkrijging is ook niet te verwaarlozen voor de EU-onderdanen die voor de aanvoer van oude en sterke migraties naar België zorgen en hebben gezorgd. Rekening houdend met de Belg geworden buitenlanders zijn de onderdanen van de voormalige Europese Unie met 15 uiteindelijk nog altijd goed voor 50% van de als vreemdeling geboren personen (tegen 64% indien men enkel de vreemdelingen bekijkt). Met de onderdanen van de tien nieuwe lidstaten die in 2004 zijn toegetreden en de twee nieuwe lidstaten die in 2007 zijn toegetreden, komen we aan 55% (tegen 66% indien men enkel de nationaliteit als basis neemt). Met de Europeanen buiten de EU erbij (waaronder de Turken), komen we aan 67% Europeanen onder de groep van zij die als vreemdeling zijn geboren tegen 74% onder de vreemdelingen (fig. 5.2).

Globaal genomen blijven de Italianen de populatie van vreemde afkomst die het meest talrijk is, indien men het criterium van de nationaliteit bij de geboorte als basis neemt (tab. 5.1). De hiërarchie van de andere migrantenpopulaties is evenwel grondig gewijzigd. Zo zijn de Marokkanen de tweede populatie van vreemde afkomst indien men de nationaliteit bij de geboorte als basis neemt, i.p.v. de vierde op grond van de nationaliteit. De Turken schuiven van de zesde naar de derde plaats op en de Congolezen (DR) van de 12de naar de 9de. Dit aanzienlijke verschil tussen de vreemde populatie en de als vreemdeling geboren populatie bij de niet-Europeanen, is te wijten aan het feit dat onder de populaties van niet-EU afkomst (ingedeeld op basis van hun nationaliteit bij de geboorte), de Belgen op vandaag de meerderheid vormen: 72% van de Turken, 68% van de Marokkanen, 65% van de Congolezen ... (fig. 6.5). Zonder dat men het echt beseft, zijn de populaties van

niet-EU afkomst vooral populaties met Belgische nationaliteit. De praktische gevolgen zijn uiteraard talrijk. Indien men bijvoorbeeld op lange termijn een integratiebeleid wil voeren voor niet-Europese populaties, dan moet dit beleid in de eerste plaats gericht zijn op Belgen van vreemde afkomst en niet op vreemdelingen. Wel integendeel, het beleid dat zich op vreemdelingen richt zou meer rekening moeten houden met EU-onderdanen die feitelijk de meerheid van de vreemdelingen vormen. Personen die geboren zijn met een nationaliteit van een land van de Europese Unie vóór 2004 (EU met 15) zijn vaak geen Belg, ook al zijn de verschillen groot. Zo is slechts 13% van de personen die als Portugees zijn geboren, Belg geworden, bij de Italianen is dit 37%.

2.2.4. Een geïmmigreerde populatie, maar ...

Op een ietwat contra-intuïtieve manier was het aantal migranten (personen die in het buitenland geboren zijn) in de vreemde populatie de laatste jaren sterk gestegen. Van 66% in het buitenland geboren buitenlanders in 1991, bedroeg het aantal migranten in 2006 81%. Door te focussen op de als vreemdeling geboren populatie kan deze evolutie worden gerelativeerd. Het aandeel van de migranten in de als buitenlander geboren populatie is tussen 1991 en 2006 beperkt gestegen van 65 naar 69%.

De sterke buitenlandse migratie van de laatste jaren verklaart de verhoging van het aantal migranten in de vreemde populatie. De sterkere stijging bij de migranten onder de vreemdelingen is het gevolg van een grondige en dynamische wijziging van het verkrijgen van de nationaliteit door de in België geboren buitenlanders. Het aantal in België geboren vreemdelingen is de laatste tijd immers sterk gedaald door het uitbreiden van de mogelijkheden voor in België geboren personen om de nationaliteit toegewezen te krijgen of te kunnen verkrijgen. De in België geboren kinderen krijgen vaker dan vroeger de Belgische nationaliteit toegewezen en verdwijnen uit de statistieken die enkel op de nationaliteit betrekking hebben ... Door de nationaliteit bij de geboorte als onderscheidingscriterium te nemen kan deze in België geboren migrantenpopulatie, die verdwijnen uit de statistieken die enkel op de nationaliteit betrekking hebben, beter worden vastgesteld.

Tabel 5.1. Evolutie Belgen volgens de nationaliteit bij de geboorte, op 1 januari 1991, 1996, 2001 et 2006

(Bron: RR - AD SEI / Berekningen Nicolas Perrin (cfr. Perrin, Dal et Poulain, 2006))

	1.1.1991	1.1.1996	1.1.2001	1.1.2006
Totale populatie	10.130.574	10.143.047	10.170.226	10.197.405
Belgen	8.940.651	8.843.180	8.764.616	8.572.043
Vreemdelingen	1.189.923	1.299.867	1.405.610	1.625.362
Europa	903.199	958.980	998.744	1.091.072
Europese unie met 27	789.917	818.758	836.484	885.888
Leden vóór 2004 (EU15)	746.253	774.211	788.341	812.627
Italië	297.582	294.258	287.171	277.128
Frankrijk	149.456	154.983	162.084	172.461
Nederland	95.207	107.037	117.718	139.777
Duitsland	50.740	52.757	53.806	55.030
Spanje	60.663	58.978	56.591	54.955
Portugal	18.629	26.518	28.655	32.119
Groot-Brittannië	28.692	31.499	32.215	31.515
Griekenland	24.860	25.440	24.403	23.801
Luxemburg	8.930	8.441	7.700	7.311
Zweden	2.922	3.335	4.625	4.610
Ierland	2.598	3.379	3.557	3.649
Oostenrijk	2.478	2.622	3.390	3.589
Denemarken	2.775	3.358	3.476	3.491
Finland	721	1.606	2.950	3.191
EU leden sinds 2004	43.664	44.547	48.143	73.261
Polen	29.915	28.962	29.307	40.428
Roemenië	2.916	4.357	6.147	12.544
Hongarije	6.909	6.604	6.489	6.805
Bulgarije	788	1.155	1.957	4.807
Andere	3.136	3.469	4.243	8.677
Andere Europese landen	113.282	140.222	162.260	205.184
Turkije	91.213	110.779	125.446	141.570
R.F. Joegoslavië	10.273	13.293	7.656	13.787
ex-Joegoslavië	763	1.117	8.869	11.998
Rusland	119	733	2.071	9.904
Albanië	764	1.003	1.538	4.269
ex-USSR	4.600	4.661	4.387	4.238
Macedonië	2	153	1.471	3.951
Bosnië-Herzegovina		1.600	2.607	3.691
Oekraïne	469	605	1.207	2.843
Andere	5.079	6.278	7.008	8.933
Afrika	205.661	246.421	296.005	377.333
Marokko	151.262	181.774	210.946	249.623
Congo-Kinshasa	17.444	20.768	27.639	40.185
Algerije	12.431	14.322	15.959	19.949
Tunesië	8.059	9.141	10.029	11.965
Rwanda	1.552	2.538	5.094	8.635
Ghana	2.297	1.453	2.436	4.935
Kameroen	1.338	1.779	2.253	4.914
Andere	11.278	14.646	21.649	37.127
Azië	44.291	53.064	63.492	97.252
India	6.126	7.036	8.527	12.030
China	3.168	4.987	6.441	11.884
Vietnam	5.627	6.148	6.709	7.212
Pakistan	2.517	3.022	5.236	7.123
Filippijnen	2.164	3.601	4.123	7.023
Iran	3.786	3.820	3.899	5.417
Thailand	1.093	1.883	2.954	4.872
Japan	3.239	3.796	3.880	4.461
Andere	16.571	18.771	21.723	37.230
Noord-Amerika	15.985	16.596	16.932	17.131
Verenigde Staten	13.578	13.870	13.764	13.460
Canada	2.407	2.726	3.168	3.671
Latijns-Amerika	11.970	14.292	17.623	25.422
Brazilië	1.708	2.242	2.793	4.366
Chili	3.249	3.184	3.187	3.388
Andere	7.013	8.866	11.643	17.668
Oceanië	741	841	1.056	1.168
Onbepaald en staatlozen	8.076	9.673	11.758	15.984
Onbepaalde nationaliteit	6.051	7.760	9.983	14.107
Staatlozen	2.025	1.913	1.775	1.877

Via de nationaliteit bij de geboorte kan een beter inzicht worden verworven in de in België geboren personen. Dit kan essentieel zijn om de populaties die zich n.a.v. de grote immigratiestromen hier hebben gevestigd, goed te begrijpen (fig. 5.3). Op vandaag zijn de meeste personen die als Italiaan zijn geboren, in België geboren (53%). Populaties die het gevolg zijn van Marokkaanse en Turkse migraties lijken dezelfde richting uit te gaan, aangezien resp. 42% en 41% van de personen die met deze nationaliteiten werden geboren in België zijn geboren. Voor deze drie groepen is het dan ook bijzonder ongepast om het over migrantenpopulatie te hebben. Het gaat om populaties die het gevolg zijn van migraties maar die niet echt zelf zijn geïmmigreerd: al naargelang het geval, tellen we intussen bijna de helft of haast evenveel in België geboren personen als migranten.

De meeste migranten daarentegen komen uit groepen die zich hier meer recentelijk hebben gevestigd. Zo zijn meer dan 90% van de aanwezige Thailanders, Chilezen, Brazilianen, Japanners, Vietnamezen, Bulgaren, Indiërs, Roemenen, Chinezen, Iraniërs, Filippijnen en Rwandezen naar België geïmmigreerd zonder er te zijn geboren. Bij de EU onderdanen doet zich een situatie voor die zowat het midden houdt en die ondanks alles wordt gekenmerkt door een opvallende dominantie van migranten, gelet op het feit dat ze zich hier dikwijls maar tijdelijk vestigen.

Het geboorteland is een kenmerk dat vermoedelijk niet voldoende wordt benadrukt om de migrantenpopulaties beter te begrijpen. De hier voorgestelde eenvoudige resultaten nopen ons ertoe om wat verduidelijking bij de woordenschat te geven, om veralgemening te

Figuur 5.3. Aandeel van de migranten in de als vreemdeling geboren populatie volgens de geboortenationaliteit, 1.1.2006

(Bron: RR - AD SEI - Berekeningen Nicolas Perrin (cfr. Perrin, Dal et Poulain, 2006))



vermijden. Over migranten spreken om populaties aan te duiden die het gevolg zijn van migraties is vaak niet langer gepast (zeker in het geval van de Italiaanse, Turkse en Marokkaanse populaties) ten aanzien van groepen waarvan de in België geboren personen feitelijk steeds talrijker zijn, en zelf soms in de meerderheid. In het geval van de Italianen, Marokkanen en Turken, de populaties waarover het meest gesproken wordt, is ofwel de meerderheid van de individuen in België geboren (voor de Italianen), ofwel meer dan 40% (in het geval van de Marokkanen en Turken) en die groep groeit nog steeds.

2.2.5. Een als vreemdeling geboren populatie die eerder mannelijk is

Vrouwen zijn op vandaag haast even talrijk als mannen in de vreemde bevolking en het aantal vrouwen lijkt nog toe te nemen (cf. 4). Dit wijst duidelijk op een vervrouwelijking van de migratie, op een veroudering van de migrantenpopulatie waardoor er een daling is van het aantal mannen op hogere leeftijd³² en op het verschijnen van tweede en derde generaties die in België zijn geboren, waar er evenveel jongens als meisjes worden geboren³³. Deze indicator is evenwel licht vertekend door een verschil bij de het verkrijgen van de nationaliteit tussen mannen en vrouwen, buitenlandse vrouwen die met Belgen zijn gehuwd verkrijgen namelijk sneller en vaker de nationaliteit.

Door de als vreemdeling geboren populatie als uitgangspunt te nemen krijgen we een beter inzicht in de vervrouwelijking van de populatie die het gevolg is van migraties waarbij rekening wordt gehouden met zowel vreemdelingen als met Belgen door verkrijging. Binnen de populatie die bestaat uit als vreemdeling geboren personen (vreemdelingen en Belgen door verkrijging), zijn de vrouwen momenteel in de meerderheid en vertegenwoordigen 50,9% van de als buitenlander geboren personen. De herstelling van het man-vrouw evenwicht in de populatie die het gevolg is van migraties, is dus een feit. Er is nog altijd een licht overwicht van de vrouwen in de als Belg geboren populatie (51,1%), maar dit heeft enkel te maken met de oudere leeftijdsstructuur. De nog steeds reële verhoging van het aandeel van de vrouwen in de migra-

tiestromen beperkt zich niet langer tot het creëren van een populatie waar het aantal mannen gelijk is aan het aantal vrouwen maar geeft aanleiding tot de vorming van een populatie afkomstig uit migraties waar vrouwen talrijker zijn dan mannen.

Bij de populaties afkomstig uit de Europese Unie gaat het hoofdzakelijk om vrouwen (52% vrouwen voor onderdanen uit de Europese Unie met 27), zowel bij de nieuwe leden als bij de oude leden van de Europese Unie, ook al is de vervrouwelijking groter voor de eerste (52% voor de leden van de Unie van vóór 2004 tegen 58% voor de nieuwe leden). Voor de oude leden van de Europese Unie heeft dat zowel te maken met de veroudering van de vroegere arbeidsmigratie en met de relatieve vervrouwelijking van de meer recente migraties. Bij de onderdanen van de nieuwe lidstaten van de Unie, is de oorzaak de heel sterke vervrouwelijking van de recente migraties waardoor het percentage vrouwen hoger ligt.

Bij de niet-EU onderdanen zijn er ongeveer evenveel vrouwen als mannen (49,8% vrouwen) maar daarachter gaat een heel grote wanverhouding schuil. Enerzijds tellen we bij de populaties die als Marokkaan, Turk, Pakistan, Algerijn, ... geboren zijn, een meerderheid mannen, terwijl het aandeel vrouwen groter is bij de populaties uit Congo (DRC), Rwanda, de meeste Aziatische landen, Latijns-Amerika en uit de landen van Europa buiten de EU.

32 Door de hogere mortaliteit bij mannen zijn vrouwen op hogere leeftijd in de meerderheid.

33 Bij de pasgeborenen zijn er haast evenveel meisjes als jongens (om biologische redenen worden er iets meer jongens als meisjes geboren maar het evenwicht wordt snel hersteld door een hogere mortaliteit bij de jongens).

2.2.6. Een jonge populatie, maar...

Aangezien de populatie met een vreemde nationaliteit jonger was dan de populatie met een Belgische nationaliteit, is de als vreemdeling geboren populatie jonger dan de als Belg geboren populatie (*fig. 6.9*). De als vreemdeling geboren populatie is zelfs jonger dan de vreemde populatie, omwille van een heel snelle en intense verkrijging van de nationaliteit, zowel voor minderjarigen als voor jonge volwassenen (*fig. 6.10*).

Deze algemene conclusies moeten evenwel worden genuanceerd. Er zijn immers meer personen van 15 tot 49 jaar en minder personen van meer dan 50 jaar bij de als vreemdeling geboren personen in vergelijking met de als Belg geboren personen. Er zijn echter ook veel minder jongeren van minder dan 15 jaar onder de als vreemdeling geboren populatie. Het overwicht van de jonge volwassenen is typisch voor de migrantenpopulaties, maar dat kinderen nagenoeg afwezig zijn, heeft te maken met de regels inzake overdracht van de nationaliteit waardoor een verschil mogelijk is tussen de nationaliteit van de ouders en de nationaliteit van het kind. Wanneer een van de ouders Belg is, wanneer een van de ouders in België is geboren of wanneer die sinds 10 jaar in België leeft, kan de pasgeborene bij de geboorte de Belgische nationaliteit verkrijgen.

2.2.7. De noodzaak om verder te gaan

Door te focussen op de nationaliteit bij de geboorte krijgen we ongetwijfeld een veel beter inzicht in de migrantenpopulaties dan enkel via de nationaliteit. Op die manier kan ook de impact van de migraties op lange termijn worden gemeten, kan de structuur per leeftijd of geslacht worden ingeschat ...

Toch blijft die als vreemdeling geboren populatie sterk afhankelijk van de toekennings- en overdrachtsregels van de nationaliteit. De gegevens over de als vreemdeling geboren populatie zijn nuttig maar ze vertalen niet enkel de demografie van de migrantenpopulaties maar ook de evolutie van het nationaliteitsrecht, de toe-eigening ervan door vreemde populaties en de demografie van de migrantenpopulaties. De impact van het nationaliteitsrecht is minder sterk dan

in het geval van de populaties waar enkel op basis van hun nationaliteit een onderscheid wordt gemaakt, maar mag ook niet worden verwaarloosd. Zo tellen we onder de als vreemdeling geboren personen en onder de vreemde personen heel weinig minderjarigen omwille van de overdrachts- en toekenningsregels van de nationaliteit. Door een analyse van deze gegevens te maken zonder rekening te houden met de interactie tussen recht en beleid, dreigt de analist een averechts effect te bewerkstelligen.

Om de demografische dynamiek³⁴ van de populatie die het gevolg is van migraties te begrijpen, moet men misschien verder gaan en afstand nemen van de beperkingen die met het nationaliteitsrecht en de handelingen met het oog op de verkrijging van de nationaliteit van de buitenlandse populaties zijn verbonden.

2.3. Enkele elementen om verder te gaan

2.3.1. Identificeren van Belgen van buitenlandse ouders

In het verlengde van de typologieën gebaseerd op de nationaliteit bij de geboorte, werd de idee om te proberen de nationaliteit bij de geboorte van de ouders te identificeren, vaak naar voren geschoven.

De toepassing van deze praktijk zorgt voor heel wat problemen. Eerst en vooral is de rechtstreekse identificatie van de ouders op basis van de gewone statistieken onmogelijk, aangezien de afstamming geen “wettelijk gegeven” van de bevolkingsregisters is³⁵.

De identificatie van de ouders is echter wel op een onrechtstreekse manier mogelijk op basis van de gezinssamenstellingen, die het voorwerp van een registratie vormen die nuttig is voor de statistiek.

34 Dezelfde opmerking geldt voor niet-demografische studies over de integratie of de inschakeling van migrantenpopulaties.

35 De informatie wordt door de gemeenten geregistreerd en kan zelf door het Rijksregister worden opgeslagen, maar mag niet buiten die gemeenten worden gebruikt.

Om de ouders van volwassen personen te identificeren zou men in de historie van het Rijksregister moeten teruggaan tot een periode waar ouders en kinderen samenwoonden. Het Rijksregister is evenwel een recent instrument dat pas tijdens de jaren 1980 op punt is gesteld. Het is dus onmogelijk om op die manier de ouders te identificeren van personen die het ouderlijk huis hebben verlaten, vóór de invoering van het Register³⁶ (Debuisson et Perrin, 2004). Deze identificatiemethode van de ouders is dus enkel geldig voor relatief jonge personen (geboren na 1970). Men zou uiteraard kunnen zeggen dat de toekenning van de Belgische nationaliteit bij de geboorte aan kinderen van vreemde ouders of als vreemdeling geboren, geringer was vóór 1985 omwille van het nationaliteitsrecht dat toen van kracht was, dat het aantal nationaliteitsverkrijgingen beperkte en dat het toen niet mogelijk maakte om de Belgische nationaliteit toe te kennen aan de kinderen van de derde generatie, of aan de kinderen met een Belgische moeder en een vreemde vader. Aangezien het recht vroeger strikter was, is de impact van deze vertekening dus beperkter, ook al blijft hij bestaan. Een tweede probleem is de moeilijkheid zeker te zijn van de registratie in het Rijksregister van de nationaliteitswijzigingen die vóór de invoering van het Register zijn doorgevoerd. Via een koppeling van de gegevens van het Rijksregister aan de volkstelling van 1991 waar naar de nationaliteit van de onder-vraagde personen werd gevraagd, kan het probleem worden omzeild. Dit is echter volledig afhankelijk van de verklaring van de individuen op deze vragenlijst. Dit betekent dus dat de nationaliteit bij de geboorte van de ouders van de individuen helemaal niet vast staat en dat een aantal ouders die worden beschouwd als zijnde geboren als Belg, Belg door verkrijging kunnen zijn. Tenslotte kan men ook de ouders die vóór de invoering van het Rijksregister en de telling van 1991 zijn gestorven niet identificeren, wat toch niet te verwaarlozen is voor de oudste migraties. Deze formele obstakels zullen zichzelf in principe opheffen naarmate het Rijksregister ouder zal worden en het aantal personen dat na 1970 is geboren zal toenemen.

Sinds kort zijn voor het eerst schattingen beschikbaar, waarmee het mogelijk is om naast de vreemdelingen en de als vreemde geboren personen, een groot deel van de als Belg geboren personen uit ouders die als

vreemdeling zijn geboren in kaart te brengen (Poulain en Perrin, 2007). De onderschatting van de populatie die het gevolg is van migraties is ongetwijfeld niet te verwaarlozen voor personen die zich hier na de eerste migratiestromen hebben gevestigd maar voor meer recente migraties (Turkse of Marokkaanse migraties bijvoorbeeld), lijkt die schatting correct. Deze gegevens zijn echter nog voorbarig en er wordt beter gewacht tot de ouders van de individuen aan de hand van het Rijksregister volledig kunnen worden geïdentificeerd, om een definitieve schatting te krijgen. Deze voorlopige gegevens geven ons reeds heel wat inlichtingen, o.m. over de jongste generaties waarvoor de gegevens volledig betrouwbaar zijn.

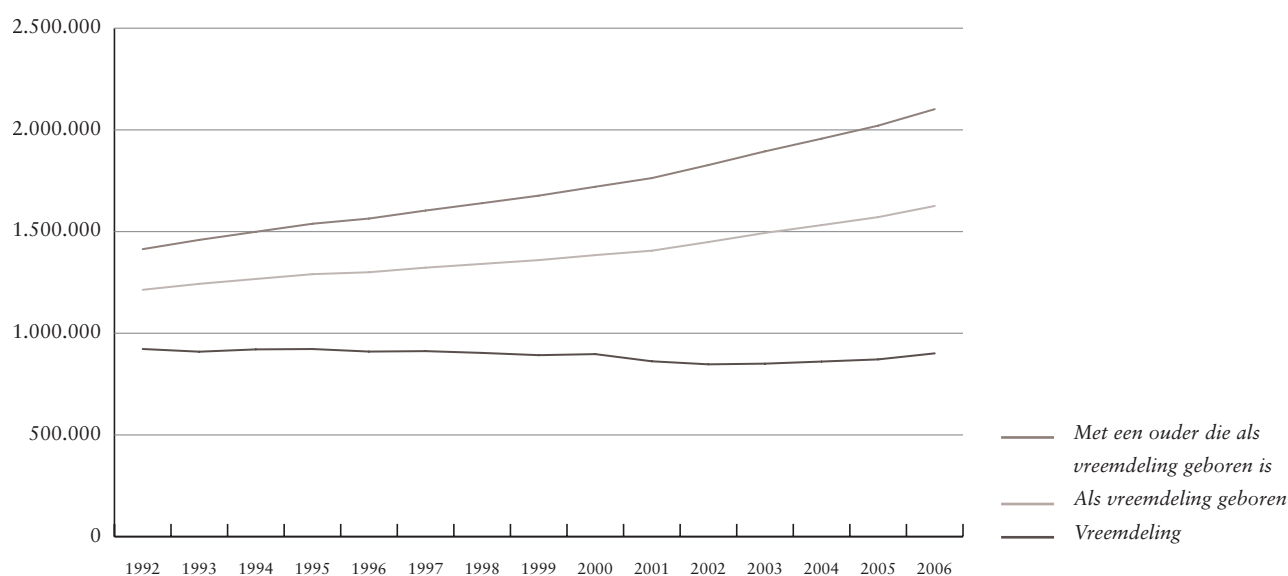
Op basis van de gegevens waarover we op 1 januari 2006 beschikten, kan men het aantal als vreemdeling geboren personen of het aantal personen dat minstens een ouder heeft die als vreemdeling is geboren op 2.101.914³⁷ schatten, nl. 20 % van de totale bevolking, tegenover 15,5 % indien men de nationaliteit bij de geboorte als basis neemt. Deze populatie is dus veel talrijker dan de vreemde populatie of als vreemdeling geboren populatie. Bij die 2,1 miljoen personen zijn ongetwijfeld niet alle oudste personen, die als Belg zijn geboren uit vreemde ouders, meegerekend. Het reële cijfer is dus vermoedelijk hoger maar de realiteit zal wel niet ver van deze schatting verwijderd zijn. Bovenop de schatting van het aantal personen met een vreemde ouder, leren de bestaande berekeningen ons dat de populatie personen met een vreemde ouder sneller groeit dan de populatie van de personen die als vreemdeling zijn geboren (*fig. 5.4*).

36 Bovendien is de identificatie van de ouders van een kind soms onmogelijk, in het geval de ouders en de kinderen niet meer samenwonen. De identificatie kan zelf moeilijk zijn wanneer verschillende gezinnen in eenzelfde huishouden samenleven.

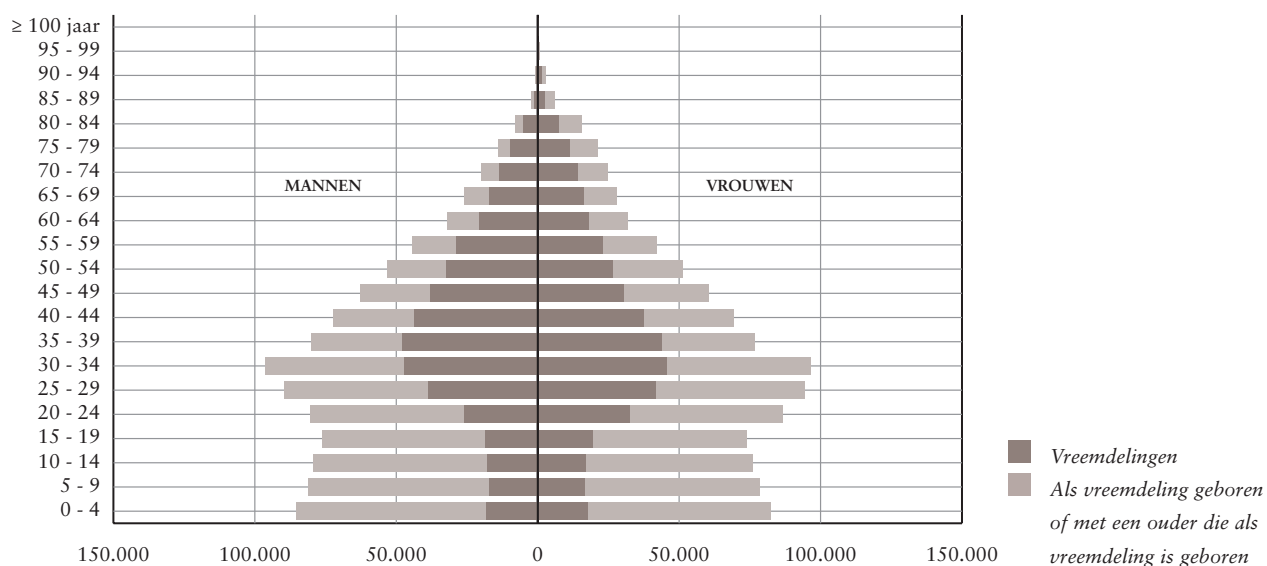
37 Gelet op de afwijkingen, is de nauwkeurigheid van dit cijfer een illusie.

Figuur 5.4. Evoluitie van de vreemde populaties en van vreemde afkomst volgens de definitie, 1991-2006 (in België geboren vreemdelingen, vreemdelingen, als vreemde geboren, personen met een ouder die als vreemde is geboren)

(Bron: RR - AD SEI Berekeningen en typologie uitgevoerd door G dAP-UCL (repris de Poulain en Perrin, 2007)).



Figuur 5.5. Structuren per leeftijd van de vreemde populaties en van de populatie van als vreemdeling geboren personen of die een ouder hebben die als vreemde is geboren, 1.1.2005 (Bron: RR - AD SEI - Berekeningen et typologie uitgevoerd door (overgenomen van Poulain en Perrin, 2007))



Door de nationaliteit van de ouders bij de geboorte als basis te nemen, krijgt men een beter inzicht in de jonge migranten³⁸ die men op vandaag niet langer correct kan registreren op basis van de nationaliteit of de nationaliteit bij de geboorte (cfr. 4. en 5.3.2.). In tegenstelling tot de populatie van vreemdelingen of van personen die als vreemde zijn geboren, waar het aantal minderjarigen gering is, telt men heel wat minderjarigen met een ouder die als vreemdeling is geboren (fig. 5.5), ook al ligt de meest frequente leeftijdsklasse van deze populatie tussen de 25 en 34 jaar. Het statistisch in kaart brengen van de migrantenjongeren is uiteraard de grootste verdienste van deze definitie, aangezien het een sleutelgroep is voor alle vormen van integratiebeleid voor migrantenpopulaties.

De nationaliteit van de ouders bij de geboorte mag dan al een voordeel zijn, toch moet er op een aantal methodologische problemen worden gewezen, die verder gaan dan de betrouwbaarheid van de gegevens en de eigenlijke meting.

Aangezien we in de stamboom van het individu teruggaan, duiken gevallen van mixiteit op die niet identificeerbaar waren toen we ons enkel voor de kenmerken van het individu interesseerden: sommige personen hebben een ouder die als vreemdeling is geboren en een ouder die als Belg is geboren. Onder de personen die als Belg worden geboren, maar die minstens één ouder hebben die als vreemdeling is geboren, is er volgens onze schattingen slechts 23% van de personen die twee ouders hebben die als vreemdeling zijn geboren. In 77% van de gevallen is een van beide ouders dus als Belg geboren. Voor deze kinderen uit gemengde koppels, is het vaak de moeder die Belgische is (57%).

Deze mixiteit kan uiteraard als “kunstmatig” worden beschouwd, de grootouders, en dus ouders van de als Belg geboren ouders, kunnen zelf immers als vreemdeling zijn geboren. Geen enkele bron maakt het echter mogelijk daarin klaarheid te brengen en tot aan de grootouders terug te gaan. Indien men trouwens tot de grootouders teruggaat, veronderstelt dit de hypothese van een invloed van de oorsprong van de grootouders op de kleinkinderen, wat in ieder geval geen eenvoudige hypothese is. Wanneer men bovendien

drie generaties in de tijd teruggaat, komt men in een periode terecht waar de immigratie beperkter was. Het belang van deze derde generatie migranten, die niet in de statistieken is opgenomen, moet dus niet worden overschat. Indien men tenslotte drie generaties in de tijd teruggaat, komt men in een periode terecht waar de voornaamste immigratielanden heel verschillend waren van de huidige immigratielanden. Zo zullen er ongetwijfeld veel personen van de derde generatie Italiaanse migranten te vinden zijn, maar veel minder personen van de derde generatie Marokkaanse of Congolese migranten.

In ieder geval is het vaststellen van een aanzienlijke mixiteit in de afkomst van de ouders sociologisch belangrijk. Dit moet er ons tevens toe aanzetten deze in België geboren populatie, met een ouder die in het buitenland is geboren, methodologisch uiterst voorzichtig te benaderen. Indien een persoon een ouder van Belgische afkomst heeft en een ouder van vreemde afkomst, bestaat er geen eenvoudige manier om hem in de ene of de andere klasse onder te brengen. Hij kan op basis van een deel van zijn afkomst worden gediscrimineerd en het kan dus nuttig zijn de omvang van deze discriminaties te onderzoeken. De persoon kan in zijn dagelijkse leven ook als Belg worden beschouwd en het kan dus fout zijn hem als migrant te catalogeren. We weten dat de meerderheid van de personen die als Belg zijn geboren en die een ouder hebben die als vreemdeling is geboren, uit gemengde koppels komen, deze vraag is dus niet zo onbelangrijk.

De methodologische moeilijkheden waarmee we af te rekenen krijgen om met de mixiteit van de oorsprong van de ouders om te gaan, moet er ons toe aanzetten om nog harder te denken aan de idee om informatie over de grootouders te verzamelen, ondanks het belang dat naar de derde generatie uitgaat. Op welke manier moeten we een persoon die als Belg wordt geboren, met drie grootouders die Belg zijn en een grootouder die als vreemdeling is geboren, beschouwen? De mixiteit van de oorsprong van de ouders is reeds duidelijk aanwezig, de mixiteit van de oorsprong van de grootouders is dat vermoedelijk nog veel meer.

38 Op deze leeftijd is de schatting trouwens toereikend aangezien de personen sinds hun geboorte in het RR zijn geregistreerd.

2.3.2. Een socio-economische opvolging gebaseerd op de nationale afkomst om beter de strijd aan te binden tegen discriminaties op de arbeidsmarkt.

De voorgestelde schatting van de populatie van personen met minstens een ouder van vreemde nationaliteit is interessant. Zoals we het net methodologisch hebben bekeken, kan een deel van die populatie nog niet in statistieken worden ondergebracht gelet op het recente karakter van de geïnformatiseerde bevolkingsregisters. Het gaat hier dus nog om een gedeeltelijke schatting.

Om de diversiteit en de strijd tegen de discriminaties op de arbeidsmarkt te promoten, is er intussen een haalbaarheidsstudie beschikbaar: “Een socio-economische opvolging gebaseerd op de nationale afkomst om beter de strijd aan te binden tegen discriminaties op de arbeidsmarkt”. De bedoeling is om een beter inzicht in de situatie van vreemdelingen op de arbeidsmarkt te krijgen maar ook van personen van vreemde afkomst. Deze vreemde populatie zou moeten worden geïdentificeerd op basis van de nationaliteit van het individu, zijn nationaliteit bij de geboorte, zijn geboorteplaats, maar ook van de geboorteplaats van zijn ouders en misschien hun nationaliteit bij de geboorte. Daarom zou een directe toegang tot de afstamming van de individuen een beter inzicht in de volledige doelpopulatie mogelijk moeten maken (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2007). Ook al is er tot vandaag op basis van deze opvolging geen enkel gegeven beschikbaar, de kennis die we momenteel hebben over de migrantenpopulaties en hun situatie op de arbeidsmarkt zou er grondig door worden gewijzigd.

3. Gedeeltelijke conclusie: de keuze van een definitie en de keuze van de resultaten

Het aantal vreemdelingen stijgt niet meer, het aantal personen van vreemde afkomst daarentegen wel, ook al zijn de indicatoren waarover we beschikken om deze populatie te beschrijven voorlopig nog onvolledig. Met de gegevens uit deze tekst kunnen we al iets verder gaan dan de nationaliteit om een beter inzicht te krijgen in de nationaliteit bij de geboorte en gedeeltelijk in de nationaliteit van de ouders. De als vreemdeling geboren populatie verschilt radicaal van de populatie met vreemde nationaliteit. De als vreemdeling geboren populatie is talrijker dan de vreemde populatie, maar de kenmerken zijn vaak tegengesteld: de als vreemdeling geboren populatie groeit, terwijl de populatie van vreemde nationaliteit stagneert; de Europeanen domineren de vreemde populatie maar niet langer de als vreemdeling geboren populatie... Op basis van de eerste gegevens waarover we beschikken, ziet het er naar uit dat de verschillen binnen de populatie van vreemde afkomst nog sterker zijn, maar vooral dat de mixiteit van de afkomst van de Belgen van vreemde afkomst vaak wordt onderschat.

Uiteraard is het de bedoeling dat we ophouden te veralgemenen. Personen die het gevolg zijn van migraties zijn niet noodzakelijk vreemdelingen. De courante betekenis van het woord “vreemdeling” mag dan al breed zijn, we hoeven daarom nog niet te vergeten dat de Belg, of hij nu van vreemde afkomst is of allochtoon ... niet langer vreemdeling is. Het kan nuttig zijn in een bepaald aantal gevallen te verwijzen naar de oorsprong van een individu (om discriminaties te onderzoeken, die op dit kenmerk zijn gebaseerd, om de culturele verschillen in beeld te brengen, ...) maar dat heeft beslist niets met zijn nationaliteit te maken.

Indien men zich tot populaties van niet-Europese of niet-EU afkomst richt, gaat het niet langer in hoofdzaak om vreemde populaties maar om Belgische populaties. Dit heeft uiteraard aanzienlijke gevolgen voor het beleid inzake integratie en migraties. Zo betekent de strijd aanbinden tegen discriminaties op basis van de afkomst, ook de strijd aanbinden tegen discriminaties waar Belgen het slachtoffer van zijn, ook al zijn ze van vreemde afkomst. Wat het migratiebeleid betreft, gaat het bij de “gezinshereniging” bij populaties van vreemde afkomst vaak om de partner van Belgische onderdanen van vreemde afkomst. Het

beperken van de mogelijkheden op gezinshereniging met partners van Belgische onderdanen, betekent een aanzienlijke wijziging van doelstelling.

De plaats die de Belgen van vreemde origine innemen wordt steeds groter, wat er ons moet toe aanzetten te wijzen op de ongelijkheden waarvan een steeds groter wordend deel van de Belgische burgers, op basis van hun afkomst, het slachtoffer van worden. Ondanks het verkrijgen van de Belgische nationaliteit, wordt de Belg van vreemde afkomst nog steeds vaak op zijn afkomst gewezen. Voor sommigen is wetenschappelijk onderzoek, dat de oorsprong van de Belgen beter probeert te begrijpen en daarom statistische informatie opvragen, een manier om discriminatie te institutionaliseren. Wat ons betreft, lijkt het noodzakelijk te erkennen dat die discriminaties bestaan en dat het essentieel is over statistische middelen te beschikken waarmee de omvang van het fenomeen kan worden geëvalueerd, om het probleem efficiënt te kunnen aanpakken. Momenteel zijn de beschikbare middelen uiterst beperkt en ontoereikend om inzicht te krijgen in de situatie van de vreemdelingen. Ze zouden kunnen worden verfijnd op basis van informatie die reeds in administratieve bestanden is opgeslagen, zoals uit een aantal vernieuwende studies is gebleken (Vertommen, Martens et Ouali, 2006; Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2007).

6 Migraties en populaties die hier onwettig verblijven: kwantitatieve benade- ringen en statistische basisgegevens



1. Beschikbare globale schattingen

Gegeven dat de nationale statistieken de vreemde populatie in wettig verblijf en de legale migratiestromen voldoende dekken, gegeven ook dat ze de populaties van vreemde origine die hier wettig verblijven zouden kunnen dekken, blijft de vaststelling dat geen enkele van deze gegevens rechtstreeks betrekking heeft op de vreemde populatie die hier onwettig verblijft of de irreguliere migratiestromen³⁹.

In dit hoofdstuk krijgen de irreguliere migraties en de populaties die hier onwettig verblijven alle aandacht, maar in feite slaagt de statistiek er momenteel niet in die thema's op een toereikende wijze te benaderen. Het is immers niet makkelijk om alles wat onregelmatig of onwettig verblijvend is via de statistiek te benaderen. Tot op vandaag waren de kwantitatieve elementen die de problematiek beter zouden kunnen in kaart brengen amper beschikbaar. Studies over irreguliere migraties en migrantenpopulaties worden ontwikkeld, studies die het fenomeen op een wetenschappelijke basis proberen te kwantificeren daarentegen waren tot hier toe weinig talrijk, zowel op internationaal als op nationaal vlak (Delaunay et Tapinos, 1998; Kaizen et Nonneman, 2007). Vooruitgang ten gronde zou mogelijk zijn op basis van zware methodologische investeringen en aan de hand van enkele voorbeelden van goede praktijken (Jandl, 2004). We geven een kort overzicht van de basis (of eerder het gebrek eraan) van de in België beschikbare globale schattingen over de aanwezigheid van populaties in onwettig verblijf. Vervolgens gaan we wat uitgebreider in op de indirecte elementen waarmee we bepaalde facetten van de irreguliere immigratie kunnen evalueren. Op basis van die elementen zouden we in de toekomst in staat moeten kunnen zijn op een gegronde manier de omvang van het fenomeen te kunnen inschatten. De irreguliere migraties en de aanwezigheid van personen in onwettig verblijf⁴⁰ kunnen niet het voorwerp uitmaken van statistieken of registraties in de strikte betekenis van het woord. Inderdaad, het fenomeen is grotendeels onbestudeerd terrein en de weinige registraties zijn uiterst partieel⁴¹. In het beste geval kunnen we hopen

om de omvang van de stromen en de populaties die erbij betrokken zijn in te schatten via extrapolatie of deductie op basis van aanwijzingen die bepaalde vormen van onwettig verblijf verwoorden. Er zijn m.a.w. geen databanken beschikbaar waarmee personen in onwettig verblijf eenvoudig kunnen worden geïdentificeerd⁴², maar enkel schattingen die op indirecte aanwijzingen zijn gebaseerd. De definitie van het te bestuderen fenomeen moet de eerste onmisbare stap worden van dit type schatting. Deze definitie is vaak onnauwkeurig, wat moeilijk te verenigen is met een gegronde schatting. Twee hoofdtypen indicatoren kunnen worden onderzocht: de ene met betrekking tot de illegale immigratie (de stroom), de andere met betrekking tot de populatie die hier onwettig verblijft (de stock). De definitie van het eerste type indicator is complex. Is er sprake van illegale immigratie, indien de grens op een wettelijke manier wordt overgestoken, maar het verblijf dat erop volgt onwettig wordt? Er is echter geen enkele schatting van de illegale stromen beschikbaar die enigszins wetenschappelijk gegrond is. Verschillende pogingen werden ondernomen om het aantal vreemdelingen dat hier onwettig verblijven, te schatten, de schattingen van illegale stromen blijven echter onbestaande. Voor België zijn de globale schattingen van het aantal vreemdelingen dat hier onwettig verblijft (of zich hier min of meer informeel beweegt) over het algemeen niet op een methodologie gebaseerd die als betrouwbaar kan worden bestempeld. Zoals in de andere landen wordt de methodologie vaak niet toegelicht, vermoedelijk omdat ze door de auteurs niet als voldoende gegrond wordt beschouwd

39 Enige uitzondering vormt dat deel van de legale populatie dat afkomstig is uit een voorheen onwettig statuut.

40 We maken hier duidelijk een onderscheid tussen illegale immigratie en illegale aanwezigheid, waarbij beide situaties niet noodzakelijk met mekaar verband houden. De illegale immigrant kan geregulariseerd zijn, terwijl de vreemdeling die hier onwettig verblijft, in het verleden mogelijks een legale immigrant was.

41 De enige rechtstreeks bijgehouden illegale migraties zijn de mislukte pogingen, die aanleiding geven tot een verwijdering, terwijl de enige geregistreerd vreemdelingen die hier onwettig verblijven net personen zijn die worden opgepakt en die dus dreigen te worden teruggestuurd, of personen die verzoeken te worden begeleid bij hun terugkeer naar hun land van afkomst.

42 Spanje bijvoorbeeld heeft een registratie van personen die daar onwettig verblijven georganiseerd, om de regularisatieprocedures een rechtvaardige basis te geven. De politiediensten krijgen die gegevens niet in handen en ze mogen ook niet worden gebruikt ter identificatie van de personen die hier onwettig verblijven voor doeleinden die in hun nadeel kunnen spelen. Men mag er dus vanuit gaan dat het registratiepercentage hoog is. Ondanks de beperkingen, is deze registratie één van de zeldzame gevallen waar een reële schatting van het fenomeen als basis kan worden gebruikt.

om een objectieve analyse te doorstaan (Jandl, 2004). De meeste van die schattingen zijn immers enkel gebaseerd op het advies van een aantal experts (wiens schattingsmethodologie meestal onbekend is) of op basis van methodes die op uiterst betwistbare hypothesen steunen⁴³. Ondanks dit alles, worden die schattingen nog steeds gepubliceerd: volgens de auteurs zouden tussen de 40.000 à 140.000 personen onwettig in België verblijven (Kaizen et Nonneman, 2007). Het voornaamste probleem is de methode waarbij gegevens die onder de vorm van een onderzoek beschikbaar zijn, of fragmentarisch via politiestatistieken, voor een schatting van totale populatie doorgaan. Aangezien de beschikbare schattingen in België objectief gezien geen enkele wetenschappelijk betrouwbare methode voorstellen, zullen we ons hier beperken tot het voorstellen van de wetenschappelijk erkende methodes.

In een referentieartikel rond het thema van de schattingen van de irreguliere migraties, identificeert Michael Jandl (2004) volgende vijf belangrijke methodes voor de schatting van het aantal personen dat onregelmatig in een land verblijft:

- › De schattingsmethodes op basis van residu's: deze methodes bestaan in landen die beschikken over een dubbele registratie van de populatie, de ene beperkt tot de wettig verblijvende populatie, de andere heeft betrekking op de feitelijke populatie ongeacht haar verblijfsstatuut. Zo kan men in landen waar het verblijfsstatuut op het moment van de telling wordt geïdentificeerd, proberen de omvang van de populatie die er onwettig verblijft te schatten. Zo hebben in een aantal landen sommige administratieve bestanden zowel betrekking op de wettig als onwettig verblijvende populaties, terwijl andere zich tot de wettelijk verblijvende populatie beperken, waardoor het mogelijk moet zijn de omvang van de onwettelijk verblijvende populatie ervan af te trekken.
- › De schattingsmethodes op basis van een multiplicator: deze methodes die zeker niet de meest courante zijn, gaan uit van het bestaan van een vaste verhouding tussen een bekende informatie (het aantal opgepakte vreemdelingen dat hier onwettig verblijft) en een gezochte informatie (het aantal vreemdelingen dat hier onwettig verblijft). De taak van de schatter is dus om deze multiplicatiefactor te vinden, wat jammer genoeg uiterst moeilijk is, ook al lijken de voorbeelden relevant. Zo is er o.m. het gebruik van gegevens over de geboorte

van kinderen van ouders die hier onwettig verblijven of het aantal overlijdens van vreemdelingen die hier onwettig verblijven (Delaunay en Tapinos, 1998).

- › De methodes op basis van een enquête: enquêtes kunnen worden gebruikt om de omvang te schatten van de populatie die hier onwettig verblijft. Ook hier zit de moeilijkheid eerst en vooral in de betrouwbaarheid van de antwoorden over het onderwerp en van de dekking van de populatie. Vervolgens is er het probleem van de extrapolatie van de resultaten op niveau van het land, terwijl de stalen vaak beperkt zijn en in het beste geval representatief zijn voor een specifieke plaatselijke situatie.
- › De “capture-recapture” methodes: de toepassing van deze methodes is afgeleid van de biologie van de populaties, waar ze worden gebruikt voor de berekening van de dierlijke populaties. In het geval van de dierlijke populaties organiseert men een gedeeltelijke registratie van de populatie op verschillende data waarbij elk geteld individu telkens duidelijk wordt geïdentificeerd (door de dieren van een ring te voorzien). Statistisch gezien zijn die methodes de meest bevredigende⁴⁴. Bepaalde hypothesen die ze ondersteunen moeten aandachtig worden onderzocht. De registratie moet zorgvuldig gebeuren en vooral, de kans dat elk individu wordt “gevat” moet gelijk zijn. Bij deze hypothesen moet men er rekening mee houden dat bepaalde individuen makkelijker dreigen te worden geregistreerd, ondervraagd of opgepakt dan andere.
- › De methodes die zijn gebaseerd op de resultaten van regularisatiecampagnes: in landen waar regularisatiecampagnes worden georganiseerd, worden deze gegevens gebruikt om de populatie die er onwettig verblijft te schatten. Een van de moeilijkheden hierbij is dat er meestal criteria voor regularisatie worden ingeschreven, wat de onderzochte populatie beperkt.

43 Een van de courante schattingen van 90.000 personen die hier onwettig verblijven is het resultaat van een verhouding van 10% vreemdelingen die hier onwettig verblijven in verhouding tot de populatie die hier wettig verblijft (Poulain, 1997). Die 10% is gekozen op basis van schattingen die in de buurlanden zijn aanvaard (die over geen betere informatiebronnen beschikken als hier in België); die schatting is dan ook meer dan betwistbaar.

44 Michael Jandl (2004) geeft een voorbeeld ter illustratie van de methode: “Stel dat we het aantal vissen in een vijver willen schatten. Om te beginnen vangen we 1.000 vissen, we markeren ze en gooien ze dan weer in het water. Vervolgens vangen we er nog eens 1.000 die we onderzoeken. Indien er daarvan 100 zijn gemarkeerd, dan komt 10% van dit lot met 1.000 vissen overeen, we mogen er dus vanuit gaan dat er in de vijver 10.000 vissen zitten”.

2. Aanwijzingen

Ondanks de ontoereikende globale schattingen, zijn er toch een aantal aanwijzingen die op bepaalde tendensen wijzen. We zullen het hier enkel hebben over die aanwijzingen die we momenteel het best kennen en die bruikbaar zijn om een beter inzicht in de huidige situatie te krijgen. Ook al gaat het hier niet om de enige relevante aanwijzingen in dit verband, het gaat alvast om de meest gedocumenteerde, waarover het meest wordt gediscuteerd en die het meest toegankelijk zijn.

2.1. De regularisatiecampagne van 1999

De grote regularisatiecampagne in 1999 had een schatting van de populatie die hier onwettig verblijft mogelijk kunnen maken. De criteria van deze regularisatie sloten een aanzienlijk deel van de populatie die hier onwettig verblijft evenwel uit. Het is dus waarschijnlijk dat een grote groep van deze personen die hier op deze datum onwettig verbleven geen dossier heeft ingediend. In elk geval kunnen we besluiten dat de 50.000 personen die hier op deze datum onwettig verbleven als een minimum kan worden beschouwd.

Op basis van de resultaten van het Adam en al. (2002) van een onderzoek bij mensen in onwettig verblijf na de regularisatiecampagne uit 1999, kan er een poging worden gedaan om een duidelijkere schatting van deze populatie op deze datum te maken. De onderzochte personen die hier onwettig verbleven, werden inderdaad gevraagd of ze al dan niet een aanvraag tot regularisatie hadden ingediend. In theorie zou het via de verhouding negatieve antwoorden op deze vraag mogelijk moeten zijn de omvang van de populatie die hier onwettig verbleef op datum van de campagne te schatten, aangezien het aantal ingediende aanvragen bekend is. Jammer genoeg kunnen de omvang van het onderzoek (130 interviews) en de methode van bemonstering niet garanderen dat het onderzoek representatief is. Bovendien ligt die regularisatiecampagne intussen al een tijdje in het verleden. Toch blijft deze

denkcoëfening statistisch gezien voor België één van de meest toereikende en is het een referentiepunt, ook al is ze niet meer zo recent.

2.2. Statistieken over de activiteiten ter bestraffing van de immigratie en van vreemdelingen die hier onwettig verblijven

Om inzicht te krijgen in het fenomeen van de irreguliere immigratie in het algemeen, worden gewoonlijk drie indicatoren gehanteerd :

- › Het aantal teruggrijpingen, of vreemdelingen aan wie men de toegang tot het grondgebied weigert
- › Het aantal vreemdelingen dat hier onwettig verblijft en dat is opgepakt
- › Het aantal gevallen van “gedwongen” of “begeleide” terugkeer van vreemdelingen die hier onwettig verblijven

Bij het gebruik van die gegevens is uiteraard de grootste voorzichtigheid geboden. Ze zijn immers het resultaat van een administratieve en politie-activiteit met eigen regels, die in de loop van de tijd kan wijzigen. Bijgevolg zijn de statistieken een weerspiegeling van zowel de controle- en verwijderingpraktijken, als van het fenomeen van de irreguliere immigratie.

2.2.1. Teruggrijpingen

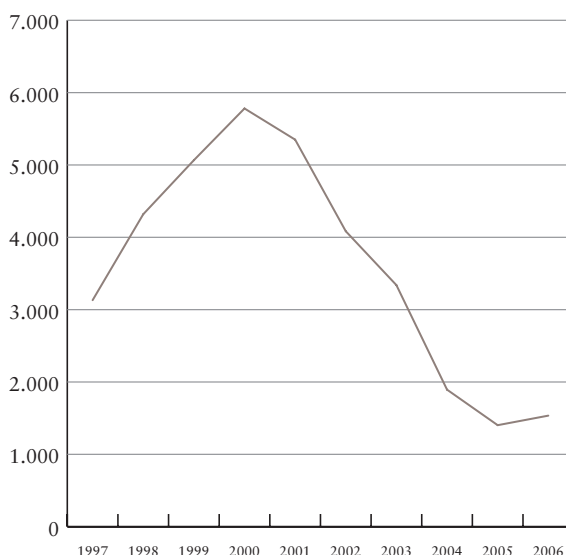
Het aantal teruggrijpingen van vreemdelingen die op een irreguliere manier de buitengrenzen van een land proberen over te steken is a priori de voornaamste indicator die men zou moeten gebruiken om de druk van de irreguliere immigratie aan de buitengrenzen te meten. De multiplicatiefactor waarmee we in principe een link kunnen leggen tussen deze statistiek over de “verhinderde instroom” en een schatting van de totale irreguliere instroom, is echter uiterst complex en heeft tot op vandaag nog geen bevredigende oplossing kunnen bieden. De mogelijkheden tot controle – afhankelijk van de vervoerswijze – dreigt, sinds het stopzetten van de systematische controle aan de binnengrenzen van de Schengenruimte, de schatting sterk te vertekenen. Uiteindelijk zijn de evoluties van de administratieve en politie-activiteit ter zake dus uiterst

moelijk te onderscheiden van het fenomeen van de irreguliere immigratie.

Het gebruik van de evolutie van het aantal terugdrijvingen is gelet op de gegevens haast onmogelijk. Het aantal terugdrijvingen is de laatste jaren immers sterk teruggevallen (fig. 6.1). Een van de oorzaken was het failliet van Sabena dat voor een sterke daling van het aantal vluchten uit Afrika heeft gezorgd. Een andere reden is ongetwijfeld het gevolg van de wijziging van de praktijken inzake illegale immigratie. Tenslotte lijkt het ook moeilijk deze gegevens te gebruiken om een grondig inzicht in de illegale stromen te krijgen.

Ondanks al die kritieken en de voor de hand liggende zwakheid van deze gegevens, zijn ze één van de gebruikelijke bronnen voor de analyse van de illegale immigratie en zijn het de enige die als basis voor een schatting van de irreguliere immigratie kunnen dienen.

Figure 6.1. Evolutie van het aantal terugdrijvingen van vreemdelingen (niet-EU) (Bron: Dienst Vreemdelingenzaken, Inspection Frontières / hernomen in de database CIBGGI (herwerkt door Perrin, 2006a))

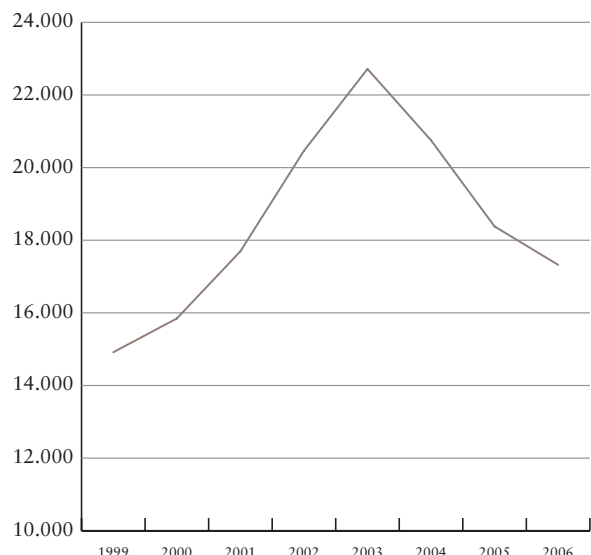


2.2.2. Intercepties van vreemdelingen die hier onwettig verblijven

Het aantal intercepties van vreemdelingen die hier onwettig verblijven wordt dikwijls gebruikt om de aanwezigheid van vreemdelingen die hier onwettig verblijven te onderzoeken (Perrin, 2006a). Net als voor de terugdrijvingen is een niet te onderschatten vertekening het resultaat van een relatief variabele kans op interceptie naargelang de nationale herkomst. Bepaalde categorieën lopen als gevolg van hun kenmerken, hun gedrag of de bestaande politiepraktijken immers meer risico om te worden opgepakt dan andere. Terwijl het aantal intercepties daalde tot 1999, steeg dit cijfer sterk tussen 1999 en 2003, om nadien opnieuw te zakken (fig. 6.2).

Over het algemeen is er sinds 2003 voor alle nationaliteiten een daling van het aantal intercepties vast te stellen, behalve voor de Algerijnen, Brazilianen, Palestijnen en Irakezen, die in aantal stijgen. Sinds 2004 vormen de Marokkanen veruit de grootste groep van vreemdelingen die hier onwettig verblijven

Figure 6.2. Evolutie van het aantal intercepties van vreemdelingen die hier onwettig verblijven (niet-EU-onderdanen) (Bron: Dienst Vreemdelingenzaken)



en worden gearresteerd (*tab. 6.1*). Wel is het zo dat, terwijl het aantal intercepties van Marokkanen sinds het begin van de regularisatiecampagne eind 1999 in de lift zat, de cijfers niet langer stijgen en zelfs dalen sinds 2004. De daling van de arrestaties is voelbaar bij de meeste nationaliteiten en zeker bij die groepen waar ze tot voor kort talrijk waren. De arrestaties van vreemdelingen uit Centraal- en Oost-Europa (vooral Roemenen, Polen en Bulgaren) zijn nog steeds talrijk, maar niet langer het hoogste in aantal. Het aantal gearresteerde Algerijnen daarentegen, de nationaliteit die na de Marokkanen het vaakst wordt opgepakt, stijgt evenwel opnieuw.

Tabel 6.1. Vreemdelingen die hier onwettig verblijven opgepakt in 2006 volgens hun nationaliteit (Bron: Dienst Vreemdelingenzaken)

Nationaliteit	Aantal	Percentage
Marokko	1954	11%
Algerie	1772	10%
India	1488	9%
Roemenië	1431	8%
Polen	1175	7%
Bulgarije	899	5%
Brazilië	854	5%
Irak	616	4%
Palestina	436	3%
Joegoslavië	425	2%
Rusland	363	2%
Congo (D.R.C.)	306	2%
Georgië	269	2%
Iran	254	1%
Totaal	17323	100%

2.2.3. “Begeleide” en “gedwongen” terugkeer van vreemdelingen die hier onwettig verblijven

Via de gedwongen en begeleide terugkeer van vreemdelingen die hier onwettig verblijven is het niet mogelijk een zicht te krijgen op de aanwezigheid van vreemdelingen in onwettig verblijf in België, noch van de globale terugkeer van deze vreemdelingen. Deze indicatoren vertellen ons daarentegen wel iets over de efficiëntie van het beleid inzake gedwongen verwijdering en begeleide terugkeer. Deze indicatoren hebben vaak enkel zin wanneer de verwijderingen worden

gekoppeld aan de intercepties die verwijdering mogelijk maken (Perrin, 2006a).

Begin van de jaren 2000 werden gekenmerkt door een groei van het aantal repatriëringen. In 2004 was er een gevoelige daling, daarna opnieuw een voorzichtige stijging. De daling is bijzonder opvallend voor de Polen en de Bulgaren, die desondanks toch de tweede en derde nationaliteit blijven die het vaakst worden gerepatriëerd.

Opvallend is ook dat drie nationaliteiten goed zijn voor bijna de helft van de repatriëringen in 2006 (48,4%) en dat het bovendien gaat om landen die op dat moment of intussen lid waren of zijn van de Europese Unie, nl. Polen, Roemenië en Bulgarije (*tab. 6.2*).

Vreemdelingen die hier onwettig verblijven gerepatriëerd in 2006 volgens hun nationaliteit

(Bron: Dienst Vreemdelingenzaken)

	Aantal	Percentage
Roemenië	1426	21,5
Bulgarije	920	13,9
Polen	861	13,0
Brazilië	619	9,3
Rusland	300	4,5
Marokko	276	4,2
Albanië	269	4,1
Slovakije	208	3,1
Servië et Montenegro	152	2,3
Turkije	143	2,2
Tsjechische Republiek	104	1,6
Oekraïne	83	1,3
Congo (DRC)	81	1,2
Litouwen	72	1,1
Hongarije	60	0,9
Irak	54	0,8
China	51	0,8
Kosovo	50	0,8
Georgië	47	0,7
Nigeria	44	0,7
Andere	809	12,2
Totaal	6629	100,0

Het onevenwicht tussen het aantal repatriëringen en het aantal opgepakte vreemdelingen dat hier onwettig verblijft wijst er duidelijk op dat niet alle vreemdelingen die hier onwettig verblijven worden gerepatriëerd.

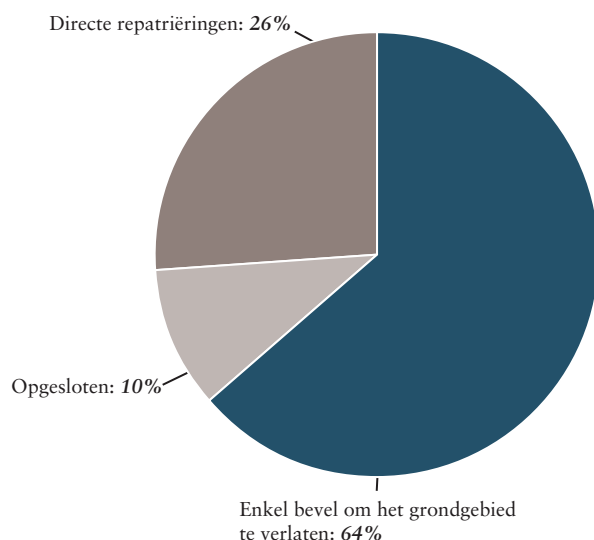
In de praktijk krijgt 64% van de opgepakte vreemdelingen die hier onwettig verblijven enkel een Bevel om het Grondgebied te Verlaten (BGV.). De personen die rechtstreeks worden gerepatrieerd zijn goed voor 26% van de intercepties. De resterende 10% betreft personen die zijn opgesloten, zonder dat het mogelijk is na te gaan welk deel van deze groep uiteindelijk wordt gerepatrieerd (fig. 6.4).

Terwijl het aantal repatriëringen veel lager is dan het aantal intercepties, wijst het onevenwicht tussen de nationaliteiten van de opgepakte vreemdelingen die hier onwettig verblijven enerzijds en de nationaliteit van de gerepatrieerde vreemdelingen anderzijds, erop dat de probabilliteit op repatriëring sterk verschilt tussen nationaliteiten. Zo krijgt 85% van de Marokkanen, Tunesiërs, Algerijnen, Indiërs, Iraniërs, Iraakezen of Palestijnen dat door de politie wordt opgepakt, enkel een BGV, terwijl meer dan 80% van de opgepakte Roemenen en Bulgaren rechtstreeks worden gerepatrieerd (fig. 6.5). Vreemdelingen die hier onwettig verblijven en die worden opgepakt, worden gemiddeld slechts in 10% van de gevallen opgesloten, bij de Congolezen (DRC) is dat 47%, bij de Chinezen 35% of de Georgiërs 32% (fig. 6.7).

Deze sterke onevenwichten bij de repatriëringen

Figuur 6.4. Onmiddellijke gevolgen van de arrestaties van vreemdelingen die hier onwettig verblijven in 2006

(Bron: Dienst Vreemdelingenzaken)



volgens de nationaliteiten en het gemiddelde repatriëringniveau, dat uiteindelijk vrij laag is, geven een aantal obstakels en moeilijkheden aan die zich bij de verwijderingen voordoen. Om te beginnen is de praktische organisatie van de repatriëringen een moeilijke taak. Bovendien vergemakkelijken de samenwerkings- en terugnameakkoorden de procedure en het gebrek eraan (of het gebrek aan samenwerking van de overheden van het land van bestemming) kan de mogelijkheden om tot een repatriëring over te gaan grotendeels beperken. Tot slot bepaalt de medewerking van de gearresteerde vreemdeling grotendeels de mogelijkheid om een rechtstreekse repatriëring uit te voeren of de noodzaak om de persoon op te sluiten in afwachting van zijn repatriëring (een onderdaan van een land dat geografisch dichtbij ligt kan sneller aanvaarden te vertrekken, als hij/zij weet dat er mogelijkheid is om terug te keren).

2.3. Voor een ontwikkeling van meer en meer betrouwbare indicatoren inzake irreguliere migraties en vreemdelingen die hier onwettig verblijven

Voor alles wat de irregulariteit betreft is het bepalen van de ontbrekende gegevens ongetwijfeld de belangrijkste taak van de analist, aangezien het fenomeen niet in zijn totaliteit wordt belicht en het niet in beeld kan worden gebracht via de courante statistieken. We moeten dus de nadruk leggen op het gedeeltelijke karakter van de beschikbare informatie en op een nauwgezet gebruik van deze informatie. Bij schattingen over dit onderwerp ontbreekt het vaak aan een wetenschappelijke basis en ze zijn dikwijls uit de lucht gegrepen.

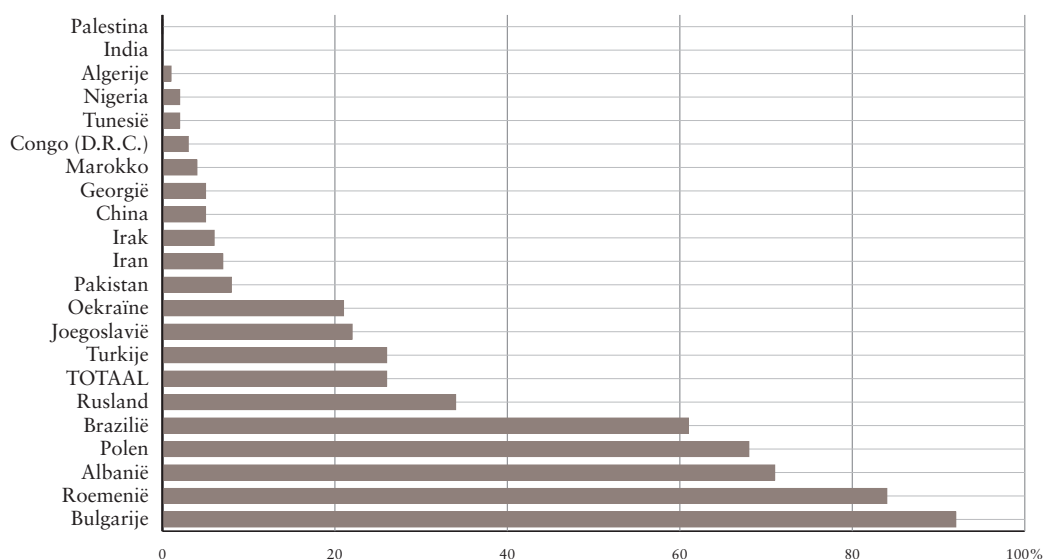
Toch zijn bepaalde gegevens over de repressie van de immigratie potentieel beschikbaar. Deze gegevens zijn talrijker dan wat het lage aantal publicaties laten vermoeden (Perrin, 2005) en ze zouden kunnen worden gebruikt om relevante schattingen te maken over de aanwezigheid van vreemdelingen die hier onwettig verblijven (Jandl, 2004). Betere systemen voor het verzamelen van informatie en een bredere verspreiding van die informatie worden dus sterk aanbevolen.

Op die manier kan men, ook al is het op een onvolledige manier, de grote lijnen van het fenomeen en van de betrokken populaties in kaart brengen: de oorsprong, de leeftijd, het geslacht, het gewest waar ze worden gearresteerd, het aantal afgewezen asielaanvragers, de gevolgen op korte en lange termijn van de interceptie...

Eens er een duidelijk inzicht is in de gegevens die onrechtstreeks met het fenomeen te maken hebben, moet er een wetenschappelijk onderbouwde schatting worden gemaakt, wat een aanzienlijke methodologische investering vereist.

Via de statistiek kan men ook in het heikele thema van het verwijderingsbeleid een beter inzicht verwerven. Enerzijds zijn het aantal verwijderingen slechts beperkt in vergelijken met het aantal arrestaties, dat op zijn beurt slechts een deel van de populatie in onwettig verblijf treft. Anderzijds blijft het aantal gevallen van begeleide terugkeer beperkt en stagneert het de laatste jaren.

Figuur 6.5. Verhouding van vreemdelingen die hier onwettig verblijven die rechtstreeks worden gerepatrieerd na eerst te zijn gearresteerd, per nationaliteit in 2006 (Bron: Dienst Vreemdelingenzaken)



Conclusie

Door de complexiteit van de internationale migratieproblematiek kan de statistiek een uitstekend middel zijn om een beter inzicht in de huidige migratierealiteiten te krijgen. Ook al ontbreekt het soms aan statistische publicaties, toch zijn er talrijke administratieve databanken. De lezer kan er heel wat cijferelementen uithalen die veel dichterbij de realiteit liggen dan bepaalde vastgeroeste ideeën. Dit veronderstelt tegelijk dat men de beperkingen van de gebruikte gegevens begrijpt en rekening houdt met de omvang van de ontbrekende elementen. Daarom wordt het huidig rapport voorgesteld, dat onvolledig is en erg sec kan lijken. Toch is het in het kader van voorliggend controversieel thema essentieel dat de lezer over de middelen beschikt om zelf een opinie te vormen en hem/haar kennis te laten maken met de beperktheid van de migratiedata.

Welke zijn de belangrijkste lessen die uit deze studie kunnen worden getrokken?

Het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding wenst, op basis van dit deel van het rapport zes vaststellingen te benadrukken die tegelijk aandachtspunten vormen voor elke toekomstig migratiebeleid

1. De migratieconjunctuur is de laatste twee decennia grondig geëvolueerd.

Sinds halverwege de jaren 1980 is ondanks een restrictief beleid ter zake, de toestroom van vreemdelingen constant gestegen. Het aantal geregistreerde immigraties kent in de loop van de geschiedenis zijn gelijke niet en is veel omvangrijker dan de tijdens de 30 jaar na de oorlog georganiseerde migratiestromen. Voor deze migratiegroei zijn zowel EU-onderdanen verantwoordelijk en niet-EU onderdanen uit de traditionele emigratielanden richting België zoals Marokko

en Turkije alsook, in diverse aantallen, uit nieuwe landen van herkomst. Het profiel van deze immigratie is volledig omgegooid waardoor we nu o.m. meer vrouwen en ouderen tellen. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en Vlaanderen, de belangrijkste steden van het land en de grensgebieden in het noorden, zuiden en oosten zijn de voornaamste migratiebestemmingen.

2. De duidelijke afname van de asielaanvragen

Tot het jaar 2000 was asiel de voornaamste immigratiereden, sindsdien is het aantal asielaanvragen sterk teruggelopen waardoor België niet langer in de kopgroep van landen staat die het hoogste aantal asielzoekers opvangt. De verhoging van het aantal aanvragen leidde tot een verlenging van de procedures en een daling van het erkenningspercentage. De daling van het aantal aanvragen heeft intussen voor een verkorting van de procedure gezorgd en voor een nieuwe verhoging van het erkenningspercentage. Echter, dit erkenningspercentage lijkt niet hoger te liggen dan dat wat we in het verleden hebben gekend. Het aantal erkende vluchtelingen blijft redelijk beperkt omwille van het gematigde aantal erkenningen, het aantal naturalisaties bij erkende vluchtelingen en het aantal vluchtelingen dat terugkeert.

3. De stagnatie van de vreemde populatie

Het migratiesaldo van vreemdelingen stijgt sinds 20 jaar, de vreemde populatie daarentegen stagneert. Deze scheefftrekking tussen de migratieconjunctuur en de evolutie van de vreemde populatie is het gevolg van een stijging zonder voorgaande van het aantal vreemdelingen dat na de talloze hervormingen van het nationaliteitsrecht de Belgische nationaliteit verkrijgt. De kenmerken van de vreemde populatie moeten dus worden beoordeeld in het licht van deze aanzienlijke verschuiving inzake nationaliteitswijzigingen. De vreemde populatie bestaat op vandaag vooral uit EU-onderdanen. De populatie niet-EU onderdanen is de laatste twee decennia sterk gedaald.

4. De nationaliteitswijziging, demografische motor van de vreemde populatie

Bij niet-EU onderdanen zijn nationaliteitswijzigingen tot vandaag een van de voornaamste factoren die aan de basis van de evolutie van het aantal vreemdelingen liggen. Dit betekent daarom niet dat de statistieken

over deze vreemde populatie op basis van de nationaliteit niet langer hoeven te worden geanalyseerd. Wel integendeel, de vreemdelingen die niet over dezelfde rechten als de Belgen beschikken en rond wie het migratiebeleid draait, blijven een bijzonder relevante onderzoekspopulatie. Niettemin wordt door de stijging van het aantal nationaliteitswijzigingen, het verschil tussen de vreemde populatie en de populatie van vreemde afkomst, of die populatie die als dusdanig beschouwd wordt, steeds flagranter. Om een inzicht te krijgen in de situatie van alle populaties die het gevolg zijn van migratie (al dan niet Belg), is het daarom niet langer mogelijk enkel gegevens te gebruiken die op vreemde nationaliteit betrekking hebben.

5. De nationaliteit is niet langer een voldoende criterium om de mate van integratie en discriminatie te meten.

Op basis van het Rijksregister is het mogelijk de als Belg geboren populaties te bepalen, ook al worden die gegevens gewoonlijk niet gepubliceerd. Het verschil tussen statistieken volgens de huidige nationaliteit en de nationaliteit bij de geboorte is bijzonder flagrant voor de niet-EU onderdanen zoals de Marokkanen en de Turken, die onder de vreemdelingen sterk in aantal dalen terwijl ze bij de als vreemdeling geboren personen in hoog tempo stijgen. Talrijke studies tonen bovendien aan dat ondanks de Belgische nationaliteit, Belgen die hun nationaliteit hebben verworven een veel minder gunstige plaats op de arbeidsmarkt innemen (Vertommen et al., 2006).

Via de nationaliteit bij de geboorte is het mogelijk de als vreemdeling geboren populatie te bepalen, het is evenwel helemaal niet mogelijk via die weg inzicht te krijgen in de personen die als Belg geboren zijn uit ouders van vreemde afkomst. Zo tellen we zelf onder de als buitenlander geboren personen heel weinig jongeren, terwijl we maar al te goed weten dat het grote aantal jongeren net één van de typische kenmerken van de vreemde populaties is. Er worden momenteel wetenschappelijke studies uitgevoerd om de populatie van vreemde afkomst in de brede betekenis van het woord beter te begrijpen (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2007).

6. Blijvende lacunes in de migratiestatistiek.

Het Centrum wenst in het kader van deze publicatie het flagrante gebrek aan informatie over bepaalde aspecten van migratie aan de kaak te stellen. Enerzijds zijn de bestaande statistieken moeilijk toegankelijk, vaak weinig betrouwbaar, gekenmerkt door een gebrek aan coherentie en beperkt bruikbaar om de realiteit in te schatten. Anderzijds zijn er, over het geheel van de besproken thematieken, drie bezorgdheden zeer acuut. Het zijn deze bezorgdheden die door de overheid dienen aangepakt te worden om een volledige evaluatie van het Belgische migratiefenomeen mogelijk te maken:

- › **Irreguliere immigratie.** Wij beschikken slechts over zeer disparate en beperkte gegevens over de populaties in onwettig verblijf en de maatregelen die ten aanzien van hen worden genomen. Enkel indirecte indicaties zijn voor handen, geen gefundeerde schattingen. De repressie- en repatrieringspraktijken laten ons toe om de irreguliere immigratie indirect maar zeer onvolledig te beschrijven.
- › **De motieven voor migratie:** Wij beschikken over geen enkele concrete statistiek over de motieven voor legale migratie (gezinshereniging, studie, arbeid, ...). Zelfs indien bepaalde gegevens (visa-gegevens) toelaten aan te geven dat gezinshereniging het belangrijkste motief voor migratie vormt, is het onmogelijk om op basis van deze gegevens tot een globale monitoring over te gaan.
- › **De situatie van de “nieuwe Belgen”:** Zoals de onderzoeken naar herkomstcriteria bevestigen, beschikken we nog niet over gedetailleerde gegevens over de arbeidsmarktsituatie van personen van vreemde herkomst. Gegeven het belang van naturalisatie voor de vreemde populaties in België, zal de vraag naar een opsplitsing van populaties op basis van origine steeds luider klinken. Dit laatste om een duidelijk zicht te krijgen op de reële socio-economische situatie van deze populaties en de discriminaties waarvan ze slachtoffer zijn.

Bibliografie

- › Adam, Ilke, Nadia Ben Mohammed, Bonaventure Kagne, Marco Martiniello et Andrea Rea, 2002, *Histoires sans papiers*, Bruxelles, Editions VISTA, Collection Vista Citoyenne, 227 p.
- › Bauböck, Rainer, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk et Harald Waldrauch (eds.), 2006, *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States. Summary and Recommendations*, Results of the EU-project: The Acquisition of Nationality in EU Member States: Rules, Practices and Quantitative Developments (NATAC), Institute for European Integration Research, Austrian Academy of Sciences, Vienne, January 2006, 52 p.
- › Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2006, *Flux migratoires en provenance des nouveaux Etats membres de l'Union Européenne vers la Belgique. Tendances et perspectives*, www.antiracisme.be, 99 p.
- › Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2007, *Monitoring socio-économique basé sur l'origine nationale pour mieux lutter contre les discriminations sur le marché du travail*, Nota voor de Interministeriële Conferentie Werkgelegenheid van 15 februari 2007, 27 p.
- › Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, 2006, *Jaarverslag. Zestiende jaarverslag. Jaar 2005*, <http://www.belgium.be/cgra>, 58 p.
- › Debusson, Marc et Michel Poulain, 1992. *Des étrangers, des immigrés... Combien sont-ils en Belgique?* Louvain-la-Neuve: Academia, Collection Migrations et Espaces, n°2, 21 p.
- › Debusson, Marc et Nicolas Perrin, 2004, *Essai de typologie concernant les populations étrangères et proposition de tableaux*, Note remise au groupe de travail "Révision des statistiques démographiques" - Sous-groupe thématique "Population Etrangère et Migrations" du Conseil Supérieur de Statistique, www.uclouvain.be/gedap, 19 p.
- › Delaunay, Daniel et Georges Tapinos, 1998, *La mesure de la migration clandestine en Europe*, Luxembourg: Eurostat, 2 volumes.
- › Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, 2004a, *Beweging van de bevolking en migraties in 2003*, Brussel, Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, reeks Bevolking en gezinnen, www.statbel.fgov.be, 298 p.
- › Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, 2004b, *Population étrangère au 1 January 2004*, Bruxelles, Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, série Population et ménages, www.statbel.fgov.be, 298 p.
- › Eggerickx, Thierry, Christian Kesteloot, Michel Poulain et al., 1999, *La population allochtone en Belgique*, Monografie nr. 3 van de volkstelling van 1 maart 1991, Nationaal Instituut voor de statistiek: Brussel, 260 p.
- › GêDAP et BIVS (éd.), 2007, *Migration and Asylum in Europe 2003*, verslag voor de Europese Commissie van de GêDAP en het BIVS, http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/statistics/doc_annual_report_2003_en.htm
- › Jacobs, Dirk et Andrea Rea, 2005, Construction et importation des classements ethniques. Allochtones et immigrés aux Pays-Bas et en Belgique, *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 21, n°2, <http://remi.revues.org/document2487.html>, pp. 35-59.
- › Jandl, Michael, 2004, The Estimation of Illegal Migration in Europe, *Studi Emigrazione/Migration Studies*, vol. XLI, No. 153, March 2004, pp. 141-155.
- › Kaizen, Julie et Walter Nonneman, 2007, Irregular Migration in Belgium and Organized Crime: An Overview, *International Migration*, Volume 45, Issue 2, pp. 121-146.
- › Perrin, Nicolas, 2001, From Refugees to Belgian Citizens: *Naturalization and integration of refugees in Belgium in the 90's*, communication à la Conférence EUROFOR, Maratea di Aquafredda, 24-27 Mai 2001, 18 p.
- › Perrin, Nicolas, 2005, Nouvelles sources statistiques sur les migrations, présentation au séminaire sur l'amélioration des statistiques migratoires du point de contact belge du Réseau European des Migrations, Bruxelles, 6 septembre 2005.
- › Perrin, Nicolas, 2006a, *Annual Statistical Report on migration and asylum in Belgium (Reference year 2003)*, contribution du point de contact belge au rapport du Réseau Européen des Migrations "Migration and Asylum in Europe in 2003", www.dofi.fgov.be ou http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/statistics/docs/2003/country_reports/belgium.pdf, 34 p.
- › Perrin, 2006b, *Les demandeurs d'asile*, Werknota voor de Internationale dag van de migrant georganiseerd door het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding en support voor de internetsite www.migrantdujour.be, 24 p.
- › Perrin, 2006c, *Les motifs de séjour et les regroupements familiaux*, Werknota voor de Internationale dag van de migrant georganiseerd door het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding en support voor de internetsite www.migrantdujour.be, 24 p.
- › Perrin, 2006d, *L'évolution du nombre d'étrangers en Belgique*, Werknota voor de Internationale dag van de migrant georganiseerd door het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding en support voor de internetsite www.migrantdujour.be, 7 p.
- › Perrin, Nicolas, 2007a, Aperçu des données statistiques disponibles sur la délivrance et le refus des visas, *Revue du droit des étrangers*, n°143, pp. 138-146.
- › Perrin, Nicolas, 2007b, Les déterminants individuels du retour ou de la pérennisation de l'immigration: une analyse du cheminement des immigrants dans les années 1990 en Belgique, in *Les migrations internationales: observation, analyse et perspectives*, Actes du colloque international de Budapest (Hongrie, 20-24 septembre 2004), Paris: PUF – Association internationale des démographes de langue française, pp. 297-311.

- › Perrin, Nicolas, Luc Dal et Michel Poulain, 2006, *Appréhender statistiquement les populations d'origine étrangère en Belgique: les implications d'une typologie alternative qui dépasse la nationalité actuelle comme seule critère de définition de l'individu, note de travail*, note de recherche produite pour le Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 23 p.
- › Perrin, Nicolas and Michel Poulain, 2001, Migrations et immigrations en Belgique, in Belgique, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Un combat pour les Droits*, Jaarverslag 2000 van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, pp. 121-214.
- › Perrin, Nicolas et Michel Poulain, 2006a, Country report: Belgium, in Poulain Michel, Nicolas Perrin and Ann Singleton, *Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, www.uclouvain.be/gedap, pp. 381-390.
- › Perrin, Nicolas et Michel Poulain, 2006b, *Les sources permettant d'appréhender la demande d'asile et le devenir des demandeurs d'asile en Belgique*, communication à la Chaire Quételet 2006 "Les systèmes d'information en démographie et en sciences sociales. Nouvelles questions, nouveaux outils?", www.uclouvain.be/demo, 24 p.
- › Perrin, Nicolas et Hélène Rajabaly, 2005, Polish women in Belgium: from immigrant strategies to migration statistics, in Slany, K., *International migration: A Multidimensional Analysis*, AGH University of science and technology press, Cracow, pp. 93-113.
- › Poulain, Michel et Nicolas Perrin, 2002, *The demographic characteristics of immigrant populations in Belgium*, in Haug, Werner, Youssef Courbage et Paul Compton (ed.), *The demographic characteristics of immigrant populations*, Council of Europe Publishing: Strasbourg, Population studies n°38, pp. 57-130.
- › Poulain Michel, Nicolas Perrin et Ann Singleton, 2006, *Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, www.uclouvain.be/gedap, 744 p.
- › Poulain, Michel et Nicolas Perrin, 2007, *Measuring International Migration: a Challenge for Demographers*, communication au colloque international 'Demographic challenges for the 21st century – A state of the art in Demography', Bruxelles, 15-16 février 2007, 25 p. (te verschijnen in de Liber Amicorum Ron Lesthaeghe).
- › United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Statistics Division, 1998, *Recommendations on Statistics of International Migration*, Revision 1, United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Statistics Division, No ST/ESA/STAT/SER.M/58/REV.1 Pub. Order No 98.XVII.14, 104 p.
- › United Nations Economic Commission for Europe, 2006, *Conference of European Statisticians Recommendations for the 2010 Censuses of Population and Housing*, New York and Geneva, United Nations Publication, ISSN 0069-8458, ECE/CES/STAT/NONE/2006/4, 213 p.
- › UNHCR, 2006, Statistical Yearbook, www.unhcr.org.
- › van der Erf, Rob, Liesbeth Heering et Ernst Spaan, 2006a, A Cohort Approach to Measuring the Asylum Procedure, in Poulain Michel, Nicolas Perrin and Ann Singleton, *Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, www.uclouvain.be/gedap, pp. 289-320.
- › van der Erf, Rob, Liesbeth Heering et Ernst Spaan, 2006b, Statistics on Asylum Applications, in Poulain Michel, Nicolas Perrin and Ann Singleton, *Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, www.uclouvain.be/gedap, pp. 249-260.
- › Vertommen, Sara et Albert Martens, 2005, *Allochtone werknemers op lokale arbeidsmarkten*, Seminar on categories and language policy: the variation of results according to the categories used, Inter-university consortium on immigration and integration, Bruxelles, KUB 10/10/2005, 21 p.
- › Vertommen, Sara, Albert Martens et Nouria Ouali, 2006, *Topography of Belgian Labour Market. Employment: gender, age and origin*, http://www.kbs-frb.be/code/page.cfm?id_page=153&cid=420.

Lijst met afkortingen

KSZ	Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid
BIVS	Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung (Berlin Institute for Comparative Social Research)
CGKR	Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding
CGVS	Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen
CIBGGI	Centrum voor informatie, beraad en gegevensuitwisseling inzake grensoverschrijding en immigratie
AD SEI	Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (voorheen Nationaal Instituut voor Statistiek)
Eurostat	Het Bureau voor statistiek van de EU
Fedasil	Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers
GéDAP	Groupe d'étude de Démographique Appliquée
RSVZ	Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen
KUL	Katholieke Universiteit Leuven
OESO	Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling
DV	Dienst Vreemdelingezaken
BGV	Bevel om het grondgebied te verlaten
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
DRK	Democratische Republiek Congo
RR	Rijksregister
FOD	Federale Overheidsdienst
UCL	Université catholique de Louvain
EU	Europese Unie
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNHCR	Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (Agentschap van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen)

DEEL 2

**WAKEN OVER DE
FUNDAMENTELE
RECHTEN VAN DE
VREEMDELINGEN**

I Toegang tot het grondgebied en internationale bescherming



1. Asiel en subsidiaire bescherming

De hervorming van de asielprocedure en van de inhoud van de internationale bescherming die door de Belgische staat wordt geboden doet nieuwe vragen rijzen en oude vragen opnieuw boven water komen.

1.1. Hervorming van de asielprocedure

De termijn voor omzetting van de richtlijn met betrekking tot de asielprocedures⁴⁵ is op 1 december 2007 verstreken. Op vandaag hebben enkel zes lidstaten (Duitsland, Oostenrijk, Bulgarije, Luxemburg, Roemenië en het Verenigd Koninkrijk) die volledig in intern recht omgezet. Vier lidstaten, België, Estland, Frankrijk en Litouwen, hebben ze gedeeltelijk omgezet. Het is via de wet van 15 september 2006, die o.m.⁴⁶ een hervorming van de asielprocedure heeft ingevoerd en die op 1 juni 2007 in werking is getreden dat België deze gedeeltelijke omzetting heeft doorgevoerd. Zowel de administratieve fase als de jurisdictionele fase van de asielprocedure zijn gewijzigd. Het onderscheid in twee fasen “ontvankelijkheid” en “gegrondheid” is verdwenen. Bovendien kunnen alle weigeringsbeslissingen van het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (CGVS) voor een nieuw administratief rechtscollege worden gebracht, de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RVV). De nieuwe rechter zal dit zogenaamde beroep “met volle rechtsmacht” onderzoeken om de beslissing van het CGVS te bevestigen of te herzien. Het schort bovendien automatisch het bevel om het grondgebied te verlaten op waardoor de asielzoeker niet gedwongen kan worden uitgewezen vóór de beslissing van de rechter. Tegen negatieve beslissingen van de RVV kan administratief beroep worden aangetekend bij de Raad van State, na voorafgaand een ontvankelijkheidsprocedure voor de Raad van State met succes te hebben doorstaan. De Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) behoudt bepaalde bevoegdheden, zoals de ontvangst van de eerste asielaanvraag (via een vragenlijst), het bepalen van de staat die voor de asielaanvraag bevoegd is (toepassing van het Verordening Dublin II) en de behandeling van de tweede aanvragen. Ondanks het opheffen van de fase van het ontvankelijkheids-

onderzoek van elke asielaanvraag door de DVZ, heeft de hervorming het artikel 52 van de wet van 15 december 1980 met de ontvankelijkheidscriteria van de asielaanvraag niet geamendeerd. Het CGVS kan ten gronde dus twee soorten beslissingen nemen: beslissingen gebaseerd op elementen die met de grond van het dossier te maken hebben of beslissingen die zijn gebaseerd op elementen die met de ontvankelijkheid van het dossier te maken hebben. De hervorming van de asielprocedure en van de opvangwet betreffende de asielzoekers heeft eveneens een impact op hun toegang tot de arbeidsmarkt. Voor dit punt, zie infra. De opheffing van de ontvankelijkheidsfase, gecombineerd met de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2003/9/EU tot vaststelling van minimum-normen voor de opvang van asielzoekers stelt trouwens een specifiek probleem voor personen die hun asielaanvraag indienen aan de grens. Voor deze personen geldt het volgende: ze zijn voortaan verplicht om de volledige duur van de behandeling van hun asielaanvraag in gesloten centra uit te zitten, waar die minimumnormen niet van toepassing zijn, noch wettelijk, noch in de praktijk. Deze toestand is bovendien in strijd met de visie van het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties, die van oordeel is dat asielzoekers wiens procedure loopt niet zouden mogen worden vastgehouden⁴⁷.

Naar een gemeenschappelijk Europees asielsysteem
Het Centrum nam deel aan het overleg georganiseerd door de Europese Commissie in het kader van haar Groenboek over het toekomstige gemeenschappelijke Europees asielsysteem. Het Centrum staat volledig achter de doelstelling van een gemeenschappelijke asielprocedure en een geharmoniseerd statuut dat in heel Europa geldig is, i.p.v. de huidige uiteenlopende praktijken van de lidstaten, op voorwaarde dat de

45 Richtlijn 2005/85/EU van de Raad van 1 december 2005 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de Lidstaten

46 Deze wet zet tevens Richtlijn 2004/811/EU op het statuut van de slachtoffers van mensensmokkel, Richtlijn 2003/86/EU op het recht op gezinsleven (onderdanen uit derde landen) en Richtlijn 2004/83/EU tot vaststelling van de minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming, om.

47 Cf. p.149

gemeenschappelijke beschermingsstandaard volledig aan de instrumenten van het internationale recht en de mensenrechten beantwoordt.

In zijn bijdrage heeft het Centrum zich beperkt tot enkele tussenkomsten over die punten die het meest met zijn wettelijke bevoegdheden samenhangen. Het Centrum heeft ervoor geopteerd twee globale en transversale aanbevelingen te formuleren die een impact kunnen hebben op het volledige gemeenschappelijke Europese asielsysteem: enerzijds een stem geven aan personen die internationale bescherming zoeken, en hen anderzijds ook actiemiddelen aanreiken.

a. Een stem geven aan personen die internationale bescherming zoeken

Het Centrum is ervan overtuigd dat echt rekening houden met de behoeften van personen die internationale bescherming aanvragen, de essentiële basis vormt van een gezond en evenwichtig Europees asielsysteem. In zijn dagelijks contact met vreemdelingen die op zoek zijn naar bescherming stelt het Centrum vast dat ze al te vaak worden geconfronteerd met te ingewikkelde administratieve procedures, met handelwijzen van immigratiebeambten en ordediensten die ze als onrechtvaardig ervaren, met grote psycho-sociale moeilijkheden in de organisatie van hun preciaire en onzekere dagdagelijkse leven. Om te beginnen zouden de erkende vluchtelingen een stem op Europees niveau moeten krijgen. Een dialoog tussen vluchtelingen en Europese instellingen zou het belang doen groeien van de menselijke factor in het asielbeleid. In dit verband hebben de afgevaardigden van ECRE (European Council on Refugees and Exiles) een interessant initiatief genomen om de European Refugee Advocacy Organisation (ERAD) op te richten. Het mandaat van ERAD bepaalt dat de organisatie vluchtelingen en asielzoekers aanmoedigt en hen de middelen aanreikt om rechtstreeks op te treden bij de verdediging van hun eigen rechten en belangen.

Vervolgens zouden de Europese Commissie en de Lidstaten fondsen moeten vrijmaken om op Europees niveau verschillende nationale asielsystemen academisch door te lichten. Deze studie zou eveneens de kwaliteit van de omzetting van de Europese richtlijnen inzake asiel en migratie kunnen evalueren.

Deze evaluaties zijn essentieel voor het invoeren van een gemeenschappelijk Europees asielsysteem dat wetenschappelijk is onderbouwd, een dimensie die trouwens al te vaak uit het oog wordt verloren in het debat over asiel en immigratie in Europa.

b. Actiemiddelen aanreiken aan personen die internationale bescherming nodig hebben

Personen die internationale bescherming zoeken hebben het recht aan te voelen dat hun aanvraag serieus in overweging wordt genomen. Dit veronderstelt dat – naast een objectieve evaluatie van hun asielaanvraag door de bevoegde overheden – de aanvragers tevens een niet mis te verstane boodschap krijgen dat ze potentiële begunstigen zijn van deze bescherming door de maatschappij die hen opvangt.

In dit verband apprecieert het Centrum de link tussen asielbeleid en integratiebeleid die in het Groenboek van de Commissie aan bod komt. Zoals de tekst er terecht op wijst, zijn de toegang tot de arbeidsmarkt, de erkenning van de diploma's en weloverwogen integratiemaatregelen cruciaal om van de integratie een succes te maken. In 2003 reeds stelde ECRE "granting access to the labour market within a reasonable period of time can help to prevent exclusion from the host society, to promote self-sufficiency and facilitate integration or re-integration upon return"⁴⁸. Het Centrum steunt het verzoek van Amnesty International en Equal om de discretionaire beoordelingsmarge van de Lidstaten om de toegangsvoorwaarden tot de arbeidsmarkt te bepalen, te beperken. Het Centrum is ervan overtuigd dat een begeleiding met het oog op een toegang tot de arbeidsmarkt twee maanden na de aankomst van de asielzoeker op het grondgebied zou kunnen worden georganiseerd. De eigenlijke toegang tot de arbeidsmarkt moet na zes maanden aanwezigheid op het grondgebied aan de asielzoekers worden toegekend. De twee laatste van die zes maanden zouden dan reeds kunnen worden besteed aan een eerste socio-professionele oriëntatie met de actoren op het terrein (o.m. het OCMW). Het Centrum onderstreept echter dat deze toegang tot de arbeidsmarkt met andere integra-

48 ECRE, "Information Note on the Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down Minimum Standards for the Reception Standards of Asylum Seekers", IN1/06/2003/EXT/HM, p.5

tiemaatregelen moet gepaard gaan. Artikels 10, 13 en 14 van de richtlijn 2003/9/EU met betrekking tot de opvang van asielzoekers betreft de scholing van minderjarigen, de toegang tot gezondheidszorg en huisvesting. Het Centrum wil bij deze uitdagingen nog taaleducatie voegen.

1.2. Toepassing van de subsidiaire bescherming en het begrip “burger”

Context

Sinds 10 oktober 2006 zijn de asielinstanties ook bevoegd voor het toekennen van het statuut van subsidiaire bescherming op basis van de artikels 48/4 en volgende van de wet van 15 december 1980⁴⁹. Deze bescherming is bedoeld voor personen die niet als vluchtelingen kunnen worden beschouwd in de zin van de Conventie van Geneve maar die een reëel risico lopen te worden blootgesteld aan de doodstraf of executie, aan wrede, onmenselijke of mensonterende behandelingen, of aan ernstige bedreigingen t.o.v. hun leven of hun persoon, omwille van blind geweld in geval van intern of internationaal gewapend conflict. De bescherming die is gebaseerd op ernstige bedreigingen in geval van gewapend conflict is aan burgers voorbehouden: militairen zijn ervan uitgesloten. Het invoeren van de subsidiaire bescherming garandeert voortaan aan personen die vroeger konden genieten van eenvoudige verlengingen van hun bevel om het grondgebied te verlaten (en van het recht op maatschappelijke steun) een volwaardig statuut, nl. een geldig verblijfsbewijs dat een jaar geldig is, verlengbaar en hernieuwbaar. Vijf jaar na het indienen van het verzoek tot bescherming onder de vorm van een asielaanvraag, krijgt de begunstigde van het statuut van subsidiaire bescherming een onbeperkte verblijfstitel. Zolang hij een beperkte verblijfstitel heeft, heeft de vreemdeling die van de subsidiaire bescherming geniet toegang tot de arbeidsmarkt met een arbeidskaart C, tot sociale steun indien blijkt dat hij hulpbehoevend is en tot de gezinshereniging volgens de regels bepaald door het artikel 10bis van de wet van 15 december 1980 voor alle vreemdelingen die houder zijn van een verblijfstitel van beperkte duur.

Ondanks de sterke mediatisering van asiel, zit België momenteel in een periode waarin het aantal aanvragen relatief laag is, en zelfs op een van de laagste niveaus sinds 1990. In 2007 werden in totaal 11.115 asielaanvragen (in de brede zin) ingediend. In 2007 werden 281 statussen van subsidiaire bescherming toegekend. Het gaat hier vooral om personen uit Irak (203), Somalië (37), Afghanistan (14), Palestina (12) en Eritrea (6). Nog steeds in 2007 werden 1841 beslissingen inzake de erkenning als vluchteling genomen. Hier gaat het vooral om personen uit Rusland (337), Rwanda (211), Irak (160), Servië (145) en Congo (125).

Toepassing van de subsidiaire bescherming

In de loop van de maand oktober heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen zich uitgesproken (Arresten nr.2940 d.d. 23/10/2007 en nr.2939 d.d. 23/10/2007) over de toekenning van de subsidiaire bescherming aan Afgaanse onderdanen. Discussiepunt hier was o.m. de beoordeling van het “reële risico op ernstige schade”. Bij het CGVS werd dit risico aangetoond aan de hand van de verhouding tussen de totale populatie van een bepaalde regio met de oppervlakte ervan en het aantal slachtoffers gedurende een bepaalde periode. De Raad heeft deze methode betwist en stelde dat het CGVS een nieuwe voorwaarde toevoegde aan de wettelijke toekenningsvoorwaarden van de subsidiaire bescherming door “een groot aantal burgerslachtoffers” te eisen, vooraleer een positieve beslissing te nemen. Er werd tevens op gewezen dat de interpretatie van het begrip reële risico diende te gebeuren in het licht van de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens met betrekking tot het artikel 3 van het EVRM. Een klein risico is voldoende opdat er schending van het artikel 3 zou zijn en het concept reële risico mag niet worden uitgebreid naar dat van de “kans” en dus niet naar de frequentie van het voorkomen van het risico. De Raad wijst er ten slotte op dat de memorie van toelichting bepaalt dat het voldoende is om aan te tonen dat de algemene situatie gevaarlijk is voor de gehele populatie van een land “aangezien de redenen van deze vrees niet eigen zijn aan het individu” en herinnert aan het principe dat

bepaalt dat in geval van twijfel of de aanvrager al dan niet burger is, hij als burger moet worden beschouwd⁵⁰.

Ondermeer ten gevolge van deze beslissingen heeft het CGVS beslist om zijn standpunt over Afghanistan⁵¹ te herbekijken en vanaf november konden personen uit de risicoregio's in het zuiden en westen van Afghanistan aanspraak maken op een subsidiaire bescherming. Voor Kaboel en het noorden van Afghanistan wordt de situatie momenteel opnieuw geëvalueerd. De evaluatiemethodes en het herbekijken van de posities van het CGVS over de situatie in het land van herkomst wordt in dat soort situaties vaak in twijfel getrokken. De relatief lage transparantie van de werking van het CEDOCA (Centrum voor Documentatie inzake Asiel) is volgens het CGVS noodzakelijk om de kandidaat-vluchtelingen niet de mogelijkheid te bieden om een verhaal te construeren waarmee ze toegang tot internationale bescherming kunnen krijgen. In het geval van Afghanistan, en ook in andere (Iran, Tsjetsjenië), heeft het CGVS de initiatieven van de sector verwelkomd – en zelfs aangemoedigd – om documentatiedossiers te verzamelen met daarin elementen die zo duidelijk mogelijk zijn.

Een groep Afghanen kreeg op 12 november 2007, nadat ze al sinds 18 september 2007 in hongerstaking waren, volgende boodschap. Ze verkregen een verblijfstitel van een jaar om medische redenen, waardoor hun asielaanvraag opnieuw kon worden onderzocht in het licht van de nieuwe rechtspraak en de gewijzigde positie van het CGVS over Afghanistan. Van 5 maart tot 6 april 2007 was een groep van een veertigtal personen, onder wie 16 Afghanen in de Miniemenkerk in Brussel in hongerstaking gegaan. Hun eisen waren gestructureerd rond hun behoefte op internationale bescherming. Op het einde van hun actie was het hen gelukt alle beslissingen in hun dossier te laten herbekijken en kregen ze de mogelijkheid een nieuwe asielaanvraag in te dienen. Het bezetten van kerken als actiemiddel voor groepen vreemdelingen die zich wensen te laten regulariseren is een gekende praktijk. Die acties komen er meestal op scharniermomenten, wanneer de aanvragen van deze populaties toenemen en ze tegelijk worden geconfronteerd met onvoldoende openheid van het land waarin ze worden opgevangen. De bezetting van de Begijnhofkerk in Brussel in 1998-99 heeft de publieke

opinie voorbereid op de grote regularisatiecampagne na de wet van 22 december 1999. De actie van de Afghanen in 2003 kwam er na een periode van weinig directe acties, gedurende dewelke het asielsysteem, dat door de traagheid van de procedures was gekenmerkt, de spanningen heeft doen oplopen, waarmee was aangetoond dat een hervorming dringend nodig was. Na de Afghanen, hebben andere bewegingen met een nationale basis die draad weer opgenomen. Onder de meest vastberaden groepen zijn de Koerden en de Iraniërs te vinden, waarbij deze laatsten vooral een vorm van internationale bescherming over meerdere jaren eisen. Een van die acties was de lange bezetting van de Sint-Bonifatiuskerk in Elsene in 2006. Doordat de bezetters van de Sint-Bonifatiuskerk een verschillende afkomst hadden, stonden ze in een slechte positie om België te vragen hen internationale bescherming te bieden. Als argumentvoering voor de regularisatie van hun verblijf vertrokken ze vanuit hun situatie hier, waardoor het debat eigenlijk meer over de regularisatie dan over asiel ging.

Op basis van die vaststellingen zou men volgende hypothese kunnen schetsen: terwijl de asielprocedure vóór de hervorming – na maanden en vaak jaren – een groep uitgeprocedeerden “voortbracht” die geïntegreerd waren, en hun eisen rond het thema van de regularisatie structureerden – meer bepaald het accent legden op de duurzame banden die ze in de loop der jaren met België hadden opgebouwd (zoals het geval bij de Marokkanen en Congolezen in 1998 in de Begijnhofkerk) – “produceert” de hervormde asielprocedure volgens het LIFO-principe (last in - first out) veel sneller uitgeprocedeerden die hun collectieve eisen rond hun behoefte aan bescherming structureren, o.m. omwille van de situatie in hun land van herkomst, dat op dergelijke korte termijn heel vaak weinig is geëvolueerd. Men had kunnen denken dat de recente invoering van het statuut van subsidiaire bescherming

50 Over deze kwestie, cf. p. 95

51 UNHCR heeft in juni 2005 zijn standpunt over Afghanistan dat uit 2003 dateerde, gewijzigd. Dit document met als titel “ Update on the Situation in Afghanistan and International Protection Considerations” is sindsdien al twee keer geactualiseerd, nl. op 2 september 2007 en op 11 november 2007, met een bijzondere aandacht voor de bijkomende vormen van bescherming. De laatste hand werd nog niet gelegd aan de revaluatie van zijn standpunt door het CGVS, op het moment dat dit rapport geschreven werd

in de praktijk een aantal van die situaties zou dekken, ook al leert het vergelijkend recht ons dat het invoeren van een nieuw beschermingssysteem niet automatisch leidt tot een stijging van de beschermde populatie maar eerder tot een verdeling van die populatie, waarbij het volume tussen de verschillende statuten constant blijft.

De collectieve acties van de Afghanen tonen dit aan. Naast het technische debat over de beperkingen van de interpretatie van het begrip subsidiaire bescherming, blijft er het probleem van de onverwijderbare personen. Tot deze categorie behoren twee groepen situaties.

Eerste groep: personen die zijn uitgesloten of van wie de status van internationale bescherming, die het Belgische recht bepaalt, is afgewezen (asiel of subsidiaire bescherming) kunnen toch aanspraak maken op de absolute bescherming op basis van het artikel 3 van het EVRM tegen foltering en wrede, onmenselijke of mensonterende behandelingen en die om deze reden niet naar hun land van herkomst kunnen worden teruggestuurd (bijv. Iraakse militairen). De vraag naar het afstemmen van de bepalingen van de subsidiaire bescherming⁵² georganiseerd door richtlijn 2004/83/CE op die van het artikel 3 van het EVRM werd op 17 oktober 2007 door de Raad van State in Nederland overigens als een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen voorgelegd⁵³.

Tweede groep: personen die de Belgische Staat materieel niet kan verwijderen omwille van bijzondere administratieve of praktische problemen (bv. de Iraniërs die enkel opnieuw op hun grondgebied worden toegelaten indien ze vrijwillig terugkeren). Wat ook de redenen zijn om niet te kunnen worden verwijderd, de Belgische staat krijgt steeds met dezelfde moeilijkheid af te rekenen: wat te doen met de personen die van de internationale procedure zijn uitgesloten maar die het grondgebied niet kunnen verlaten? De individuele regularisatie zou een gedeeltelijke oplossing kunnen bieden op deze vraag⁵⁴.

Het begrip “burger”

De twijfel over de hoedanigheid van “burger” is vaak de reden geweest voor bevoegde instanties om de status van subsidiaire bescherming te weigeren, met soms tegenstrijdige beslissingen binnen een koppel of een gezin. Het CGVS hanteert als argument de noodzakelijke geloofwaardigheid van een volledig asielverhaal om de status van subsidiaire bescherming te weigeren aan wie geen voldoende duidelijke inlichtingen geeft over z'n activiteiten vóór hij naar België kwam⁵⁵.

In het vreemdelingenrecht staat het begrip “burger” niet gedefinieerd, in het internationaal humanitair recht is dat wel het geval met als kenmerk o.m. dat “in geval van twijfel over de hoedanigheid als burger, de persoon als burger moet worden beschouwd”. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft het zo toegepast bij de behandeling van een beroep tegen een weigering om de subsidiaire bescherming toe te kennen⁵⁶. Het uitvoerend comité van het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen (UNHCR) heeft een standpunt ingenomen dat op volgende redenering steunt: “de deelname aan of betrokkenheid bij militaire activiteiten mag in geen geval aanleiding geven tot een vermoeden van uitsluiting (...). Hun asielaanvraag moet volledig worden onderzocht, op basis van inclusiecriteria en tevens van elementen die tot de toepassing van uitsluitingclausules zouden leiden⁵⁷.”

52 Cf. artikel 15 litt c) van de Richtlijn, houdende ernstige bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.

53 Zaak C-465/07, PB L 304, p. 12

54 Cf. in dit verband het hoofdstuk over het artikel 9bis p.114

55 RVV, Arrest nr. 776 d.d. 13 juli 2007, onuitgegeven.

56 RVV, Arrest nr.1244 d.d. 17 augustus 2007, onuitgegeven “Naar analogie met het artikel 50 van het eerste bijkomend protocol van 8 juni 1977 bij de Conventie van Geneve van 12 augustus 1949 betreffende de bescherming van slachtoffers van een internationaal gewapend conflict.

57 UNHCR, Operational Guidelines on Maintaining the Civilian and Humanitarian Character of Asylum, September 2006, on line, UNHCR Refworld.

1.3. Asielzoekers Dublin: een overmatig gebruik van de vrijheidsberoving bij de toepassing van het Reglement Dublin II⁵⁸

Algemeen: een vastgestelde inflatie van de detentie

Hoewel er over detentie geen bijzondere bepalingen in de verordening Dublin II staan, beroven steeds meer Lidstaten asielzoekers van hun vrijheid om hun overname door de bevoegde lidstaat te vergemakkelijken, terwijl andere de in dit kader opgepakte asielzoekers na de overname vasthouden. Nog andere staten hebben dan weer aangekondigd voor dat type detentie wetgevende maatregelen te nemen.

Deze praktijk is een probleem. Het valt immers niet uit te sluiten dat asielzoekers reeds zijn opgesloten en gefolterd in het land dat ze zijn ontvlucht. De gevolgen van hechtenis kunnen daarom bijzonder ernstig zijn en tot een enorme emotionele en psychologische stress leiden, die als een onmenselijke en mensonterende behandeling kan worden beschouwd. Asielzoekers mogen enkel in uitzonderlijke gevallen worden vastgehouden en ze moeten alle procedurewaarborgen kunnen genieten.

Het Centrum is uiterst bezorgd over dit probleem omwille van de sterke aanwezigheid van gezinnen in de gesloten centra.

In het bijzonder: de situatie in België⁵⁹

a. De wet: Hoewel de Dublin II verordening zelf niets voorziet in verband met opsluiting in gesloten centra tijdens en na het onderzoek in het kader van de toepassing van de verordening, voorziet de Belgische wet die mogelijkheid uitdrukkelijk. Tijdens het onderzoek naar de verantwoordelijkheid bezit België sinds de asielhervorming over ruime bevoegdheden om de asielzoeker vast te houden in een gesloten centrum (Art. 51/5 §1, lid 2). In de oude asielprocedure was vasthouding van asielzoekers enkel mogelijk nadat er een akkoord was met de verantwoordelijke lidstaat voor de overname of terugname van de betrokkene. Sinds 1 juni 2007 is vasthouding mogelijk vanaf het ogenblik van een vraag tot overdracht, zelfs al bestaat er nog geen zekerheid of de aangesproken lidstaat op deze vraag zal ingaan.

Nu kunnen zelfs asielzoekers waarvoor er geen

duidelijke aanwijzing bestaat dat België niet verantwoordelijk zou zijn voor de behandeling van hun asielverhaal, worden vastgehouden. Vóór de asielhervorming kon opsluiting enkel indien het nodig was om een transfer naar de verantwoordelijke lidstaat mogelijk te maken. Bovendien is de termijn voor opsluiting tijdens de onderzoeksfase verlengd van 1 maand naar 2 maanden.

b. De praktijk: De Belgische overheid past het middel van opsluiting trouwens meer en meer toe in “Dublin-cases”, voornamelijk met het oog op een overdracht. In juni 2007 bevestigde DVZ publiekelijk dat de “Dublin-dossiers” één van de prioritaire groepen zijn die voor opsluiting in aanmerking komen. Dit betekent niet dat elke asielzoeker in die situatie wordt opgesloten. Het gebeurt echter vaak, omdat de kans op verdwijning en onttrekking aan de overdracht volgens DVZ groot is. De meeste asielzoekers voor wie een Dublin overdracht wordt gevraagd, zouden immers asielzoekers zijn die in de andere lidstaat reeds een (definitief) negatieve beslissing hebben ontvangen en dus niet geneigd zijn spontaan gevolgen te geven aan de overdracht naar die lidstaat. Vermits we niet over cijfers beschikken op dit punt, kunnen we dit uitgangspunt van DVZ ontkennen noch bevestigen. Een andere factor die ervoor zorgt dat er vaak tot opsluiting wordt overgegaan, is dat de overnemende lidstaten vaak zelf vragen dat de asielzoeker op een “gecontroleerde manier” wordt overgedragen. Met andere woorden: de overnemende lidstaat eist van ons land dat de asielzoeker onder dwang en begeleiding wordt overgedragen.

58 Cf. in dit verband ook: Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Dublin system (Brussels, 6.6.2007, COM(2007) 299 final) http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/com_2007_299_en.pdf. The Dublin Regulation: Ten Recommendations for Reform AD1/3/2007/Ext/CN by the European Council on Refugees and Exiles (ECRE) http://www.detention-in-europe.org/images/stories/2007%20ecre_10_dublin_recommendations.pdf

59 In dit verband meer bepaald, cf. “De toepassing van de Dublin II Verordening in België” Vluchtelingenwerk Vlaanderen (in samenwerking met Amnesty International Vlaanderen, Belgisch Comité voor Hulp aan de Vluchtelingen, Pax Christi Vlaanderen, en de Organisatie van Tsjetsjeense vluchtelingen in België), Oktober 2007 http://www.vluchtelingenwerk.be/bestanden/Nota_Dublin.pdf

Overigens blijkt dat België deze eis ook zelf stelt aan lidstaten die asielzoekers aan ons land overdragen. Dit gebeurt zeker wanneer het asielzoekers betreft die hier reeds uitgediend zijn en tot een nationaliteit behoren die gemakkelijk door ons land gedwongen verwijderd kan worden naar het land van herkomst.

c. Het erkenningspercentage per cohorte, per nationaliteit: het voorbeeld van de Tsjetsjenen

Om het reële erkenningspercentage dat door het CGVS wordt toegepast te begrijpen, kan via de berekening van een erkenningspercentage per cohort – jaar van indienen van de aanvraag – het eenvoudige in verband brengen van het aantal positieve beslissingen dat in een bepaald jaar is genomen, met het totale aantal beslissingen dat in dat bepaalde jaar is genomen, worden overstegen. Bij het in verband brengen van die twee zaken werd er tot voor kort geen rekening mee gehouden dat de meeste van die dossiers niet zijn behandeld tijdens het jaar dat ze zijn ingediend maar wel één of soms zelfs meerdere jaren later. Deze scheeftrekking is echter aan het verdwijnen: door het wegwerken van de achterstand en de daling van het aantal aanvragen, slaagt het CGVS er intussen in de asielaanvragen “in real time” te behandelen.

Het erkenningspercentage per cohorte per nationaliteit⁶⁰ resulteert in een aantal interessante vaststellingen. Zo heeft het erkenningspercentage per cohort van de Russen een opvallende evolutie gekend. Tot in 2002 werden ze slechts heel zelden erkend, waardoor de Russen die in 1999 een asielaanvraag hadden ingediend, drie jaar later, in 2001 dus, een zeer laag erkenningspercentage haalden. In 2003 is de situatie omgekeerd met meer dan 40% van de Tsjetsjenen die in 2003 asiel hebben aangevraagd, die na twee jaar verblijf zijn erkend. In de volgende jaren hebben ze die eerste plaats in de statistieken inzake asielaanvraag en erkenning als vluchteling enkel bevestigd. Sinds 2004 zijn de Russen de grootste nationale groep waarvoor het CGVS positieve beslissingen uitspreekt, waarbij er onder “Russen” “Tsjetsjenen” moet worden verstaan⁶¹.

Dit hoge Belgische erkenningspercentage voor de groep Tsjetsjenen stelt vragen naar de toepassing van het “Dublin” mechanisme. Een groot deel van hen komt Europa immers binnen via Polen (ze waren goed voor

81% van het totale aantal asielzoekers in 2004 en 95% in 2005). Een klein percentage Tsjetsjenen echter kan hopen om in Polen het statuut van vluchteling te verkrijgen. Van de 8200 individuen wiens geval tussen 1 januari en 25 november 2005 werd behandeld (waaronder a priori 90% Tsjetsjenen), kregen slechts 283 het statuut van vluchteling toegewezen; 1631 andere kregen een statuut van “gedoogd verblijf” – de benaming in Polen voor subsidiaire bescherming – en 2114 aanvragen werden verworpen. De behandeling van 4212 andere gevallen (51% van het totaal) is afgelopen, zonder uitspraak ten gronde⁶².

België, waar het hoge erkenningspercentage van Tsjetsjenen als vluchteling niet enkel een uiting is van het eigen beleid maar ook van de noodzaak om hen internationale bescherming te bieden, verklaart zich haast nooit bevoegd voor de behandeling van hun aanvraag wanneer ze vanuit Polen komen. Het Reglement Dublin II is in zijn artikel 3 nochtans duidelijk: “In afwijking van lid 1 kan elke lidstaat een bij hem ingediend asiolverzoek van een onderdaan van een derde land behandelen, ook al is hij daartoe op grond van de in deze verordening neergelegde criteria niet verplicht.”.

60 Cf. p.32

61 Het zou gaan om 33% van het totale aantal erkenningen in 2004, 45% in 2005, 23% in 2006 et 18,5% in 2007.

62 In dit verband o.m. de site van UNHCR <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/news/opendoc.htm?tbl=NEWS&cid=43947275a>

d. De impact voor kinderen van de detentieprioriteit die aan “Dublin gevallen” wordt gegeven:

De bestaande gegevens zijn onvolledig en verspreid waardoor het niet mogelijk is om het aantal kinderen dat als gevolg van de toepassing van de “Dublin”-verordening in gesloten centra zit, nauwkeurig te becijferen.

Vreemdelingen die onder de “Dublin”-verordening vallen, zijn zoals we reeds zagen, bij voorrang in gesloten centra ondergebracht. DVZ wijst er in zijn jaarverslag 2006 op dat indien het gemiddelde aantal maandelijks verwijderingen vanuit gesloten centra in 2006 gevoelig is toegenomen, dit vooral te wijten is aan het “hoge aantal terugleidingen naar de grens (prioriteit werd gegeven aan de toepassing van de Conventie van Dublin)”. In een studie over de alternatieven voor de detentie van gezinnen in gesloten centra, stelt SumResearch het volgende: “Sinds februari 2005 worden alle personen die onder de Dublin-reglementering vallen systematisch vastgehouden voor de overdracht naar een andere lidstaat. Vanuit het kabinet Binnenlandse Zaken is tevens gevraagd om prioriteit te geven aan deze personen”⁶⁴.

Deze prioriteit houdt geen rekening met het feit of het bij de betrokken vreemdelingen al dan niet om kinderen gaat. Het studiebureau SumResearch onderstreept verder: “het vasthouden van kinderen wordt momenteel eerder arbitrair toegepast en niet als een ultieme uitvoeringsmaatregel. Bepaalde groepen worden automatisch vastgehouden, zeker gezinnen op wie de Conventie van Dublin van toepassing is. In deze context gebeurt opsluiting automatisch waardoor het banaal is geworden”⁶⁵.

Het aantal betrokken kinderen is weliswaar niet nauwkeurig te berekenen, toch kunnen de gevolgen van deze realiteit t.o.v. kinderen worden ingeschat aan de hand van een aantal gegevens en aanwijzingen, die stuk voor stuk het primordiale karakter onderstrepen.

Op een totaal van 340 verwijderde gezinnen vanuit een gesloten centrum, waren er in 2006, 159 die het voorwerp hebben gevormd van een “terugleiding naar de grens”, goed voor een verhouding van 46,7 %⁶⁶. In datzelfde jaar hebben 316 kinderen die in het

Centrum 127bis waren opgesloten (op een totaal van 537) het voorwerp gevormd van een “terugleiding naar de grens”, goed voor een verhouding van bijna 59%⁶⁷.

Men schat dat 45,5% van de gezinnen die in 2006 in het gesloten centrum van Merksplas zat, daar in het kader van “Dublin” zat.

De cijfers die reeds beschikbaar zijn voor de eerste maanden van 2007 wijzen op eenzelfde grootteorde.

De enige cijfers over het Centrum 127 waarover het Centrum beschikt zijn die die het “peilingsgewijs” heeft kunnen optekenen, n.a.v. de bezoeken aan het centrum. Over een jaar gespreid wijzen de maandelijks vastgestelde aanwezigheden erop dat gemiddeld 44% van de kinderen dat er zich op het ogenblik van een bezoek bevond, er in het kader van “Dublin” zat.

Gelijkaardige “peilingen” die het Centrum sinds eind juni 2007 heeft kunnen uitvoeren, wijzen op een gemiddelde van 46% opgesloten kinderen in Centrum 127bis in toepassing van “Dublin” en een gemiddelde van 39% opgesloten kinderen in toepassing van “Dublin”⁶⁸ in het gesloten centrum van Merksplas.

64 SumResearch, “Studie naar alternatieven voor de vasthouding van gezinnen met kinderen in de gesloten centra”, Deel I, p.37. SumResearch is een studiebureau dat in diverse domeinen – stedenbouw, milieu, natuur, mobiliteit, sociale planificatie, stadsontwikkeling – voorstellen en principes formuleert om tot een betere levenskwaliteit te komen. Zijn hoofdpoddracht bestaat in het voeren van wetenschappelijk(e) onderzoek en studies, het vertalen van deze studies in concrete en zichtbare acties op lokaal, regionaal en Europees niveau en het aanreiken van hulpmiddelen aan de beleidsverantwoordelijken, met als leidraad steeds de duurzame ontwikkeling. De Minister van Binnenlandse Zaken heeft dit bureau de opdracht gegeven alternatieven te onderzoeken voor het vasthouden van gezinnen.

65 SumResearch, “Studie naar alternatieven voor de vasthouding van gezinnen met kinderen in de gesloten centra”, Deel II, Visie en aanbevelingen, p.19.

66 Dienst Vreemdelingenzaken, jaarverslag 2006, p.105.

67 Percentage waarbij, om heel nauwkeurig te zijn en om de reële verhouding van het aantal kinderen dat in het kader van Dublin is opgesloten te kennen, ook die zouden moeten worden opgeteld die onder de verordening vallen en later worden vrijgelaten.

68 SumResearch, op.cit., Deel I, p.41.

Men kan er dus vanuit gaan dat in België 40 tot 50% van de gevallen waar kinderen in gesloten centra zijn opgesloten, betrekking hebben op vreemde gezinnen die mogelijk door een Europese staat, in het kader van de Dublin-verordening, (opnieuw) kunnen worden opgevangen.

1.4. Posities en aanbeveling

De ECRE raadt aan om de tekst van de Dublin II-verordening aan te vullen met een bepaling die stelt dat de detentie van “Dublin”-asielzoekers in uiterste instantie moet worden overwogen, op voorwaarde dat is vastgesteld dat individuele niet-vrijheidsberovende maatregelen ontoereikend zijn. De vrijheidsberoving moet binnen een strikt kader gebeuren met procedure-waarborgen en moet beperkt zijn tot de duur die strikt noodzakelijk is om aan de wettelijke doeleinden van de maatregel tegemoet te komen⁶⁹.

De Europese Commissie⁷⁰ herinnert eraan dat, ook al zijn middelen om de overdracht doeltreffender te maken noodzakelijk, vrijheidsberovende maatregelen pas in uiterste instantie een optie zijn, wanneer alle andere maatregelen tot mislukken zijn gedoemd en wanneer er objectieve redenen bestaan die erop wijzen dat de asielzoeker dreigt te vluchten. In elk geval moet met de situatie van de gezinnen, van personen die medische zorgen nodig hebben, van vrouwen en niet-begeleide minderjarige kinderen terdege rekening worden gehouden.

Het Centrum heeft in het kader van de werkzaamheden van de Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind gesteld dat de prioritaire, en zelfs systematische, detentie van asielzoekers op wie de Dublin II-verordening van toepassing kan zijn, inclusief gezinnen, niet verenigbaar is met artikel 37 van de Internationale Conventie over de Rechten van het Kind en dat het bijzonder zorgwekkend en problematisch is dat België niet in staat is het exacte aantal kinderen dat jaarlijks in een gesloten centrum terecht komt en de wettelijke basis waarop dit gebeurt, bekend te maken.

België zou de detentie van asielzoekers enkel in uiterste instantie als oplossing mogen overwegen, wanneer zij strikt noodzakelijk is voor de effectieve uitvoering van een maatregel in het kader van de Dublin II-verordening.

- ↘ Het Centrum zal bijzondere waakzaam blijven over:
- › de uitdagingen inzake de volledige omzetting van de Europese richtlijnen betreffende de internationale bescherming en zeker met betrekking tot die over de asielprocedure en de minimumnormen inzake opvang van asielzoekers;
 - › de uitbouw van een gemeenschappelijk Europees asielsysteem dat een hoge standaard van internationale bescherming garandeert;
 - › de ontwikkelingen inzake interpretatie en toepassing van het begrip subsidiaire bescherming;
 - › de evolutie van de toepassing van de Dublin II-verordening, en heel in het bijzonder inzake de detentie van asielzoekers.

69 The Dublin Regulation: Ten Recommendations for Reform AD1/3/2007/Ext/CN by the European Council on Refugees and Exiles (ECRE).

http://www.detention-in-europe.org/images/stories/2007%20ecre_10_dublin_recommendations.pdf

70 Rapport van de Commissie aan het Europees Parlement en aan de Raad over de evaluatie van het systeem van Dublin [SEC(2007) 742] COM/2007/0299 final.

2. Het visum, instrument voor migratiebeleid

In België vloeit de visumverplichting rechtstreeks voort uit het artikel 2 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Voor de vreemdeling die niet van de bepalingen van een internationaal verdrag, van een wet of van een koninklijk besluit gebruik kan maken (art 2, 1°), geldt het principe dat hij een geldig paspoort met een visum of een daarmee gelijkgestelde toelating voor België moet voorleggen om het Rijk te mogen binnenkomen (art 2, 2°). Het gaat dus om een systeem met een toelating die de vreemdeling bij een Belgische diplomatieke post in het buitenland moet aanvragen.

2.1. Inleiding

Het toekennen van het visum is ofwel een recht, voor vreemdelingen die aan de wettelijke voorwaarden voor het verkrijgen van een verblijfsrecht voldoen (gezinshereniging, artikels 10, 10bis en 40 van de wet van 15 december 1980, studenten, artikel 58), ofwel een gunst die tot de discretionnaire macht van de overheden behoort (zowel voor een kort verblijf: toerisme, zaken, familiebezoek als voor een verblijf van meer dan drie maanden). Faciliteiten bij het verkrijgen van het visum, of zelfs vrijstelling van de visumplicht, worden door de Europese Unie in het kader van haar externe beleid met bepaalde landen onderhandeld.

Deze voorafgaande toelatingsprocedure bij een Belgische diplomatieke post in het buitenland (ambassade of consulaat) is voor de vreemdeling vaak een werk van lange adem. Daarbij moet dan nog rekening worden gehouden met het reële risico dat het visum bij de controle aan de Belgische grens wordt geweigerd. Het visum is immers geen onvoorwaardelijk recht om het grondgebied binnen te komen. Het bezit van een visum vergemakkelijkt daarentegen wel het

vertrek vanuit het land van oorsprong: de houder van een geldig visum zal veel makkelijker de controles van de overheden van het land van vertrek en de controle van de transporteurs passeren. Het geldige visum houdt eigenlijk het recht in om zich aan de grens van een staat aan te bieden alsook het vermoeden van een recht om toegang tot het grondgebied te krijgen, onder voorbehoud van het vervullen van de toegangscriteria.

Wanneer overheden een visum afleveren, controleren ze op dat moment een eerste keer of alle voorwaarden om het grondgebied binnen te komen, zijn vervuld. De houder van een visum zou aan de grens in principe niet nogmaals alle elementen moeten aantonen, aangezien hij dit reeds heeft gedaan op het ogenblik dat hij z'n visumaanvraag heeft ingediend. Het gaat hier vooral om het reismotief en de omstandigheden van het verblijf (artikel 3 alinea 1, 3° van de wet van 15 december 1980). Daarmee rekening houdend, zouden enkel elementen die zich na de aflevering van het visum hebben voorgedaan bij aankomst aan de grens moeten worden onderzocht. In de praktijk stellen we vast dat dit helemaal niet het geval is. Reismotief en omstandigheden van verblijf blijken hoofdoorzaken voor het terugdrijven aan de grens van vreemdelingen die nochtans houder van een visum zijn.

Het Centrum stelt voor de criteria voor "reismotief" en "reisomstandigheden" te definiëren waardoor deze wetbepaling kan worden toegepast. Anderzijds is het essentieel dat vreemdelingen die een visum aanvragen en verkrijgen, duidelijke en volledige informatie krijgen over het feit dat bij hun aankomst in België bijkomende voorwaarden zullen worden geëist over de aard en reden van hun verblijf.

2.2. Visa in enkele cijfers

De gegevens betreffende de visa komen van de FOD Buitenlandse Zaken. Uit de analyse valt een aantal vaststellingen af te leiden.

2.2.1. Types afgeleverde visa

Het eerste kenmerk van de afgeleverde visa is dat het vooral om bezoeken van korte en zeer korte duur gaat. Het voornaamste type visum dat op vandaag wordt afgeleverd (de visa van het type C, C1, C2 en C3 en C4) is slechts geldig voor een verblijf van minder dan 90 dagen en is goed voor 83% van de afgeleverde visa. Slechts 14% van de visa daarentegen (de 24.937 visa van het type D, D1 en D2) zijn geldig voor een verblijf van lange duur (meer dan 90 dagen).

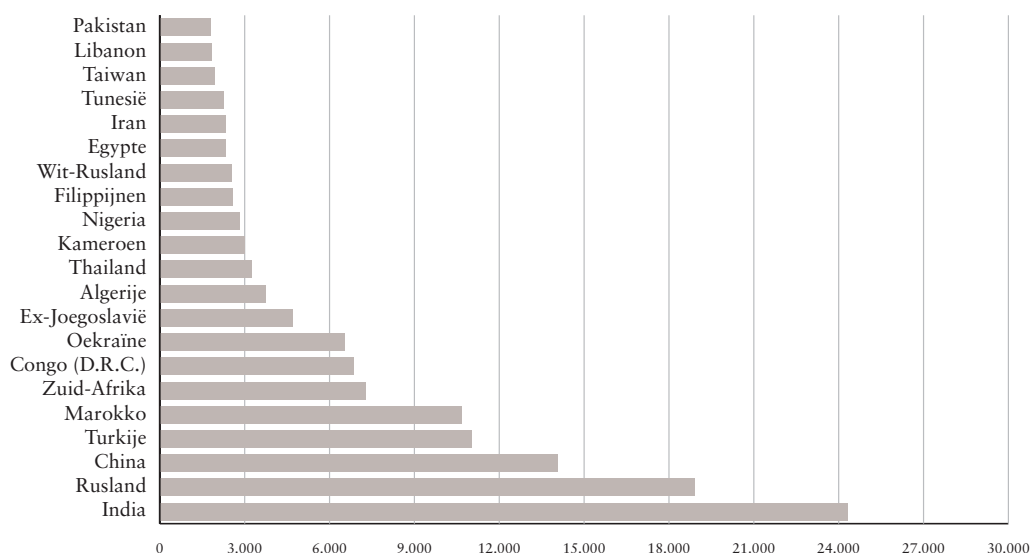
De nationaliteiten waaraan het vaakst visa worden afgeleverd (lang en kort verblijf samen) zijn India, Rusland en China met nochtans slechts een beperkte gemeenschap in België (enkele duizenden inwoners), ver voor de traditionele immigratielanden naar België zoals Turkije, Marokko of Congo (DRC). Wanneer we enkel rekening houden met het visum type D, een visum dat voor een verblijf van lange duur (meer dan 90 dagen)

geldig is, krijgen we een meer klassiek beeld van de immigratie richting België, nl. immigratie uit Marokko en Turkije (*fig. 2*). Bepaalde stromen die men evenwel van korte duur had kunnen beschouwen, beginnen voor een niet te onderschatten stroom van lange duur te zorgen (India, China, Pakistan, Thailand, Filippijnen en Rusland).

2.2.2. Afleveringen en weigeringen

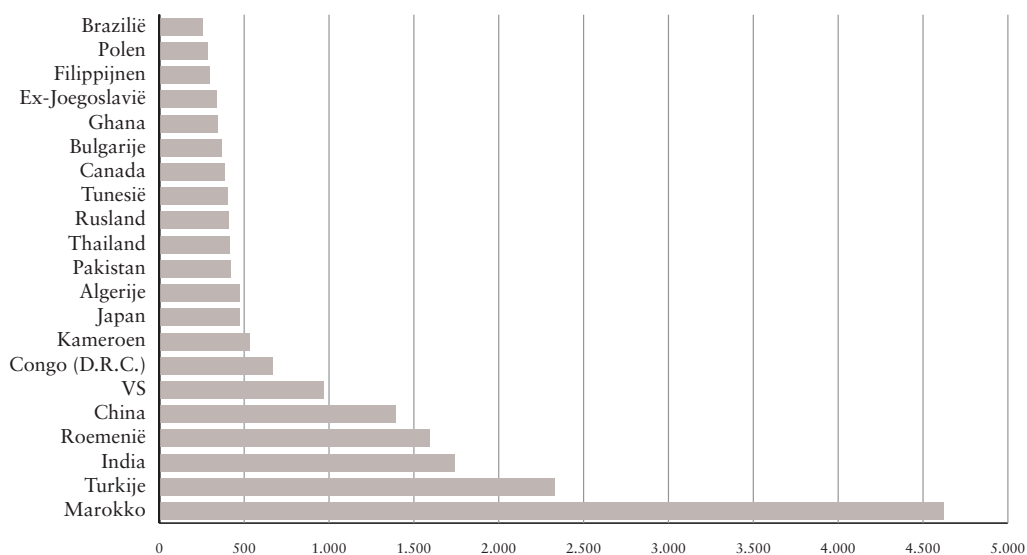
85% van de aanvraagdossiers voor een visum worden aanvaard, wat betekent dat slechts 15% van de visumaanvragen wordt geweigerd. Achter dit weigeringpercentage gaan uiteraard grote verschillen schuil, eerst en vooral volgens het type visum (*fig. 3*). Zo worden visa voor langere duur vaker geweigerd dan die die geldig zijn voor een bezoek of transitvisa. Van de visa voor een lang verblijf, worden visa die het gevolg zijn van het voorafgaand verkrijgen van een arbeidskaart of een beroepskaart, of van gezinshereniging vaker geweigerd dan visa voor het voortzetten van studies (terwijl dit in 2005 net omgekeerd was). De kans dat het visum wordt geweigerd, verschilt niet enkel in functie van het visum maar ook in functie van de nationaliteit. Het gemiddelde weigeringpercentage (voor alle visa

Figuur 1. Voornaamste nationaliteiten van personen die een visum hebben ontvangen, 2006 (Bron: Databank "visa" van de FOD Buitenlandse Zaken Berekening: Nicolas Perrin)



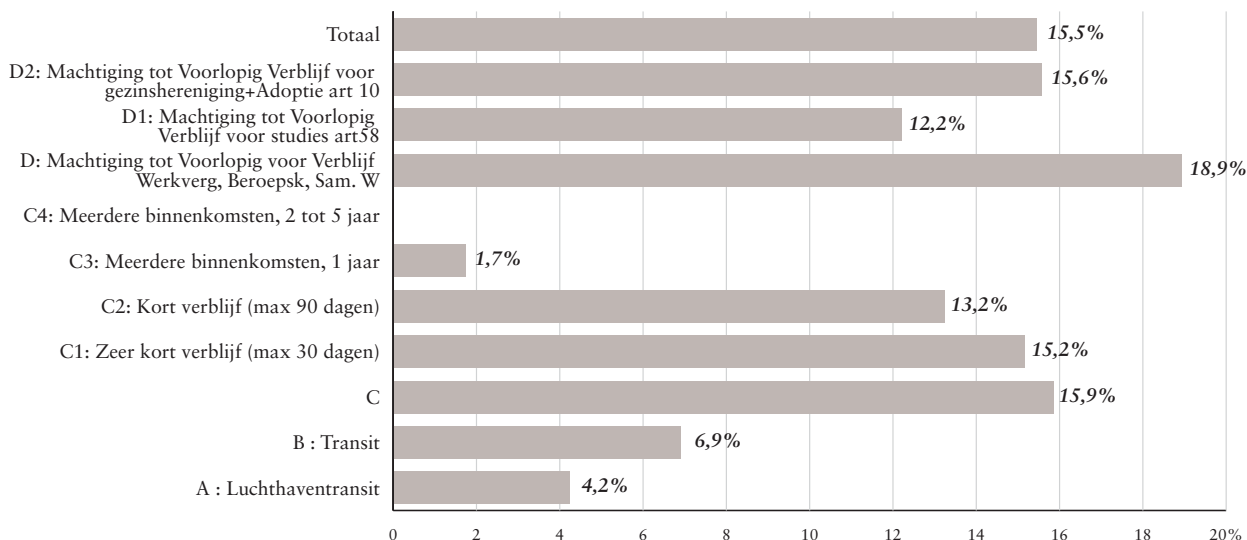
Figuur 2. Voornaamste nationaliteiten van personen die een visum van lange duur met een machtiging tot voorlopig verblijf hebben ontvangen (type D, D1, D2), 2006 (Bron: Databank "visa" van de FOD Buitenlandse Zaken)

Berekening: Nicolas Perrin)



Figuur 3. Weigeringspercentage in functie van het type visum, 2006 (Bron: Databank "visa" van de FOD Buitenlandse Zaken)

Berekening: Nicolas Perrin)



samen) bedraagt 15,5%, dit cijfer bedraagt 38% voor de Marokkanen, 37% voor de Congolezen (DRC) tegen 15% voor de Turken, 12% voor de Chinezen, 10% voor de Thailanders, 10% voor de Oekraïners, 4% voor de Indiërs en 2% voor de Russen... (fig. 4)

Dit globale cijfer per nationaliteit is sterk afhankelijk van het soort visum. Zo vragen Indiërs vaker visa van korte duur aan, ze lopen dus minder het risico om een weigering te krijgen dan andere groepen die vaker visa van lange duur vragen. Indien men evenwel het weigeringpercentages per nationaliteit en type visum berekent, merken we nog steeds grote verschillen in weigeringpercentage. Zo hebben we er al op gewezen dat het weigeringpercentage hoger lag voor visa die het gevolg waren van het voorafgaand verkrijgen van een arbeidskaart of een beroepskaart. In het overzicht van de nationaliteiten varieert dit cijfer gevoelig in functie van de nationaliteit van de aanvrager. De weigeringpercentages bedragen voor dit type visum (arbeidskaart of beroepskaart) gemiddeld 19%, dit cijfer bedraagt evenwel 37% voor de Marokkanen, 57% voor de Congolezen, 27% voor de Chinezen, 14% voor de Turken, 8% voor de Russen, 5% voor de Indiërs. Door die aanzienlijke verschillen tussen nationaliteiten kan men zich vragen stellen bij de mogelijke verschillen in praktijken met betrekking tot bepaalde nationaliteiten of in bepaalde consulaat-

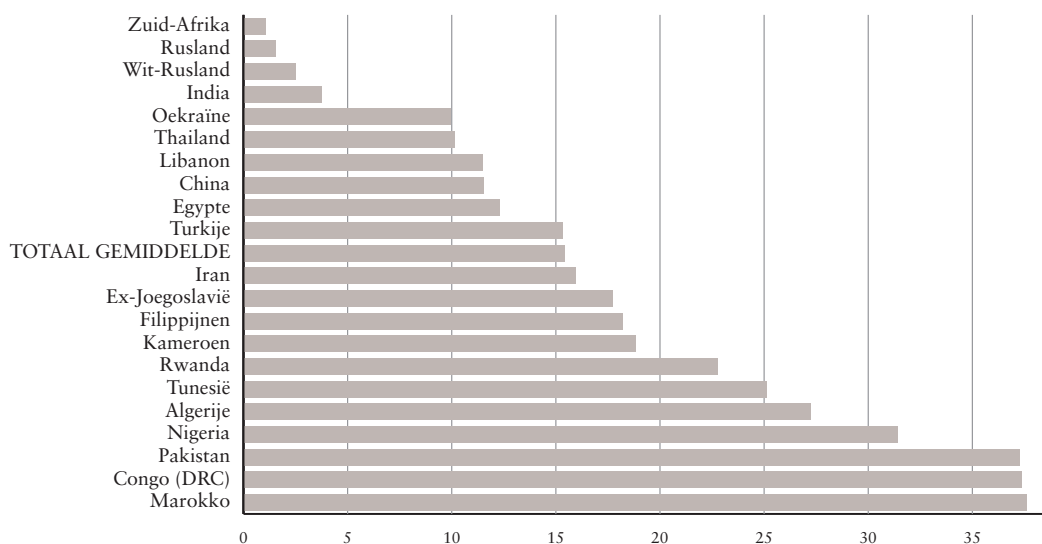
posten, of misschien is de reden heel eenvoudig, de andere praktijken die verschillende nationaliteiten erop nahouden. Zo is het gemiddelde weigeringpercentage voor studenten amper 12%, maar ook daar zijn grote verschillen waar te nemen met 7% voor de Chinezen, 8% voor de Indiërs, 14% voor de Congolezen, 15% voor de Turken, 23% voor de Algerijnen, 49% voor de Marokkanen. Afsluitend kan men stellen dat het onderzoeken van een visumaanvraag tot een selectie leidt die heel verschillend is in functie van de nationaliteit van de aanvrager.

2.2.3. Behandelingsduur van de dossiers

In tegenstelling tot wat algemeen wordt aangenomen werden de dossiers in 2006 redelijk snel behandeld: 54% van de dossiers wordt in minder dan een week behandeld; 83% in minder dan 5 weken; 90% in minder dan 8 weken; 99% in minder dan een jaar. Daarmee is niet uitgesloten dat een aantal dossiers geen antwoord krijgt binnen een redelijke termijn maar hier is duidelijk bewezen dat het om uitzonderingsgevallen gaat.

In een aantal gevallen verloopt de behandeling evenwel heel wat trager. Het gaat uiteraard vooral om dossiers

Figuur 4. Weigeringpercentage in functie van de nationaliteit, 2006 (voornaamste nationaliteiten die het voorwerp van een beslissing vormden) (Bron: Databank "visa" van de FOD Buitenlandse Zaken Berekening: Nicolas Perrin)



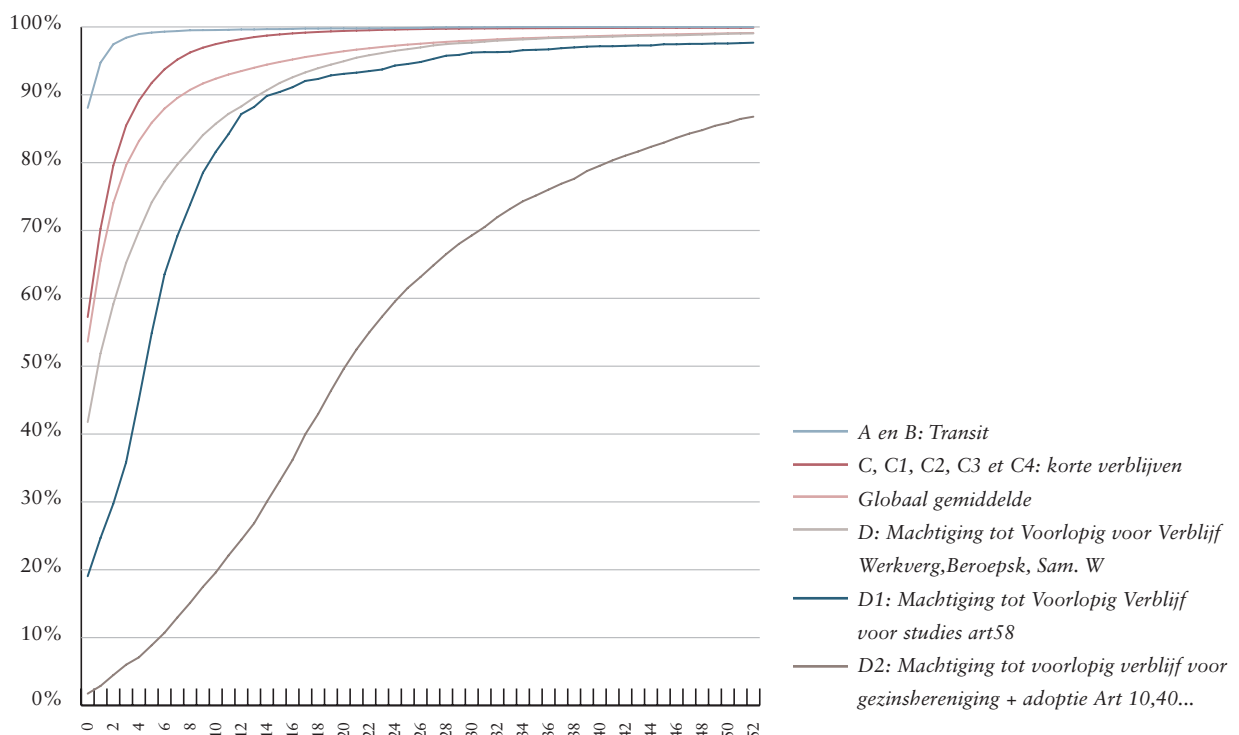
die een negatief antwoord krijgen maar het hangt ook sterk af van het type aangevraagd visum (fig. 5). De aanvraag voor transitvisa of visa voor een kort verblijf (minder dan 90 dagen) wordt haast onmiddellijk behandeld of toch tenminste binnen de maand. De behandeling van studentenvisa en visa voor een lang verblijf verbonden met een arbeidskaart gebeurt iets grondiger. Ook al valt het antwoord niet onmiddellijk, toch gebeurt de behandeling relatief snel en meer dan 90% van de aanvragen wordt in minder dan 3 maanden behandeld. De dossiers die voor problemen zorgen zijn vooral visa voor gezinshereniging. In dat laatste geval bedroeg de wachttijd in 2006, 20 weken vooraleer de helft van de aanvragen was behandeld (terwijl 96% van de visumaanvragen in principe na deze termijn wordt behandeld), bijna 35 weken voor 75% en 59 weken om de 90% te bereiken. De aanvraag van een visum voor gezinshereniging leidt dus tot aanzienlijke wachttijden, terwijl dit voor andere aanvragen eerder de uitzondering is.

Figuur 5 bevestigt de empirische vaststellingen die het Centrum doet via zijn permanenties en de signalen die het vanop het terrein opvangt: niet enkel de toekenning van een visum van gezinshereniging, maar ook het verkrijgen van een zelfstandig verblijfsrecht kan heel wat tijd in beslag nemen.

Artikel 10 van de wet van 15 december 1980 inzake gezinshereniging met een niet-Europese vreemdeling die over een onbeperkte verblijfsvergunning in België beschikt, bepaalt een maximale onderzoekstermijn van 9 maanden, die tot 15 maanden verlengbaar is. Deze termijn gaat in vanaf het ogenblik dat het dossier volledig is. Naast andere documenten moet er ook een attest van behoorlijke huisvesting bij zitten. De gemeenten moeten dit document binnen een maximumtermijn van 6 maanden afleveren. In het slechtste geval loopt deze termijn dus op tot 21 maanden. Weinig koppels doorstaan een scheiding van zo'n lange duur.

Figuur 5. Behandelingsduur van de in 2006 afgesloten dossiers in functie van het aangevraagde type visum

(Bron: Databank "visa" van de FOD Buitenlandse Zaken Berekening; Nicolas Perrin)



Na het verkrijgen van het visum zullen vreemdelingen die zich in België vestigen over een tijdelijke verblijfsvergunning beschikken gedurende 3 jaar en 6 maanden. Na optelling van die verschillende termijnen komen we aan 57 maanden, of 4 jaar en 9 maanden gedurende dewelke het huwelijk moet standhouden vooraleer de vreemdeling die z'n partner vervoegt over een zelfstandig verblijfsrecht beschikt. In België is het echter zo dat voor alle huwelijken samen, 15% van de scheidingen na minder dan 5 jaar huwelijk wordt uitgesproken⁷¹. De ervaring leert bovendien dat een aanzienlijk deel van de migrantenhuwelijken relatief snel wordt ontbonden. Dit kan o.m. te wijten zijn aan de spanning tussen de verwachtingen van de migrant en de socio-economische realiteit van het gezinsleven. Ook het feit dat het verblijfsrecht van de migrerende echtgeno(o)t(e) afhankelijk is van de echtgeno(o)t(e) die hier al zolang is gevestigd, kan binnen het koppel een machtsverhouding creëren die aanleiding kan zijn voor een aantal snelle echtscheidingen.

Men kan zich sowieso vragen stellen bij het verschillend belang van het huwelijk als instelling, al naargelang het om de gevestigde populatie of de migrantenpopulatie gaat. In een tijdperk waarin de levensmodellen wijzigen, waar op nationaal niveau het wettelijke kader zich – heel geleidelijk weliswaar maar toch – aan de behoeften van de burgers en aan alle gezins- en samenlevingsvormen aanpast, zien we hoe in het vreemdelingenrecht de sleutelrol van het huwelijk en het voortbestaan ervan zich consolideert.

2.3. Het visum, beleidsmiddel

2.3.1. Inleiding

Het visuminstrument is en blijft een belangrijk instrument waarmee de Belgische overheid migratie in en naar België faciliteert, controleert of verhindert. Het is belangrijk te onderlijnen dat het niet het enige middel is waarover de Belgische overheid beschikt om binnenkomst aan één van de buitengrenzen toe te staan of te weigeren. Enerzijds zijn sommige niet-EU-onderdanen niet visumplichtig. In dat geval

moet een geldig reisdocument worden voorgelegd. Anderzijds kunnen bij elke grenscontrole nog andere elementen worden nagetrokken, bijvoorbeeld op vlak van solvabiliteit en reismotieven, op grond waarvan binnenkomst kan worden geweigerd ook al is er een geldig visum en/of reisdocument. De niet-EU-onderdaan die kort (minder dan negentig dagen) in België wenst te verblijven zal zich aan de Schengenregels moeten onderwerpen (cf. infra). De persoon die een langer verblijf in België op het oog heeft (om te studeren, zich bij een gezinslid te vestigen, te werken, etc.) zal op voorhand en vanuit het buitenland een visum D moeten aanvragen en een minimum aan formaliteiten vervullen bij binnenkomst.

Vaak wordt een visum C, een visum voor kort verblijf, uitgereikt om het mogelijk te maken om in België in het huwelijk te treden. Daarna staat het de persoon vrij zijn verblijf in België – mits het vervullen van nieuwe formaliteiten – verder te zetten.

2.3.2. Enkele evoluties in 2007

2.3.2.1. Uitbreiding van de Schengenzone

De ontwikkeling van een gemeenschappelijk visumbeleid geldt als een noodzakelijke begeleidende maatregel om een Europese ruimte zonder binnengrenzen te realiseren.

Sinds 21 december 2007 bestaat de Schengenzone uit vierentwintig landen. Het gaat om de zevenentwintig EU-lidstaten met uitzondering van Cyprus, Bulgarije, Ierland, Roemenië en het Verenigd Koninkrijk. Het gaat tevens om Noorwegen en IJsland. Het oprichten van een Schengenzone betekent dat enkel aan de buitengrenzen vaste controleposten worden gehouden. In de regel vervallen de controles aan de binnengrenzen. Echter deze kunnen gedurende een beperkte periode worden verricht indien de openbare orde of de nationale veiligheid dit vereist.

Voor het luchtvaartverkeer wordt in een bijkomende uitzondering voorzien, voor het luchtverkeer komende

uit de nieuwe Schengen-lidstaten blijvende controles behouden tot 30 maart 2008.

De Schengenovereenkomst kon enkel gesloten worden als een gemeenschappelijk visumbeleid werd afgesproken tussen de vierentwintig Schengenlanden, met betrekking tot de visa voor kort verblijf (minder dan 90 dagen). Een gemeenschappelijk visumbeleid betekent dat een niet-EU-onderdaan die over een visum voor kort verblijf beschikt dat is toegekend door één van die vierentwintig landen maximaal drie maanden in België mag verblijven.

Niet-EU-onderdanen die in één van die andere drierentwintig landen een verblijfsrecht hebben, kunnen gedurende een negentigtal dagen in België verblijven, zonder verdere visumverplichtingen.

2.3.2.2. Versoepeling afgifte EU-visa

Derde landen dringen er bij de EU op aan om maatregelen te nemen ter versoepeling van de procedures tot afgifte van visa aan hun onderdanen. In de laatste jaren hebben de EU-lidstaten dergelijke versoepelingen steeds gekoppeld aan terugnameakkoorden die bepalen dat de derde landen hun onderdanen op het einde van hun verblijf of bij niet-naleving van verblijfsvoorwaarden terug zullen nemen. Deze terugnameakkoorden blijken van bijzonder belang te zijn voor de repatriëring van onderdanen van derde landen die onwettig op het Belgische grondgebied verblijven. De cijfers met betrekking tot uitwijzing van personen in onwettig verblijf die in het eerste deel van deze publicatie werden besproken geven duidelijk aan dat de uitwijzing van onderdanen van derde landen niet altijd even vlot verloopt. Het zijn precies personen in onwettig verblijf die onderdaan zijn van landen waarmee België (als lid van de Benelux of de EU) een terugnameakkoord heeft gesloten, die de grootste kans maakt op directe repatriëring na arrestatie. Eind van 2007 werden enkele nieuwe terugnameakkoorden en visa afgifte versoepelingsakkoorden (Oekraïne, Republiek Montenegro, Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Servië en Moldavië) in het Europees Publicatieblad gepubliceerd⁷².

2.4. De DNA-tests

Het vaststellen van de biologische afstamming door middel van DNA-tests bestaat in het kader van aanvragen gezinshereniging door onderdanen van derde landen al verschillende jaren in België.

Daar deze praktijk (van oorsprong een “pilot project”) enkel zeer beknopt en pas zeer recent door de wet omkaderd werd, onderstreept het Centrum een dubbele eis:

- › een uitdrukkelijke evaluatie van de voorbije praktijk en
- › een herschikking van de procedurele waarborgen, die noodzakelijkerwijs verbonden moeten zijn aan deze praktijk, opdat het respect voor de fundamentele rechten van de betrokken personen gewaarborgd wordt.

2.4.1. Legale punten van discussie

In België loopt er sinds 2003 een pilootproject waarbij DVZ DNA-tests voorstelt als alternatief voor het ontbreken van bewijsdocumenten van burgerlijke stand voor bepaalde steden in negen verschillende landen. Op vandaag zijn er 21 diplomatieke posten waar personen DNA kunnen afstaan⁷³. Sinds de wet van 15 september 2006 tot hervorming van de wet van 15 december 1980, is het uitvoeren van DNA-tests wettelijk in artikel 12bis§6 verankerd, ook al is het omslachtig omschreven: “Indien wordt vastgesteld dat de vreemdeling de ingeroepen bloed- of aanverwantschapsbanden niet kan bewijzen door middel van officiële documenten, (...) kan de minister of zijn

72 P.B. L 332/46, P.B. L 332/48, P.B. L 332/68, P.B. L 332/68 (18 december 2007) en P.B. L 334/1, P.B. L 334/7, P.B. L 334/25, P.B. L 334/26, P.B. L 334/45, P.B. L 334/46, P.B. L 334/65, P.B. L 334/66, P.B. L 334/84, P.B. L 334/85, P.B. L 334/96, P.B. L 334/97, P.B. L 334/108, P.B. L 334/109, P.B. L 334/120, P.B. L 334/125, P.B. L 334/136, P.B. L 334/137, P.B. L 334/148, P.B. L 334/149, P.B. L 334/168, P.B. L 334/169. (19 december 2007)

73 ABIDJAN (Ivoorkust, Ghana, Sierra Leone, Liberia), KINSHASA (Congo DR, Angola), LUBUMBASHI (Congo DR, Angola), SHANGHAI (China), PEKING (China), NAIROBI (Kenia, Somalië), NEW DELHI (India, Bangladesh, Bhutan, Nepal, Tibet), DAKAR (Senegal, Guinee, Sierra Leone, Gambia, Mauritanië, Mali), ADDIS ABEBA (Ethiopië, Somalië), KIGALI (Rwanda), ISLAMABAD (Pakistan, Afghanistan), ABUJA (Nigeria), BANGKOK (Thailand, Bangladesh), MANILLA (Filippijnen), KAMPALA (Oeganda, Eritrea, Rwanda), BUJUMBURA (Burundi), YAOUNDE (Kameroen), CARACAS (Zuid-Amerika -Venezuela, Haiti, Colombia, Dominicaanse Republiek ...), TEHERAN (Iran), COTONOU (Benin, Togo), CANTON (China)

gemachtigde overgaan of laten overgaan tot (...) elk ander onderzoek dat noodzakelijk wordt geacht en in voorkomend geval voorstellen om een aanvullende analyse uit te laten voeren”. Ter indicatie: in 2005 zijn er volgens DVZ, 16.000 beslissingen genomen inzake visumaanvragen voor gezinshereniging (ouders, nakomelingen, partners) en in totaal werden 13.256 visa afgeleverd. In 2006 waren er in totaal 9.056 afgeleverde visa, voor ongeveer 11.000 genomen beslissingen.

Volgens een studie van de universiteit van Nijmegen in Nederland, die door de Europese Commissie wordt aangehaald, zijn er zeven landen van de Europese Unie (Oostenrijk, België, Finland, Litouwen, Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk) die in hun wetgeving de mogelijkheid voorzien om DNA-tests te gebruiken bij het ontbreken van documenten. In Frankrijk heeft de invoering van de DNA-test in de wet op de immigratie in het kader van de procedure voor gezinshereniging – het fameuze “amendement Mariani” – tot heel wat debatten in het Parlement en in het maatschappelijke middenveld geleid.

DNA-tests zijn niet in strijd met het Europese recht in de zin dat richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging ze impliciet toestaat: “Het verzoek gaat vergezeld van documenten waaruit de gezinsband blijkt (...). Desgewenst en teneinde het bewijs voor het bestaan van een gezinsband te verkrijgen (art. 5.2) kunnen de lidstaten gesprekken houden met de gezinshereniger en diens gezinsleden en ander onderzoek verrichten dat nodig wordt geacht”. Indien men daarentegen het recht op het privé- en gezinsleven in aanmerking neemt, zoals is vastgelegd door artikel 8 van het EVRM, dan rijzen vragen over de verenigbaarheid van de DNA-tests met het Europees recht inzake fundamentele vrijheden – inclusief de moeilijke vraag over het afstand doen van de fundamentele rechten.

2.4.2. Algemene punten van discussie

De discussie draait vooral rond drie punten. Ten eerste over het principe. De DNA-test beperkt de afstamming van de vreemdelingen die migreren enkel tot de biologische afstamming, terwijl de interne

definitie van het gezin (zowel in Belgisch als in Frans recht) steeds vaker een plaats geeft aan de maatschappelijke afstamming. Het uitvoeren van de DNA-test in sommige landen en in andere niet, kan de facto leiden tot een verschillende behandeling van nationale groepen. Het Centrum zal blijven toezien op het objectieve en redelijke karakter van die verschillende behandeling, te meer dat niet enkel het recht op gezinsleven van de volwassenen maar ook dat van de kinderen op het spel staat.

Vervolgens op het niveau van de procedure. Het resultaat van de test wordt door het laboratorium aan DVZ meegedeeld die de gezinshereniger informeert over het negatieve resultaat indien de beslissing met betrekking tot de aanvraag tot gezinshereniging negatief is. Het resultaat van de test zou minstens aan de betrokken vreemdeling moeten worden meegedeeld, opdat hij met kennis van zaken de procedure gezinshereniging al dan niet kan voortzetten – met het risico een negatieve beslissing te krijgen. De uitdrukkelijke instemming van de betrokkenen, afgezien van de instemming van de gezinshereniger, wordt niet altijd formeel gevraagd. De door DVZ verspreide brochure is beknopt en puur beschrijvend.

Over de kost tenslotte. In België gebeurt die test op kosten van de gezinshereniger en kost per monster dat moet worden geanalyseerd 200 euro, naast de kosten voor de vliegtuigtickets. Daarbij komt nog de voorwaarde van de voldoende huisvesting waarover de gezinshereniger moet beschikken bij het indienen van het dossier. Geleidelijk aan evolueren we dus naar een systeem waar het recht op een gezinsleven afhankelijk is van de levensstandaard. In Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Nederland bijvoorbeeld, worden die tests terugbetaald als ze positief zijn. En opnieuw zijn het enkel de migranten die met deze realiteit worden geconfronteerd.

Vooraleer we afsluiten, nog twee opmerkingen. Enerzijds is de problematiek van de (niet) erkenning van de akten van burgerlijke stand die in het buitenland worden uitgereikt de verantwoordelijkheid van verschillende departementen, niet enkel Binnenlandse Zaken maar ook Justitie en Buitenlandse Zaken. Ook die departementen moeten dus aanbeve-

lingen krijgen inzake het gebruik van bewijsstukken in het kader van de procedure van gezinshereniging. Anderzijds, ook al zijn de redenen om de DNA-test in te voeren begrijpelijk, toch bestaat het gevaar in de praktijk dat een tendens de verschillende administraties ertoe zal aanzetten die te banaliseren, en zelf te veralgemenen.



1. Ook het visumbeleid wordt aangewend als een instrument in de strijd tegen schijnhuwelijken, terwijl hiertoe een duidelijk kader ontbreekt. Sommige visumweigeringen kunnen worden gemotiveerd aan de hand van het vermoeden van schijnhuwelijk ten opzichte van een huwelijk dat in een ander land op rechtsgeldige wijze is aangegaan en daar ook volle rechtskracht heeft.
2. Wanneer een weigering door de Belgische overheid van een visum is ingegeven door het verzet van een Schengen-partner in het kader van het raadplegingsnetwerk (VISION), wordt aan betrokkene niet meegedeeld welk land zich heeft verzet. Zolang de afgewezen visumaanvrager niet heeft vernomen welk land zich heeft verzet, verkeert deze in het ongewisse over de oorsprong van het verzet en weet hij of zij niet tot welke overheid hij zich kan richten om dat verzet ongedaan te maken of te betwisten. Anderzijds heeft België de mogelijkheid, in geval van verzet door een, Schengenpartner, toch een visum toe te kennen, maar dan een visum met een beperkte territoriale geldigheid. Daar waar sommige Schengenpartners zich in sommige situaties systematisch verzetten, zonder enig onderzoek, stellen zich vragen naar het beleid ten opzicht van personen met een dergelijk visum, vooral wanneer deze om aantoonbare redenen een bezoek aan België op het oog hebben.
3. Visumaanvragers moeten meer informatie krijgen, o.m. over de andere voorwaarden waaraan ze moeten voldoen om een grens over te steken, waarbij een visum eigenlijk niet meer is dan een toelating om zich aan te bieden.
4. Het loont de moeite om even stil te staan bij de

verschillen die tussen nationaliteiten worden waargenomen, wat de cijfers inzake uitreiking en weigering van visa betreft.

5. De DNA-test zou in een wettelijk of reglementair kader moeten worden gegoten met een volledige transparantie over de procedureparameters. De kost van de test zou door de overheden moeten worden gedragen, toch zeker indien het resultaat positief is.
6. De DNA-test zou enkel een laatste middel mogen zijn in geval de bewijsstukken ontbreken en moet in een strikt en duidelijk procedurekader worden gegoten.

Ten slotte...

Op dit ogenblik is het uitkijken naar de aanname van het voorstel voor een verordening van het Europese Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode. Er zijn hierin immers specifieke bepalingen opgenomen over de verplichting van lidstaten om het publiek te voorzien van alle relevante informatie over de afgifte van visa. Ter informatie de elementen waarnaar de laatste versie van het voorstel verwijst:

- een maximale afleveringstijd;
- een duidelijk onderscheid tussen niet-ontvankelijke aanvragen en formeel afgewezen aanvragen;
- volledige transparantie met betrekking tot de lijst van derde landen wiens onderdanen aan een voorafgaande raadpleging worden onderworpen;
- kortere antwoordtermijnen bij voorafgaande raadpleging;
- een geharmoniseerd formulier ter staving van een uitnodiging, een garantstellingsverklaring (-toezegging) of huisvestingsverklaring;
- een verplichting voor lidstaten afgewezen visa-aanvragers te informeren en de afwijzing te motiveren;
- een wettelijk kader om een geharmoniseerde benadering van samenwerking te waarborgen, zowel tussen de diplomatieke en consulaire posten van lidstaten als met externe commerciële dienstverleners;
- bindende voorschriften voor de samenwerking tussen diplomatieke en consulaire posten van lidstaten enerzijds en commerciële bemiddelaars anderzijds. Bovendien moet de aflevering van visa aan gezinsleden van een EU-onderdaan, die zelf niet tot de EU behoren vereenvoudigd worden zoals voorzien in richtlijn 2004/38/EG, van kracht sinds 30 april 2006.

2 Verblif



1. Het nieuwe artikel 9ter - verblijf op basis van medische redenen

In de voorbereidende werken met betrekking tot de invoering van de subsidiaire bescherming in België is – bij de omzetting van de (Europese) kwalificatierichtlijn⁷⁴ naar Belgisch recht – duidelijk gesteld dat ernstig zieke mensen eveneens onder de noemer van subsidiaire bescherming vallen; “Vreemdelingen die op zodanige wijze lijden aan een ziekte dat deze ziekte een reëel risico inhoudt voor hun leven of fysieke integriteit of een reëel risico inhoudt op een onmenselijke of vernederende behandeling wanneer er geen adequate behandeling is in hun land van herkomst of het land waar zij verblijven, kunnen, ten gevolge van de rechtspraak van het Europese Hof van de Rechten van de Mens, vallen onder de toepassing van artikel 15, b) van de kwalificatierichtlijn (nl. onmenselijke of vernederende behandeling)”⁷⁵.

1.1. Het ontstaan

De toepassing van deze medische procedure is geregeld via de creatie van een nieuw wetsartikel, art 9ter van de wet van 15 september 2006 tot wijziging van de wet van 15 december 1980⁷⁶, dat sinds 1 juni 2007 in werking is. Het opzetten van de procedure voor het toekennen van de subsidiaire bescherming is hiermee rond. Het algemene statuut in werking sinds 10 oktober 2006 valt onder de bevoegdheid van het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen (CGVS)⁷⁷, het specifieke statuut voor de ernstig zieke personen geregeld via het vermeldde artikel 9ter, valt onder de bevoegdheid van DVZ. De te volgen werkwijze tot verkrijging van machtiging tot verblijf bedoeld in artikel 9ter wordt geregeld in een Koninklijk besluit⁷⁸.

1.2. Procedurele kenmerken

De aanvragen tot machtiging tot verblijf dienen rechtstreeks bij DVZ ingediend te worden. Betrokkenen krijgen geen ontvangstmelding van de indiening van de aanvraag, maar indien en wanneer de aanvraag ontvankelijk wordt beoordeeld, stuurt DVZ instructies naar de gemeente om een woonstcontrole uit te voeren.

Een aanvraag zal pas ontvankelijk zijn indien men voldoet aan de in artikel 9ter gestelde voorwaarden, zoals het beschikken over een identiteitsdocument. Deze voorwaarde geldt niet voor personen die zich nog in de asielpprocedure bevinden, of indien men op een geldige wijze kan aantonen dat het onmogelijk is dit identiteitsdocument te verwerven in België. Vooral de laatstgenoemde uitzondering zorgt voor onduidelijkheid: zeven maanden na de inwerkingtreding van het wetsartikel is het nog steeds niet duidelijk hoe deze bepaling geïnterpreteerd wordt door DVZ. Zo is het onduidelijk welk document of eventueel welke verklaring – in afwezigheid van een identiteitskaart of paspoort – als identiteitsbewijs aanvaard wordt. Op straffe van onontvankelijkheid van de aanvraag, kan deze onduidelijkheid zware gevolgen hebben. Indien de woonstcontrole positief is én betrokkene zijn/haar identiteitsdocument kan tonen tijdens deze controle, wordt hij/zij door de gemeente in het bezit gesteld van een attest van immatriculatie (AI). Vanaf dit ogenblik komt hij/zij ook in aanmerking voor steunverlening door het OCMW van zijn woonplaats⁷⁹.

74 Richtlijn 2004/83/EG inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale erkenning behoeft en de inhoud van de verleende bescherming.

75 Memorie van Toelichting. Voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. (21 december 2005), p. 7

76 BS 6 oktober 2006.

77 Cf. p.90

78 cf. hoofdstuk II van het Koninklijk besluit tot vaststelling van de uitvoeringsmodaliteiten van de wet van 15 september 2006 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 van 17 mei 2007, BS 31 mei 2007.

79 Cf. Verslag van de Kamer. Commissie voor de volksgezondheid, het leefmilieu en de maatschappelijke hernieuwing (18 december 2007, namiddag). Antwoord van de Minister van Ambtenarenzaken, Maatschappelijke Integratie, Grootstedenbeleid en Gelijke Kansen over “de problematiek van de terugbetaling van de kosten aan de OCMW’s in het kader van een aanvraag tot maatschappelijke hulp op grond van artikel 9ter van de wet van 15 december 1980” (nr. 706).

Er wordt geen termijn bepaald waarbinnen een beslissing genomen dient te worden. Na een positieve beslissing ten gronde ontvangt de aanvrager een bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister (BIVR), dat tot 5 jaar na indiening van de aanvraag tijdelijk geldig blijft. Indien de omstandigheden tot aflevering van het verblijfsdocument niet zijn veranderd, krijgt men een definitief verblijf. Na een negatieve beslissing ten gronde heeft men het recht een annulatieberoep⁸⁰ in te stellen bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RVV). Men verliest echter zijn/haar tijdelijk verblijfsrecht (het AI), het recht op steunverlening door het OCMW én het beroep bij de RVV schorst evenmin het bevel om het grondgebied te verlaten op.

1.3. Behandeling van de aanvragen door de administratie

Een gespecialiseerd bureau van DVZ, dat voorheen de medische aanvragen onder het oude artikel 9.3 behandelde, behandelt nu ook de aanvragen 9ter. Zo worden dus de oude medische – nog hangende – aanvragen 9.3 en de nieuwe 9ter aanvragen door dezelfde ambtenaren behandeld.

Tijdens de wetsvorming werden er echter geen overgangsmaatregelen voorzien tussen de oude – medische – 9.3 en de nieuwe 9ter aanvragen, met uitzondering van o.a. het principe ‘het tijdelijk verblijf wordt 5 jaar na indiening van de aanvraag bij een onveranderde situatie definitief’. De oude 9.3 aanvragen krijgen bijgevolg geen AI tijdens de ontvankelijkheidsfase, noch kunnen zij op deze manier aanspraak maken op steunverlening door het OCMW.

Het vermelde bureau van DVZ wordt bijgestaan door 2 ambtenaargeneesheren, één Franstalige en één Nederlandstalige. Deze ambtenaargeneesheren kunnen advies inwinnen bij per Koninklijk besluit aangestelde deskundigen. De oproep tot aanwerving van deze deskundigen werd op 25 oktober 2007 in het Belgische Staatsblad gepubliceerd. Gezien de grote achterstand waarmee dit bureau te maken heeft en de lange behandelingsduur van de medische aanvragen, is het te hopen dat het aantal ambtenaargeneeshe-

ren uitgebreid kan worden. Daar de oproep tot deskundigen pas verscheen in oktober 2007, is het momenteel voor de DVZ onmogelijk alle elementen van de 9ter procedure te benutten. De negatieve of positieve effecten van deze onvolkomenheden blijven tot op heden onzichtbaar.

1.4. Gelijkheid in behandeling voor de verschillende aanvragen tot subsidiaire bescherming?

Zoals gezegd is de bevoegdheid voor het al dan niet verlenen van de subsidiaire bescherming gesplitst tussen het CGVS en DVZ. Met deze splitsing komen een aantal procedurele waarborgen in het gedrang. Gezien de precaire situatie van de betrokkenen, het betreft immers ernstig zieke personen zowel alleenstaand als samen met hun familieleden, zijn deze verschillen in behandeling nog moeilijker om dragen.

Zo wordt er bij de 9ter procedure geen maximum behandelingstermijn vooropgesteld, terwijl deze bij de asielpprocedure idealiter 1 jaar duurt.

Vervolgens ontvangt een kandidaat-vluchteling op de dag dat hij asiel (en subsidiaire bescherming) aanvraagt, een voorlopig verblijfsdocument en opvang, terwijl in de 9ter procedure dit document pas wordt afgeleverd, nadat de aanvraag ontvankelijk wordt verklaard door DVZ én de woonst- en identiteitscontrole positief is. Enkel vanaf dat ogenblik kan de aanvraag tot steunverlening door het OCMW aangevraagd worden. Tussen indiening van de aanvraag en ontvangst van het voorlopige verblijfsdocument kunnen bijgevolg een aantal maanden verlopen.

Tenslotte hebben beide procedures niet dezelfde beroepsmogelijkheden. De kandidaat-vluchteling kan tegen de weigering van het CGVS een beroep aantekenen in volle rechtsmacht bij de RVV, terwijl voor de 9ter procedure enkel een annulatieberoep open staat. Naast het verschil in rechtsbescherming heeft dit ook impact op de sociale rechten van betrokkenen. Het Centrum pleit er dan ook voor dat de RVV in volle rechtsmacht kan oordelen tijdens de beroepsprocedure tegen een weigeringsbeslissing 9ter⁸¹.

↘ Het Centrum is vragende partij voor een permanent evaluatiesysteem dat de wijze van functionering van de nieuwe 9ter procedure nagaat en analyseert of en in welke mate deze procedure een antwoord biedt op de verplichting om adequate bescherming te bieden aan zieke personen zoals bepaald in art. 3 van het EVRM en de Europese Richtlijn 2004/83/EG.

2. Verblijf om humanitaire redenen - De nieuwe 9bis: de steeds actuele regularisaties

De hervorming van de bepalingen die van toepassing zijn op de regularisatie, is op 1 juni 2007 in werking getreden. Aangaande de medische regularisaties regelt een nieuw artikel 9ter de kwestie⁸², het nieuwe artikel 9bis regelt de andere aanvragen.

Het regularisatievraagstuk, in de ruime zin van het woord, stond het hele jaar 2007 centraal in het debat over het vreemdelingenrecht. Het jaar 2007 heeft immers bewegingen van mensen zonder papieren gezien met enerzijds eisen die betrekking hadden op bescherming en anderzijds op het verblijfsrecht dat een deel van de mensen zonder papieren via de regularisatie tracht te verkrijgen⁸³.

2.1. 2007: artikel 9bis wordt van kracht

Dit artikel vervangt het oude artikel 9 alinea 3 en handhaaft de verplichting om uitzonderlijke omstandigheden te kunnen aantonen om een aanvraag in te dienen. Het voorziet in criteria van ontvankelijkheid ten einde de opeenvolgende aanvragen van regularisatie moeilijker te maken.

Deze bijdrage vormt geen volledige evaluatie van de nieuwe bepalingen inzake regularisatie.

Het Centrum werd gecontacteerd door personen die een bevel ontvingen om het grondgebied te verlaten alvorens de Dienst Vreemdelingenzaken zich uitgesproken had over hun aanvraag van regularisatie van verblijf. De hier bedoelde hypothese is die van een persoon die deze aanvraag indient terwijl hij nog in wettig verblijf is. De hoge Belgische jurisdicties hebben zich over deze kwestie uitgesproken. De Raad van State is van oordeel dat DVZ dient te antwoorden op de aanvraag tot regularisatie alvorens een bevel betekend wordt om het grondgebied te verlaten⁸⁴. Van zijn kant oordeelt het Hof van cassatie dat het bevel om het grondgebied te verlaten, dat gegeven wordt zonder te antwoorden op de argumenten die in een aanvraag van verblijfsvergunning voorgelegd werden, onwettig is⁸⁵. De RVV heeft zich eveneens bij die mening aangesloten⁸⁶.

Tevens dienen we te noteren dat het College van Federale ombudsmannen een officiële aanbeveling gericht heeft aan de DVZ, opdat die geen bevel tot verlaten van het grondgebied zou betekenen zonder de aanvraag tot regularisatie te beantwoorden⁸⁷.

Tevens stelt het Centrum voor geen bevel tot het verlaten van het grondgebied te betekenen alvorens men geantwoord heeft op de argumenten die uiteengezet werden in een vooraf ingediende regularisatieaanvraag.

Aangaande de vereiste om identiteitsdocumenten voor te leggen, verwijzen wij de lezer naar de ontwikkelingen op dat punt onder rubriek 9ter⁸⁸.

Tevens betreurt het Centrum dat voor het onderzoek van de aanvragen tot regularisatie geen enkele termijn bepaald werd.

2.2. Het debat over het regularisatiebeleid is nog altijd onbeslist

Sedert 2003 zijn de bewegingen van mensen zonder papieren (bezettingen van gebouwen, hongerstakingen, manifestaties) een terugkerend verschijnsel. De mensen zonder papieren die een beweging vormen, structureren hun eisen rond twee assen: de ene keer rond de nood aan bescherming die door de Belgische overheid onderschat zou zijn of die niet erkend zou zijn, de andere keer rond een integratie in de Belgische maatschappij die volgens hen rechtvaardigt dat ze er een verblijfsrecht verkrijgen.

Die bewegingen bereikten in 2006 misschien hun hoogtepunt maar ze zijn in 2007 niet gestopt.

82 Cf. p.110

83 Cf. p.93

84 CE, nr. 106.588 van 16 mei 2002; nr. 86.391 van 29 maart 2000; nr. 65.557 van 20 maart 1997 en nr. 162.257 van 1 september 2006.

85 Cass., 23 augustus 2006

86 CCE, Arrest nr. 844 van 19 juli 2007

87 De Federale Ombudsman, Jaarverslag 2006, blz. 174

88 Cf. p.110

Overigens is de kwestie van de regularisatie niet alleen in de actualiteit geweest op het sociale niveau maar ook op het politieke niveau. Er zijn heel wat denkpijpen naar voren geschoven. Algemeen gezien blijkt er een bredere consensus te bestaan rond de idee om een reeks positieve criteria te formuleren die de basis van een verblijfsregularisatie kunnen vormen: regularisatie door het werk, opstellen van criteria in een wettekst, in aanmerking nemen van procedures, die tot dan toe uitgesloten waren, bij de berekening van de duur van de procedure waarop een regularisatie steunt.

➤ Volgens het Centrum dienen bepaalde elementen in aanmerking te worden genomen bij een grondig onderzoek van een regularisatieaanvraag. Ze kunnen positieve criteria vormen (bijvoorbeeld het feit dat de vreemdeling in België de kern van zijn affectieve, economische en sociale belangen gevestigd heeft), ofwel negatieve criteria (bijvoorbeeld het feit dat de vreemdeling zich in een ontredde situatie bevindt zodat de enige uitweg een verblijfsvergunning is). Dit is niet het geval in de regularisatieprocedure die heden van kracht is.

Het Centrum stelt voor dat de bevoegde Minister zou aanvaarden zijn discretionaire bevoegdheid inzake het toekennen van verblijfsvergunningen uit te breiden naar twee soorten situaties: wanneer het statuut van staatloze door de Rechtbank van eerste aanleg erkend werd, en wanneer het statuut van niet-begeleide minderjarige vreemdeling door de Voogdijdienst erkend werd.

Het politieke proces heeft dus in 2007 vooruitgang geboekt, maar het is nog niet afgewerkt. Het Centrum blijft verder de debatten over de regularisatiekwestie volgen.

3. Studentenmigratie

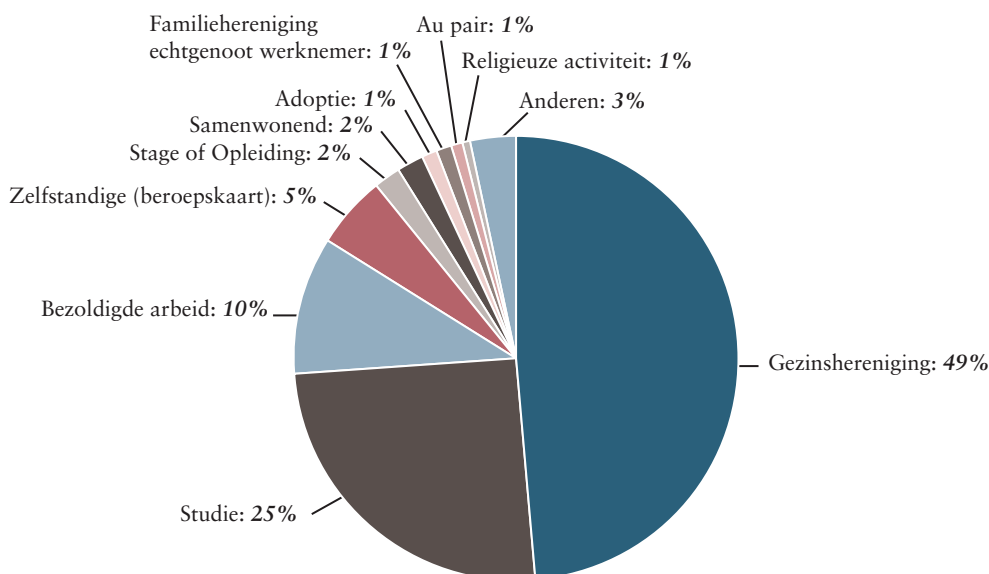
In het eerste deel van dit jaarverslag werd aangegeven dat geen enkele Belgische overheidsinstelling over exacte cijfers met betrekking tot studentenmigratie beschikt. De enige officiële statistiek die informatie verschaft, is afkomstig van de FOD Buitenlandse Zaken en heeft betrekking op het aantal in 2006 door hen afgeleverde visa's lange termijn (*cf. fig 1*). Uit deze statistiek blijkt dat in 2006 iets meer dan 7600 personen – i.e. 25% van de in totaal 30.178 afgeleverde visa – een visum aangevraagd hebben om in België te komen studeren. Er dienen echter belangrijke kanttekeningen geplaatst te worden bij deze statistiek. Ten eerste zijn belangrijke categorieën van nationaliteiten (bv. de EU-burgers) vrijgesteld van de verplichting om een visum aan te vragen. Verder is het ook mogelijk dat een persoon aan wie een visum wordt uitgereikt uiteindelijk afziet van migratie. Hoewel dit aantal in de totale populatie van visumaanvragers waarschijnlijk vrij laag is, valt het toch te verwachten dat het aantal voor studenten, die zich in verschillende universiteiten in verschillende landen kunnen inschrijven, niet onbelangrijk is. Tot slot is het ook mogelijk dat een persoon onder een ander statuut het land binnenkomt en daarna pas beslist zich als student in te schrijven. Deze kanttekeningen geven aan dat figuur 1 enkel toelaat om te besluiten dat studentmi-

gratie een wezenlijk legaal migratiekanaal vormt.

Geconfronteerd met dit gebrek aan informatie gaf het Centrum de opdracht tot een kortlopend academisch onderzoek over het fenomeen studentenmigratie gefinancierd door de diensten van het Federaal Wetenschapsbeleid. De opdracht werd toegewezen aan een onderzoeksteam onder leiding van Prof. Andrea Rea (ULB – GERME) en Prof. Frank Caestecker (UGent – Vakgroep nieuwste geschiedenis). Het onderzoek is momenteel in zijn eindfase en zal midden 2008 officieel voorgesteld worden. Zonder vooruit te lopen op deze publicatie willen we in deze bijdrage toch stilstaan bij twee vaststellingen die in het onderzoek aan bod komen. Wij onderstrepen hierbij dat onderstaande beschouwingen betrekking hebben op een reflectie vanuit het Centrum en geenszins de auteurs van het toekomstige werkstuk binden.

1. **Het recht op gezinsleven voor studenten wordt verzekerd door art. 10bis §1 van de wet van 15.12.1980.** Dit artikel stelt dat gezinsleden van personen aan wie een machtiging tot verblijf als student werd toegekend eenzelfde machtiging kunnen krijgen op voorwaarde dat de huisvesting

Figuur 1: Verdeling van de visa lange termijn afgeleverd in 2006 volgens motief voor verblijf (Bron: Database "visa" FOD Buitenlandse Zaken)



van student en zijn gezin verzekerd is, een ziektekostenverzekering wordt afgesloten voor alle betrokken personen en de betrokken personen geen gevaar voor de volksgezondheid inhouden. De overheid erkent het recht op volgmigratie voor gezinsleden van studenten maar wil, tegelijkertijd, de maatschappelijke kost van deze volgmigratie beperken. Het is belangrijk te onderlijnen dat aan de partners van studenten die op basis van art10bis §1 op het Belgische territorium verblijven het recht wordt ontzegd om beperkte arbeidsprestaties (20u per week) te verrichten met een arbeidskaart C, zoals dat voor de studenten is toegestaan.

Nochtans moeten studenten en hun partners in hun gezinsbehoeften voorzien, wat aanleiding geeft tot verschillende vormen van inkomensverwerving. In de eerste plaats blijkt uit het hoger vermelde onderzoek van Caestecker, Rea, Godin, Sacco en De Bock (2008, in print) dat het verbod op toegang tot de arbeidsmarkt omzeild kan worden, wanneer de partner zich inschrijft voor een opleiding, niet noodzakelijk met het oog op een diploma, maar enkel om de arbeidskaart C te verkrijgen. Blijft echter de vaststelling dat de aanzienlijke beperking op de toegelaten arbeidsprestaties het zeer moeilijk maakt om in het onderhoud van het gezin te voorzien. Het valt dan ook niet uit te sluiten dat deze studenten en partners hun inkomen met financiële middelen uit andere circuits (welzijnsvoorzieningen,⁸⁹ illegale arbeid, etc.) halen.

De onmogelijkheid voor partners van buitenlandse studenten om arbeid te verrichten lijkt dus in de feiten de socio-economische mogelijkheden van studentengezinnen erg te bemoeilijken. Hoewel dit moeilijk te bewijzen is, kan er vanuit worden gegaan dat een ontradend effect uitgaat van deze beleidskeuze wat door sommige beleidsmakers ook wordt nagestreefd. Dit ontradend effect moet ook niet overschat worden. In de praktijk volgen partners hun studerende echtgenoten/echtgenotes. De overheid moet zich rekenschap geven dat de gekozen beleids-optie in deze gevallen contra-productief werkt aangezien zij een verhoging van de maatschappelijke kost van studentenmigratie (bestrijding illegale arbeid, extra kosten voor welzijnsinstel-

lingen, gebrekkige sociale integratie, etc.) met zich meebrengt.

2. **In hetzelfde onderzoek werd vastgesteld dat er geen mogelijkheid wordt geboden aan studenten om professionele ervaring op te doen na het behalen van hun diploma.** Dergelijke diploma-valorisatie blijkt in de praktijk nochtans een noodzakelijke voorwaarde. Zeker Marokkaanse studenten meldden dat een diploma zonder internationale werkervaring onvoldoende is op de Marokkaanse arbeidsmarkt die oververzadigd is met buitenlandse gediplomeerden. In tegenstelling tot andere landen zoals Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, worden buitenlandse studenten na het behalen van hun Belgisch diploma niet tijdelijk toegelaten tot de arbeidsmarkt met het oog op expertise-opbouw⁹⁰. Deze expertise-opbouw zou niet enkel de terugkeer van de gediplomeerde studenten naar het land van herkomst kunnen vereenvoudigen maar kan ook de nationale arbeidsmarkt gunstig beïnvloeden door de verhoging van het aantal hooggekwalificeerde arbeidskrachten.

Bovenstaande vaststellingen zijn geen pleidooi voor een onbeperkte openstelling van de grenzen voor studenten. Recente praktijken voornamelijk in het Verenigd Koninkrijk tonen aan dat de ongelimiteerde aantrekking van hooggekwalificeerd verzorgend personeel (uit bv. de Filippijnen) het herkomstland voor een medische crisis heeft geplaatst door een tekort aan hooggekwalificeerd personeel (brain drain). Ten tweede kan vastgesteld worden dat

⁸⁹ In dit verband stelt de wet dat een student en zijn/haar familie een bevel om het grondgebied te verlaten kan ontvangen indien hij of een lid van zijn gezin financiële steun heeft genoten, verleend door een OCMW, waarvan het totale bedrag de som van 3 maanden OCMW-bestaansminimum overschrijdt en dit bedrag niet werd terugbetaald aan het OCMW. Cf. Officieuze coördinatie van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, 27 februari 2006, art. 61 §2 3°, http://www.dofi.fgov.be/nl/reglementering/belgische/wet/Wet_Versie20070606.pdf, (19.01.2008)

⁹⁰ Een interessant beknopt overzicht van buitenlandse programma's om studenten aan te trekken, kan teruggevonden worden in: Batalova, J. (2007) "The "Brain Gain" Race Begins with Foreign Students" in: Migration Information Source, Migration Policy Institute, Washington (<http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=571>, 09.01.2008)

hooggekwalificeerd buitenlands personeel (bv. Poolse universitair gediplomeerden) vaak tewerkgesteld worden in secundaire arbeidscircuits als goedkope overgekwalificeerde en flexibele arbeidskrachten (brain waste). Een overheid die een studentenmigratiebeleid uitstippelt, dient maatregelen te nemen om dergelijke processen te voorkomen.

↳ Bovenstaande vaststellingen vragen expliciet naar een globale benadering van het migratiefenomeen. De zeer strikte scheiding tussen de verschillende migratiekanalen die in België tot vandaag wordt aangehouden, maakt dat de overheid blind blijft voor synergieën tussen verschillende migratiekanalen. Zo blijkt duidelijk dat een moderne visie op studentenmigratie de interactie tussen economische en studentenmigratie niet uit de weg gaat, maar actief opzoekt. De overheid dient de bestaande (institutionele) tussenschotten die een open debat over (studenten)migratie onmogelijk maken uit de weg te ruimen. Dergelijke open dialoog zal toelaten na te gaan of en onder welke voorwaarden studentenmigratie en economische migratie in het belang van het individu, het herkomstland en de ontvangende samenleving op elkaar kunnen worden afgestemd.

4. De gezondheidszorgen van niet-begeleide schoolgaande minderjarige vreemdelingen verzekeren via aansluiting bij het ziekenfonds

4.1 Context: dringende medische hulp en toepassingsmoeilijkheden

In het kader van haar activiteiten heeft de vzw Medimmigrant, die werkt aan de toegang tot gezondheidszorgen voor vreemdelingen zonder papieren, vastgesteld dat de minderjarigen die hier onwettig verblijven en die aan een chronische ziekte lijden, een ware lijdensweg moeten afleggen alvorens ze de geschikte medische begeleiding genieten. Om dieper op die vaststelling in te gaan heeft de Koning Boudewijnstichting een project van actieonderzoek voor die doelgroep ondersteund (Medisch Steunpunt Mensen zonder Papieren, “Wacht tot vannacht: chronische zieke minderjarigen zonder wettig verblijf in Belgische gezondheidszorg”, 2000).

Naast de logheid en de administratieve traagheid van het dispositief van de dringende medische hulp – die op zich al afschrikkend werken – is er voor die minderjarigen bovendien nog de wettelijke en sociale kwetsbaarheid van alle personen zonder papieren.

Op basis van deze vaststellingen is het Centrum vier jaar geleden gestart met de concrete organisatie van overleg tussen de medewerkers van verschillende verzekeringsinstellingen en de vzw Medimmigrant. Het doel van dit werk is te zorgen voor een betere toegang tot de gezondheidszorg voor die minderjarigen door hen te kans te bieden zich bij een ziekenfonds aan te sluiten.

De redenen, zowel principieel als pragmatisch, die het Centrum ertoe aangezet hebben om zich achter dit project te scharen, zijn:

- › Onlangs stelde het Grondwettelijk Hof dat inzake sociale hulp een zeker aantal voorzieningen gewaarborgd moeten worden om elk kind te beschermen tegen elke vorm van discriminatie die gebaseerd is op het verblijfsstatuut van zijn ouders;
- › Inzake opvoeding hebben de Gemeenschappen voorzieningen uitgewerkt om aan iedereen de volledige toegang te verschaffen tot instellingen voor basis en primair onderwijs;
- › Ten slotte bekrachtigt de Internationale Conventie van de rechten van het kind, waartoe België zich verbonden heeft, zowel het recht op een zo goed mogelijke gezondheid als het recht op onderwijs.

De spilidee van de werkzaamheden beruiste op het recht op onderwijs en het recht op een genormaliseerde toegang tot gezondheidszorg als logisch gevolg hiervan. Het doel van de werkzaamheden was beide rechten samen uit te werken om het toepassingsgebied van artikel 32 van de gecoördineerde wetten op de ziekte- en invaliditeitsverzekering (14/07/94) uit te breiden. Het lidmaatschap bij een ziekenfonds biedt bovendien het voordeel dat een gelijke toegang tot de gezondheidszorg gewaarborgd wordt en dat de preventieve gezondheidszorg bevorderd wordt; deze zorgen zijn evenzeer als het onderwijs essentieel voor de ontwikkeling en de toekomstperspectieven van de kinderen.

4.2. Huidige situatie: nieuwe hoedanigheid van titularis (van kracht sinds 01/01/08)

Uitgaande van deze vaststellingen die evenwel voor alle minderjarige vreemdelingen gelden, heeft de Wet van 13 december 2006 houdende diverse bepalingen aangaande gezondheid (artikels 119 tot 124) een nieuwe hoedanigheid van titularis ingevoerd in artikel 32 van de gecoördineerde wetten op de verplichte verzekering van gezondheidszorg van 14 juli 1994, namelijk voor de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (tussen 6 en 18 jaar), die gedurende drie opeenvolgende maanden schoolgaande zijn, die aan Kind&Gezin of aan de ONE aangeboden werden (tussen 0 en 6 jaar), of die wegens medische redenen vrijgesteld zijn van aanwezigheid op school⁹¹.

Het koninklijk besluit van 3 augustus 2007 tot toepassing van deze bepaling plant de inwerkingtreding van deze voorziening op 1 januari 2008. Maar de omzendbrief voor het organiseren van de concrete modaliteiten van bewijs van deze hoedanigheid bij de verzekeringsinstellingen is nog altijd in voorbereiding, waardoor alle elementen van deze bepaling nog niet benut kunnen worden.

91 Zie Art. 32, 22° nieuw van de gecoördineerde wetten van 14 juli 1994.

4.3. Voornaamste kenmerken van het nieuwe statuut

Zijn uitgesloten van deze voorziening, de minderjarigen die reeds in een andere hoedanigheid recht kunnen hebben op gezondheidszorg krachtens een ander Belgisch of buitenlands verzekeringsstelsel van gezondheidszorg. De tegemoetkoming van het OCMW in de kosten voor gezondheidszorg of de tegemoetkoming of de medische vergoeding door Fedasil of een door de gemeenschappen erkende opvanginstelling kunnen niet als dusdanig beschouwd worden.

De minderjarige heeft recht op een ziekenfondsverzekering van bij de eerste dag van het trimester tijdens hetwelk hij de hoedanigheid van rechthebbende verworven heeft⁹². De minderjarige die bijvoorbeeld een aanvraag tot inschrijving indient in januari, februari of maart 2008 en die aan de inschrijvingsvoorwaarden voldoet, zal vanaf 1 januari 2008 verzekerd zijn. Het recht op een ziekenfondsverzekering wordt gehandhaafd tot 31 december van het jaar dat op de inschrijving volgt. De minderjarige dient elk jaar door middel van een nieuw attest te bewijzen dat hij nog aan de inschrijvingsvoorwaarden voldoet. De minderjarige heeft geen recht meer op inschrijving wanneer hij de hoedanigheid verliest van niet-begeleide minderjarige vreemdeling (NBMV) of wanneer hij de leeftijd van 18 jaar bereikt.

De minderjarige die aan de voorwaarden voldoet om te worden ingeschreven, geniet de ziekenfondsverzekering zonder de persoonlijke bijdrage te moeten betalen⁹³. Men dient bij elk ziekenfonds te verifiëren of de bijdrage voor aanvullende zorgen (niet verplicht) al dan niet door de niet-begeleide schoolgaande minderjarige vreemdelingen verschuldigd is.

Volgens de verblijfstitel en de aard van de verzorging zal de NBMV voor het bedrag van het remgeld een beroep doen hetzij op het onthaalcentrum dat hem onderdak verschaft, hetzij op het OCMW. Volgens het ontwerp van de RIZIV-omzendbrief genieten de NBMV's geen verhoogde tegemoetkoming⁹⁴. De NBMV die hier onwettig verblijft, kan op het OCMW een beroep doen voor het bedrag van het remgeld in het kader van de Dringende medische hulp.

➤ Het Centrum besteedt bijzondere aandacht aan: de fundamentele rechten van de vreemdelingen die hier onwettig verblijven in het algemeen en diezelfde rechten van de minderjarigen in het bijzonder; het beveelt aan dat alle schoolgaande minderjarige vreemdelingen toegang tot de ziekenfondsverzekering krijgen.

92 Art. 129 KB van 3 juli 1996.

93 Art. 6 van het KB van 3 augustus 2007 bepaalt dat artikel 136 van de wet in die zin gewijzigd zal worden.

94 Zie Samenvattende tabel van de verschillende verblijfsstatuten, met daarnaast meer gedetailleerde informatie over het recht op lidmaatschap bij een ziekenfonds, op sociale hulp en op de betaling van medische kosten: www.medimmigrant.be.

3 **Recht op gezinsleven**



1. De verschillende systemen van gezinshereniging

De oprichting van een nieuw administratief rechtscollege, het invoegen van nieuwe materiële voorwaarden voor niet-Europese gezinsherenigers en de implementatie van een strafrechtelijk, burgerlijk en administratief dispositief in het gevecht tegen misbruiken hertekenen het recht op gezinsleven voor alle betrokken partijen

1.1. Voor onderdanen uit derde landen (niet-EU)

Onderdanen uit derde landen met een verblijfsvergunning van meer dan drie maanden mogen bepaalde familieleden naar België laten overkomen: hun echtgeno(o)t(e) en kinderen jonger dan 18 jaar op voorwaarde dat ze over voldoende huisvesting en een ziekteverzekering beschikken⁹⁵.

Om België te mogen binnenkomen zullen deze familieleden over een visum gezinshereniging moeten beschikken (indien ze een nationaliteit hebben waarvoor de visumplicht geldt). De Dienst Vreemdelingenzaken dient binnen de 9 maanden een beslissing te nemen. Deze termijn kan tot twee keer toe voor drie maanden worden verlengd. Tegen een eventuele weigering kan beroep tot nietigverklaring worden ingediend bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

Indien het visum wordt toegekend, dienen de familieleden zich bij het gemeentebestuur van de gemeente waar ze verblijven aan te bieden om er een verblijfsbewijs aan te vragen.

Indien de vreemdeling die wordt vervoegd over een verblijfsrecht van onbepaalde duur beschikt, kunnen ook de leden van zijn familie na 3 jaar voorlopig verblijf in België een verblijfsbewijs van onbepaalde duur krijgen.

Indien de vreemdeling die wordt vervoegd over een verblijfsrecht van beperkte duur beschikt, zullen de

leden van zijn familie over een verblijfsrecht beschikken dat even lang is als dat van de vreemdeling die wordt vervoegd.

1.2. Voor Belgen of Europese onderdanen

Belgen of Europese onderdanen die in België leven kunnen bepaalde familieleden naar België laten overkomen: hun echtgeno(o)t(e), hun kinderen jonger dan 21, hun kinderen ouder dan 21 op voorwaarde dat die nog ten laste zijn en hun ouders indien die te hunner laste zijn. Indien ze aan de visumplicht onderworpen zijn, zullen ze een visum in hun land van herkomst moeten aanvragen. De Dienst Vreemdelingenzaken is niet aan een maximumtermijn gehouden om een beslissing uit te spreken. Tegen een weigering kan beroep tot nietigverklaring worden ingediend bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RVV).

Het familielid van een Belg of een Europeaan kan bij de gemeente waar hij verblijft, indien hij zich reeds in België bevindt, tevens een aanvraag tot vestiging indienen op basis van de gezinshereniging. Volgens het huidige recht, zal hij over een voorlopig verblijfsbewijs van maximaal 6 maanden⁹⁶ beschikken en daarna over een definitief verblijfsbewijs indien hij aan de voorwaarden van de gezinshereniging voldoet.

⁹⁵ Cf. p. 130 "hervormingen van het recht inzake gezinshereniging".
⁹⁶ Een wet van 25 april 2007 tot wijziging van de wet van 15 december 1980, B.S. 10 mei 2007, brengt deze termijn van 6 maanden op 3 jaar en half. Deze wet is evenwel nog niet van kracht.



2. Schijnhuwelijken⁹⁷

2.1. Definitie en onderscheid tussen verschillende concepten

Vooraleer we ons over het probleem van de strijd tegen “schijnhuwelijken” buigen, moet er eerst een onderscheid worden gemaakt met andere huwelijksvormen, zoals het gedwongen huwelijk of het verstandshuwelijk. Heel dikwijls worden die verschillende concepten door elkaar gebruikt, wat het debat er niet makkelijker op maakt.

Het schijnhuwelijk zoals gedefinieerd door artikel 146bis van het Burgerlijk Wetboek (BW) luidt als volgt: “er is geen huwelijk wanneer, ondanks de gegeven formele toestemmingen tot het huwelijk, uit een geheel van omstandigheden blijkt dat de intentie van minstens één van de echtgenoten kennelijk niet is gericht op het tot stand brengen van een duurzame levensgemeenschap, maar enkel op het bekomen van een verblijfsrechtelijk voordeel dat is verbonden aan de staat van gehuwde”.

Uit deze definitie mogen we afleiden dat het opsporen van schijnhuwelijken neerkomt op het peilen naar de intenties van de echtgenoten. Dit is per definitie een uiterst delicaat werk.

De intentie moet bovendien enkel het bekomen van een verblijfsrechtelijk voordeel zijn en niet het tot stand brengen van een levensgemeenschap.

Dit betekent dus dat het bekomen van een verblijfsvoordeel niet volstaat om van een schijnhuwelijk te kunnen spreken. Dit voordeel moet immers de enige doelstelling van minstens een van beide partners zijn.

Daarin zit het verschil tussen het schijnhuwelijk en het gedwongen huwelijk. Ook al overlappen beide begrippen mekaar soms, toch is dit niet altijd het geval. Het gedwongen huwelijk wordt bepaald door artikel 146 ter van het BW. Het gaat om een huwelijk dat is aangegaan zonder de toestemming van beide echtgenoten én wanneer de toestemming van minstens één van de echtgenoten werd gegeven onder geweld of bedreiging. Men zou zich dus goed kunnen voorstellen dat een schijnhuwelijk het resultaat is van een akkoord tussen twee personen, zonder dat er sprake is van dwang, of dat het resultaat is van bedrog van één van beide personen tegenover de andere. Ten slotte moet er ook een onderscheid tussen het schijnhuwelijk en het verstandshuwelijk worden gemaakt.

In principe kan een huwelijk een bewuste strategie zijn om een economische en sociale positie te verbeteren. De verbetering van de positie van de persoon zonder papieren kan erin bestaan een verblijfsrecht te bekomen om op die manier aan de ellende te ontsnappen, en die van de persoon die over een verblijfsrecht beschikt, om aan de eenzaamheid te ontsnappen. Dit soort huwelijk mag voor sommigen weinig romantisch lijken, toch blijft het perfect geldig en kan het niet als een schijnhuwelijk worden beschouwd zolang de intentie van beide echtgenoten er tevens op gericht is een duurzame levensgemeenschap tot stand te brengen⁹⁸. In dit geval vormt het feit dat andere doelstellingen de intentie een duurzame levensgemeenschap tot stand te brengen kunnen overlappen geen enkel probleem. Zo'n huwelijk biedt alle rechten die ermee zijn verbonden, inclusief het verblijfsrecht. De schijnhuwelijken gedefinieerd door artikel 146bis en de gedwongen huwelijken gedefinieerd door artikel 146ter zullen daarentegen wel nietig kunnen worden verklaard.

2.2. De strijd tegen schijnhuwelijken

Deze strijd wordt op verschillende niveaus gevoerd:

- › In het buitenland, bij het onderzoeken van de visum-aanvraag in het kader van de gezinshereniging, indien de Belgische overheid het vermoeden heeft dat het hier om een schijnhuwelijk gaat, zal ze een onderzoek gelasten en weigeren de gevolgen van dit huwelijk te erkennen (punt 2.2.1.);
- › In België, vóór het aangaan van het huwelijk, via de controle van de intenties van de echtgenoten (punt 2.2.2);
- › In België, na het aangaan van het huwelijk, tijdens de vestigingsprocedure (punt 2.2.3);
- › In België, na het aangaan van het huwelijk, via de procedure tot nietigverklaring van het huwelijk (punt 2.2.4);

⁹⁷ Een andere dimensie van de realiteit van schijnhuwelijken wordt onder andere besproken in het Jaarrapport Mensenhandel 2006, Slachtoffers in beeld, van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, pp. 30 – 38, In: <http://www.diversiteit.be>

⁹⁸ Luik (1ste K.) 13 februari 2007, J.T. 2007, liv. 6272, 485

- › In België, na het aangaan van het huwelijk, in het kader van de strafrechtelijke vervolging van het aangaan van het “schijnhuwelijk” (niet behandeld).

2.2.1. Visum en IPR

Volgens het Belgische recht hebben de echtgenoten van Belgen of vreemdelingen met een verblijfsvergunning het recht om zich samen met hen in België te vestigen. Dit recht wordt geregeld door de wet van 15 december 1980 met drie verschillende stelsels, al naargelang de persoon die in België leeft Europees of Belg is, niet-Europees met recht op onbeperkt verblijf of beperkt verblijf.

De vreemdeling die z'n echtgeno(o)t(e) in België wil vervoegen moet, in functie van zijn nationaliteit⁹⁹, een visum verkrijgen (cf. punt a.2.). Dit visum zal worden toegekend op voorwaarde o.m. dat het aanverwantschap en de afstammingslijn worden aangetoond. Wat de huwelijken betreft die in het buitenland worden aangegaan, hangt de uitreiking van een visum eveneens af van de erkenning van het buitenlandse huwelijk. Het is het Wetboek internationaal privaatrecht¹⁰⁰ (WIPR) dat de erkenning van akten van buitenlandse huwelijken in België regelt.

Het Centrum wenst in dit verband op twee moeilijkheden te wijzen:

a) Te lange behandelingstermijn.

De doelstelling van de krachtens het WIPR uitgevoerde controle is o.m. na te gaan of de buitenlandse akte niet tegen de Belgische internationale openbare orde indruist en geen wetsontduiking is. Beide begrippen zijn enigszins technisch en genuanceerd maar kunnen als volgt worden samengevat.

Druist in tegen de Belgische internationale openbare orde, een handeling die ingaat tegen de harde kern van wat als openbare orde in België zou kunnen worden beschouwd. Een voorbeeld is het polygame huwelijk, dat tegen de Belgische internationale openbare orde indruist.

Wetsontduiking is het aangaan van een handeling onder een rechtsorde waarmee geen enkele partij een band heeft, met als enige oogmerk het omzeilen van de toepassing van de Belgische wet. Inzake huwelijk

is de rechtspraak niet eenduidig¹⁰¹ voor wat betreft gemengde koppels (een Belg en een niet-Europeaan) die in de Scandinavische landen huwen. Volgens bepaalde beslissingen zouden deze huwelijken een wetsontduiking vormen. De redenering die erachter zit is de volgende: het koppel heeft geen enkele band met het land waar het huwelijk wordt aangegaan, de doelstelling van de handeling is dan ook te profiteren van een huwelijksstelsel dat soepeler is. Volgens andere beslissingen mogen personen vrij de plaats van hun huwelijk uitkiezen.

Wanneer de Dienst Vreemdelingenzaken een visumaanvraag krijgt en er een vermoeden bestaat dat het in het buitenland aangegane huwelijk een schijnhuwelijk is, of niet in België kan worden erkend, vraagt de Dienst Vreemdelingenzaken aan het parket een onderzoek naar dit huwelijk in te stellen. De bewaarder van de akte heeft immers de mogelijkheid de akte voor verdere controle aan het Openbaar Ministerie te bezorgen.

De duur van dit onderzoek is niet beperkt. In de praktijk hebben we kunnen vaststellen dat dit onderzoek in vele gevallen meer dan zes maanden, tot zelfs een jaar kon duren. Zolang het onderzoek loopt, schort de Dienst Vreemdelingenzaken de uitreiking van het visum op. Bijgevolg moeten bepaalde koppels heel lang wachten vooraleer hen een visum wordt uitgereikt, waardoor ze verplicht zijn lange tijd gescheiden te leven. Sinds 1 juni 2007 is het wel zo dat de Dienst Vreemdelingenzaken een beslissing moet nemen binnen een termijn van 9 maanden, die tot 15 maanden kan worden verlengd voor visumaanvragen inzake gezinshereniging voor personen die geen onderdaan zijn van een van de landen binnen de Europese Gemeenschap. Voor Belgen of personen met de nationaliteit van een van de landen van de Europese Gemeenschap is er geen maximumtermijn.

99 Voor meer informatie over van welke landen de onderdanen visumplichtig zijn zie: www.diplomatie.be/nl/travel/visa/visumnodig.asp (01 februari 2008)

100 Wet van 16 juli 2004 houdende het Wetboek van internationaal privaatrecht, B.S. 27/07/2004, en wijzigingen.

101 www.vreemdelingenrecht.be, (02 januari 2008) Wegwijs => Internationaal privaatrecht => Huwelijk => Erkenning => Rechtspraak.

In 2006 heeft de Dienst Vreemdelingenzaken voor iets minder dan 1300 visumaanvragen beslist een beslissing uit te stellen, in afwachting van een beslissing van het parket¹⁰². De Dienst Vreemdelingenzaken heeft tevens 503 adviezen van het parket ontvangen, waarvan bijna 80% in minder dan vier maanden. Bijna de helft van deze adviezen (45,13%) was negatief waardoor een visum werd geweigerd¹⁰³.

b) Tegenstrijdige uitspraken tussen verschillende Belgische overheden

Er bestaat geen centrale overheid die bevoegd is voor het erkennen van in het buitenland aangegane huwelijken. Elke overheid mag huwelijksakten erkennen. De idee achter dit systeem, is het vereenvoudigen van de procedures voor personen die een erkenning aanvragen. Hun akte zal worden erkend door eender welke overheid waarbij ze zich aanbieden. Zo'n systeem kan echter tot moeilijkheden leiden wanneer twee verschillende overheden tegenstrijdige beslissingen nemen inzake erkenning van huwelijksakten. Een persoon kan steeds zijn huwelijksakte bij z'n gemeente aanbieden om z'n burgerlijke staat te wijzigen. Zo kan het gebeuren dat een persoon door het gemeentebestuur als gehuwd wordt beschouwd en door de Dienst Vreemdelingenzaken als niet gehuwd. Ook daar werd de rechtbanken gevraagd een uitspraak te doen. De rechtspraak is niet eensluidend maar enkele uitspraken¹⁰⁴ hebben er toch voor gezorgd dat een visum werd uitgereikt in gevallen waar het huwelijk door de Dienst Vreemdelingenzaken werd betwist maar voorafgaand door de gemeente was erkend. Het is evident dat zo'n systeem de procedures weliswaar vereenvoudigt als alles goed verloopt, maar tegelijk bron van talrijke complicaties kan zijn. Een mirakeloplossing bestaat er niet maar het Centrum is van oordeel dat er over elke oplossing overleg gepleegd zal moeten worden...

2.2.2. Strijd tegen schijnhuwelijken en gemeenten

2.2.2.1. Bevoegdheid van de ambtenaar van Burgerlijke Stand

Sinds de wet van 4 mei 1999 tot wijziging van een

aantal bepalingen betreffende het huwelijk en de omzendbrieven van 17 december 1999 over voormelde wet en van 13 september 2005 betreffende de uitwisseling van informatie tussen de ambtenaren van de burgerlijke stand in samenwerking met de DVZ ter gelegenheid van een huwelijksaangifte waarbij een vreemdeling betrokken is, heeft de ambtenaar van de burgerlijke stand uitdrukkelijk een actieve, preventieve rol gekregen. Aangezien het begrip schijnhuwelijk veronderstelt dat de intenties van de aanstaande echtgenoten nagegaan dienen te worden, heeft de ambtenaar van de burgerlijke stand er geen gemakkelijke taak bij gekregen. Het nagaan van de intenties houdt immers een zeer moeilijke en heel gevoelige oefening in.

De ambtenaar heeft twee manieren om op te komen tegen een (vermeend) schijnhuwelijk: ofwel weigert hij de voltrekking van het huwelijk, ofwel stelt hij de voltrekking uit. In het nemen van zijn beslissing kan de ambtenaar zich bijvoorbeeld baseren op de verklaringen van de toekomstige echtgenoten, de ouders of kennissen, schriftelijke bewijsstukken en/of onderzoeken die door de politie worden uitgevoerd. Bij weigering van voltrekking van het huwelijk hebben betrokkenen de mogelijkheid in beroep te gaan bij de Rechtbank van eerste aanleg¹⁰⁵. Recente rechtspraak van het Hof van Cassatie¹⁰⁶ heeft duidelijkheid gebracht over de controlefunctie van de rechter tijdens dit beroep, deze controle beperkt zich immers niet tot een wettigheidscontrole van de beslissing van de ambtenaar, maar moet eerder gezien worden als een ruimer jurisdictioneel beroep.

2.2.2.2. Het belang van uniformiteit

De invulling van de actieve en preventieve rol van de ambtenaar gebeurt echter bij elke gemeente of stad op een andere manier. Een aantal steden hebben een gespecialiseerde cel schijnhuwelijken¹⁰⁷ opgericht die al

102 Activiteitenverslag DVZ 2006, p. 61

103 Ibidem.

104 Brussel (kortgeding) 13 juli 2006, Antwerpen 19 juni 2007, Antwerpen 27 juni 2007, beschikbaar op www.vreemdelingenrecht.be, (02 januari 2008) Wegwijs > Internationaal privaatrecht > Huwelijk > Erkenning > Rechtspraak.

105 Art 167, laatste lid, BW

106 Arrest nr. C.06.0334.N van 13 april 2007.

107 Bijvoorbeeld Gent, Mechelen, Antwerpen, ...

dan niet in samenwerking met de politie een onderzoek naar het aangaan van een schijnhuwelijk uitvoert. In andere steden¹⁰⁸ vraagt de ambtenaar van burgerlijke stand rechtstreeks advies aan het parket.

Ondanks de bestaande wet van 1999 en zijn twee gerelateerde omzendbrieven (cf supra) is er een gebrek aan concrete maatregelen ter omkadering van de aanpak in de strijd tegen schijnhuwelijken. In de omzendbrief van 1999 staan weliswaar een 10-tal criteria vermeld op basis waarvan – indien meerdere van deze criteria voorkomen – de ambtenaar de beslissing kan nemen een vooronderzoek naar de intenties van de toekomstige echtgenoten in te stellen of aan te vragen alvorens het huwelijk te voltrekken. De te volgen werkwijze is echter niet juridisch omkaderd met verschillende pijnpunten als gevolg. We sommen enkele op: er bestaan geen richtlijnen als leidraad voor de interviews, de conformiteit met art 8 van het EVRM – het recht op privé- en familielevens – kan soms in vraag gesteld worden (vormen de interviewvragen geen inbreuk op het intieme leven van betrokkenen?) en de afwezigheid van procedurele waarborgen zorgt voor juridische onzekerheid. Zo wordt er bijvoorbeeld bij de interviews door de cel schijnhuwelijken niet altijd een kopie van het verhoorverslag meegegeven en is het verboden zich te laten bijstaan door een advocaat. Wat betreft het eerste probleem is het advies van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten¹⁰⁹ inzake documenten in het kader van een onderzoek schijnhuwelijk nochtans duidelijk: ‘de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten is onverkort van toepassing.... Bovendien moet een weigering tot openbaarmaking in concreto en op pertinente wijze worden gemotiveerd.’

Dat het gebrek aan concrete maatregelen ter omkadering van de werkwijze in de strijd tegen schijnhuwelijken aanleiding kan geven tot een zeer verschillende aanpak in de praktijk, werd ook gesteld door de onderzoekers in de studie **Liefde kent geen grenzen**¹¹⁰. In deze studie heeft men zich beperkt tot het maken van een vergelijking tussen de werkwijze van de Cel Schijnhuwelijken te Antwerpen en te Gent. De onderzoekers stellen in hun studie eveneens dat de parketten verschillen in de mate waarin ze een onderzoek instellen en in de mate van gestrengheid. In

hun analyse van de activiteiten van de cellen schijnhuwelijken te Antwerpen en te Gent stellen zij dat grote verschillen in termen van absolute aantallen tussen beide steden vastgesteld kunnen worden. Daarbij stellen de onderzoekers zich de vraag of er effectief minder schijnhuwelijken zijn in de stad Gent of dat de onderzoekscapaciteit en onderzoeksefficiëntie in deze stad een stuk lager liggen.

Men kan zich echter ook de vraag stellen in welke mate de houding ten opzichte van de bestaande werkinstrumenten (voornoemde wet en omzendbrieven) en de wijze waarop men de intenties van huwelijkskandidaten nagaat, een invloed heeft op de resultaten van elke Cel. Tijdens het gesprek¹¹¹ met de verantwoordelijke van de Cel Schijnhuwelijken te Antwerpen stelt deze laatste dat de omzendbrief van 1999 een bruikbaar instrument is, maar dat hij de 10 indicatoren in deze omzendbrief graag uitgebreid ziet met een aantal elementen. Tevens geeft hij een aantal bijkomende richtlijnen aan de hand waarvan de cel een schijnhuwelijk tracht te erkennen, waaronder de sociaal-economische positie: laaggeschoold, vervangingsinkomen, lang werkloos, alleenstaand met kinderen, enzovoort. Het Centrum uit zijn bezorgdheid voor het feit dat de Cel Schijnhuwelijken te Antwerpen naast de criteria uit de omzendbrief ook eigen criteria hanteert, omdat dit een probleem vormt voor de uniformiteit in de aanpak van de strijd tegen de schijnhuwelijken en voor juridische onzekerheid zorgt bij de betrokkenen.

In de reflectie met betrekking tot de studie **Liefde kent geen grenzen**¹¹² stelde het Centrum dat de analyseresultaten van deze studie in een volgende fase verdiept en verbreed dienen te worden. De verdieping

108 Bijvoorbeeld Dendermonde.
109 Andersen, R. (2006). Advies van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten inzake documenten in het kader van een onderzoek schijnhuwelijk, In: Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht, nr. 3, 2006, p. 372 - 373
110 Heyse, P., Pauwels, F., Prof. Wets, J., Prof. Timmermans C. (februari 2007). Liefde kent geen grenzen. Een Kwantitatieve en Kwalitatieve Analyse van huwelijksmigratie vanuit Marokko, Turkije, Oost Europa en Zuid Oost Azië. Rapport in opdracht van het Centrum voor Gelijke Kansen en voor Racismebestrijding, gefinancierd door het Federale Wetenschapsbeleid.
111 Studie Liefde kent geen grenzen, Pp. 82 - 83
112 CGKR (juni 2007). Reflectie van het CGKR met betrekking tot de studie Liefde kent geen grenzen. Geraadpleegd op de website: <http://www.diversiteit.be>

betreft de duidelijke afbakening van de concepten huwelijksmigratie en schijnhuwelijken. Op het eerste zicht zijn beide fenomenen erg gerelateerd, maar het is belangrijk te onderstrepen dat schijnhuwelijken niet noodzakelijk gerelateerd zijn aan migratie. Zo is het mogelijk dat een schijnhuwelijk zich voltrekt tussen partners die al geruime tijd in België verblijven. Wat het aspect verbreding betreft zou het interessant zijn om de inzichten die in het betreffende hoofdstuk in de studie worden gepresenteerd, voor te leggen aan andere diensten in heel België belast met de strijd tegen schijnhuwelijken alsook aan gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties die dagelijks geconfronteerd worden met deze problematiek. Uit deze confrontatie zouden de noden en de wensen van betrokken overheden en organisaties/individuen geanalyseerd kunnen worden. Bovendien zal uit een dergelijke confrontatie blijken waar de Gentse en Antwerpse praktijk zich situeert ten opzichte van de aanpak van andere lokale cellen en aangeven of ze enigszins representatief zijn voor deze laatste.

2.2.3. Strijd tegen schijnhuwelijken en het recht op gezinshereniging

Nadat men in het huwelijk is getreden in België of in het buitenland met een EU of een niet-EU onderdaan, kan men een aanvraag tot gezinshereniging indienen¹¹³.

Sinds de hervorming van de wet van 15 december 1980 zijn er een aantal nieuwe bepalingen¹¹⁴ in de wet opgenomen om de controlemogelijkheden van DVZ op de gezinshereniging te verhogen. Bijgevolg kan DVZ het recht om België binnen te komen of er te verblijven weigeren indien het vaststaat dat het huwelijk of het partnerschap uitsluitend afgesloten werd opdat de betrokken vreemdeling België zou kunnen binnenkomen of er verblijven (m.a.w. na afsluiting van een schijnhuwelijk).

Tevens heeft DVZ de mogelijkheid om elk moment controles te verrichten of te laten verrichten in geval van gegronde vermoedens van fraude of schijnhuwelijk, dit tijdens het onderzoek van de vestigingsaanvraag of bij de verlenging of vernieuwing van al toegekende verblijfstitels.

Zodoende heeft DVZ de bevoegdheid om, bij een vermoeden van schijnhuwelijk, instructies te geven aan het parket om een onderzoek in te stellen.

In 2007 ontving het Centrum meldingen van personen die hun vestigingsaanvraag op basis van hun (in België afgesloten en erkend) huwelijk negatief beantwoord zagen na negatief advies van de procureur-generaal aan de DVZ, m.a.w. nadat de procureur-generaal van oordeel was dat het een schijnhuwelijk betrof. DVZ volgt het advies van de procureur-generaal en de betrokken personen zien zich plots geconfronteerd met een weigering op hun vestigingsaanvraag – omdat hun huwelijk een schijnhuwelijk zou zijn – waarbij hen niet de mogelijkheid geboden wordt het parket of de DVZ van weerwoord te dienen. Betrokkenen worden evenmin op de hoogte gebracht over het feit of het parket de procedure tot nietigverklaring van het huwelijk opstart (cf. infra). Tegen de negatieve beslissing over de vestigingsaanvraag staat enkel een annulatieberoep open bij de RVV.

Daar de betrokken personen geen inspraak krijgen tijdens deze procedure en enkel de mogelijkheid hebben om een wettelijkheidcontrole te laten uitvoeren door de RVV, vreest het Centrum dat een dergelijk gebrek aan procedurele waarborgen een standaardprocedure zou kunnen worden. Na een weigering door de ambtenaar van burgerlijke stand van de voltrekking van het huwelijk op basis van vermoeden van een schijnhuwelijk hebben betrokkenen immers de mogelijkheid een ruimer jurisdictioneel beroep in te stellen (cf. supra).

➤ **Het Centrum blijft dan ook waakzaam ten opzichte van deze situatie en vragende partij voor het toekennen van volle rechtsmacht aan de RVV in het kader van de gezinsherenigingsprocedure.**

113 Cf. p.123

114 zie volgende artikels van de wet van 15 december 1980: Art.10ter§3; Art.11§1,4°,1steal.; Art.11§2,4°,1steal.; Art.11§2,4°,3deal.; Art.13§6,2deal.

2.2.4. Nietigverklaring van huwelijken

Het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat de nietigheid van een schijnhuwelijk (zoals bepaald door artikel 146bis) door de echtgenoten, door elke belanghebbende derde of door het Openbaar Ministerie kan worden gevraagd¹¹⁵. Deze nietigheid zal na een gerechtelijke procedure worden uitgesproken.

De gevolgen van de nietigverklaring van een huwelijk op personen die er een verblijfsrecht uit halen zijn radicaal. Deze nietigheid heeft immers terugwerkende kracht. Het huwelijk wordt geacht nooit te hebben bestaan en er moet dus worden teruggekomen op alles waartoe het heeft geleid, zodat de persoon die z'n verblijfsrecht op basis van z'n huwelijk heeft verkregen, dit na de nietigverklaring verliest.

Personen die met een Belg of een andere Europeaan zijn gehuwd, krijgen binnen een relatief korte termijn een vestigingsrecht. De wet van 15 december 1980 bepaalt aanzienlijke waarborgen voor houders van een vestigingsrecht, die hen tegen een intrekking van het verblijfsbewijs beschermen en die een opschortend beroep tegen deze intrekking mogelijk maken.

In geval van nietigverklaring van het huwelijk met terugwerkende kracht zijn deze waarborgen niet van toepassing. Ze krijgen een bevel om het grondgebied te verlaten waartegen geen opschortend beroep mogelijk is. Op de nietigverklaring met terugwerkende kracht van het huwelijk lijken geen tijdsbeperkingen te staan. We hebben weet van gevallen waarbij personen een bevel kregen om het grondgebied te verlaten na talrijke jaren verblijf.

Een ander probleem betreft de personen die op de één of andere manier betrokken zijn bij het feit dat het verblijfsrecht wordt ingetrokken. Het valt immers niet uit te sluiten dat een persoon die een oorspronkelijk verblijfsrecht heeft gekregen op basis van een schijnhuwelijk achteraf een nieuw gezin sticht, dat dit keer wel degelijk reëel is. Dit nieuwe gezin zal van de gezinshereniging gebruik kunnen maken om zich in België te vestigen. Wanneer het huwelijk waarop het oorspronkelijke verblijfsrecht is gebaseerd nietig zal zijn verklaard en het verblijfsbewijs van de gezinshereniger is ingetrokken, verliezen ook de familieleden hun verblijfsrecht. Dit kan in bepaalde gevallen dramatische gevolgen hebben.

Voorbeeld

John en Audrey huwen in 1985 in Turkije¹¹⁶. Beiden hebben de Turkse nationaliteit. Uit het huwelijk worden 4 kinderen geboren. In 1991 scheiden ze. John komt vervolgens naar België om er in 1992 te huwen met Sandra, een Belgische. Op basis van dit huwelijk krijgt hij een definitief verblijfsbewijs. John en Sandra scheiden in 1995. John hertrouwt in 1996 met Audrey, z'n eerste echtgenote. Op basis van de gezinshereniging vestigt ze zich in 1997 met hun kinderen in België. In juni 1998 krijgen ze nog een kind. Hun oudste dochter is intussen meerderjarig en huwt met een persoon die in Turkije woont. In 2001 komt hij naar België. In 2004 krijgen ze samen een kind. In 2002 verklaart de rechtbank het huwelijk tussen John en Sandra nietig, huwelijk op basis waarvan John zijn verblijfsrecht had gekregen. Op basis van de nietigverklaring met terugwerkende kracht van zijn huwelijk met Sandra trekt de Dienst Vreemdelingenzaken in 2006 het verblijfsbewijs dat aan John was toegekend in. Aangezien Audrey en hun kinderen een verblijfsbewijs hadden omwille van hun gezinshereniging met John, trekt de Dienst Vreemdelingenzaken ook hun verblijfsbewijs in: John wordt geacht nooit een verblijfsbewijs te hebben gekregen en heeft dus nooit aanspraak op gezinshereniging kunnen maken. Op dat moment is het gezin reeds 9 jaar in België. John woont al 14 jaar in België. De kinderen die minderjarig waren toen ze hier zijn aangekomen, zijn intussen meerderjarig en hebben kinderen. Iedereen verliest zijn verblijfsrecht.

➤ Volgens het Centrum moet de terugwerkende kracht op het verblijfsrecht verbonden met de nietigverklaring van huwelijken op 2 niveaus worden beperkt:

› in de tijd: na verloop van een bepaalde periode moet de intrekking van het verblijfsrecht als sanctie, worden uitgesloten.

› wat de erbij betrokken personen betreft.

Het Centrum is bereid om in overleg met de betrokken actoren, te werken aan het definiëren van deze beperkingen.

115 Burgerlijk Wetboek Art. 184. Tegen elk huwelijk dat is aangegaan met overtreding van de bepalingen van de artikelen 144, 146bis, 147, 161, 162, 163, 341 of 353-13, kan worden opgekomen door de echtgenoten zelf, door allen die daarbij belang hebben en door het openbaar ministerie.

116 Namen, nationaliteiten en data zijn gewijzigd maar de situatie is echt.

3. Hervormingen inzake het recht op gezinshereniging

3.1. Twee nieuwe materiële voorwaarden voor onderdanen uit derde landen: voldoende huisvesting en een ziekteverzekering

3.1.1. Context

De nieuwe bepalingen van de wet van 15 december 1980 inzake het recht op gezinshereniging van onderdanen uit derde landen zijn op 1 juni 2007 in werking getreden zowel voor alle lopende dossiers als voor alle nieuwe aanvragen. Naast verschillende procedurewijzigingen, heeft de hervorming twee nieuwe materiële voorwaarden voor het indienen van een verzoek tot gezinshereniging ingevoerd: enerzijds over een ziekte- en invaliditeitsverzekering en anderzijds over voldoende huisvesting beschikken (art. 10§2 al 2 en 10bis).

3.1.2. Voldoende huisvesting

De wet wijst erop dat het begrip voldoende huisvesting bij Koninklijk Besluit zal worden bepaald; de memorie van toelichting voegt eraan toe dat deze bepaling niet op een onredelijke manier zal worden toegepast. Het Koninklijk Besluit van 08 oktober 1981 gewijzigd door het Koninklijk Besluit van 27 april 2007 bepaalt in zijn nieuwe artikel 26/3 dat de voldoende huisvesting moet beantwoorden aan de elementaire vereisten van veiligheid, gezondheid en woonbaarheid die in het betroffen gewest van toepassing zijn. De gemeentelijke overheden zijn bevoegd om controles uit te voeren en een attest van voldoende huisvesting af te leveren (nieuwe bijlage 7). Het gemeentebestuur moet ook een ontvangstbewijs afgeven (nieuwe bijlage 6) aan elke vreemdeling die om zo'n attest vraagt. De wet bepaalt immers dat wanneer er binnen de 6 maanden na het verzoek geen antwoord wordt gegeven, de huisvesting voldoende wordt geacht. De omzendbrief van 21 juni 2007 heeft evenwel een vereenvoudigd bewijsmiddel – voorleggen van een huurovereenkomst, een verbintenisbrief of enig ander betrouwbaar document – ingevoerd in het kader van de visumaanvragen voor gezinshereniging die gelijktijdig met een aanvraag tot voorlopige arbeidsvergunning worden ingediend. Enkele dagen na de publicatie van de omzendbrief van 21 juni 2007 heeft de Dienst Vreemdelingenzaken de gemeenten evenwel een schrijven gericht, waarin hen werd verzocht

“in afwachting van een reglementaire wijziging, de aanvragers voor gezinshereniging een attest af te leveren waaruit blijkt dat de woning alle familieleden kan huisvesten”. De toepassing van het betwiste Koninklijk Besluit is met dit schrijven de facto opgeschort.

3.1.3. Ziekteverzekering

Krachtens diezelfde artikelen moet elke aanvrager voor gezinshereniging het bewijs leveren dat de vreemdeling die wordt vervoegd over een ziekteverzekering beschikt die alle risico's in België voor hemzelf en de familieleden dekt. Dit bewijs kan op twee manieren worden geleverd. De aanvrager legt het bewijs voor dat de vreemdeling die wordt vervoegd een ziekteverzekering heeft die alle risico's in België voor hemzelf en zijn familieleden dekt (minimale duur: 3 maanden – minimale dekking: 30.000 euro). Ofwel legt de aanvrager een attest van de mutualiteit waarbij de vreemdeling die wordt vervoegd is aangesloten voor, waarin wordt bevestigd dat de familieleden zodra ze op het Belgische grondgebied zijn aangekomen, zich ook kunnen aansluiten.

De Dienst Vreemdelingenzaken geeft een strikte interpretatie van de voorwaarde “van bij aankomst op het grondgebied”, en verstaat daaronder “van zodra hij fysiek op het grondgebied aanwezig is”. Het gevolg is dat DVZ daarbij weigert rekening te houden met attesten die gewoonlijk door de mutualiteit worden afgeleverd. Die bepalen in toepassing van de gecoördineerde wetten inzake gezondheidszorg van 14 juli 1994 (waaronder artikel 32, 15° de hoedanigheid van rechthebbende als persoon die op het grondgebied verblijft, organiseert) en van de omzendbrief O.A. nr. 2004/61 van 1 maart 2004 (tot organisatie van de bewijsmiddelen van deze hoedanigheid) dat diegene die met zijn familie wordt herenigd, van bij zijn inschrijving in de bevolkingsregisters zal zijn aangesloten. Dit impliceert dat alle aanvragers voor gezinshereniging die hun aanvraag vanuit het buitenland indienen voor het opmaken van hun dossier – in een eerste fase in ieder geval – beroep zullen moeten doen op een systeem van private verzekering.

3.1.4. Een aantal vragen inzake voldoende huisvesting

a. Een moeilijk toe te passen voorwaarde

Door de moeilijke toepassing van deze voorwaarde heeft de Dienst Vreemdelingenzaken voor de visumaanvragen voor gezinshereniging een “soepelheid bij de procedure” ingebouwd. Het dossier mag via de diplomatieke post naar de Dienst Vreemdelingenzaken worden opgestuurd, ook al is er enkel een aanvraag voor een attest van behoorlijke huisvesting in vervat. De dienst maakt een attest van ontvangst van het dossier op, verwerkt het dossier en, op voorwaarde dat er geen enkel ander probleem dan de huisvesting is, neemt een gunstige beslissing, onder de opschortende voorwaarde van het voorleggen van het attest van voldoende huisvesting. Zodra de diplomatieke post dit attest ontvangt, kan het visum afleveren. In geval van negatief attest, is het niet verplicht een nieuw dossier in te dienen, het indienen van een positief attest volstaat. Er is geen sprake van om deze mogelijkheid uit te breiden naar personen die de gezinshereniging van op het Belgische grondgebied aanvragen. Voor die waarop dit van toepassing is, geldt echter het volgende: aangezien het dossier, in strictu sensu, niet volledig is, loopt de wettelijke behandelings-termijn van 9 maanden niet. Eisen dat de voorwaarde van voldoende huisvesting lang op voorhand is vervuld, is volgens de Dienst Vreemdelingenzaken buitensporig. Deze laatste twee punten geven aanleiding tot discussie. Dat een administratie een niet toe te passen of onaangepast wettelijk kader door praktische aanpassingen moet compenseren, kan gebeuren. Het is dan essentieel dat de wetgever zo snel mogelijk ingrijpt om deze situatie te corrigeren. Maar dit zou echter niet tot een toestand mogen leiden waarin het de vreemdelingen zelf zijn die verplicht worden ervoor te opteren – om te profiteren van de praktische aanpassing die hen helpt een soms heel moeilijk te vervullen wettelijke verplichting te omzeilen – af te zien van de wettelijke waarborgen, die juist bedoeld zijn om hun aanvraag binnen een redelijke termijn te verwerken. Het gaat hier evenwel maar om een schijn van keuze, de wil van de persoon die voor een dergelijk dilemma wordt geplaatst is immers helemaal niet vrij. De wettelijke waarborgen met betrekking tot de redelijke behandelingstermijnen zijn er echter niet alleen voor de betrokkene maar ook om in het algemene belang een goede werking van de administratie te verzekeren. Het is dus in het algemeen belang dat elkeen niet

volgens eigen goeddunken beschikt over zijn procedurele waarborgen.

b. Een voorwaarde die redelijkerwijs moet worden beoordeeld

Door wie en op welke manier zal die redelijke beoordeling worden gegarandeerd? Indien men de behandelingsduur van de aanvraag bekijkt, kan men zich, meer specifiek, afvragen hoe deze toepassing te combineren valt met het hogere belang van het kind (termijn van 6 maanden voor het verkrijgen van het positieve huisvestingsattest, vervolgens 9 maanden verlengd met drie of zes maanden voor de behandeling van de aanvraag)?

c. Indien de voorwaarde niet is vervuld

Er is geen enkel document voorzien voor het formaliseren van een negatieve beslissing. De gemeente kan dus niet worden verplicht haar beslissing te motiveren en er kan ook geen beroep tegen deze beslissing worden aangetekend. De kennisgeving van de negatieve beslissingen neemt alle soorten vormen aan (via telefoon, per brief,...) en het Koninklijk Besluit zoals het is opgesteld maakt het afleveren van een bijlage “attest onvoldoende huisvesting” niet mogelijk. Een negatieve beslissing omtrent de huisvesting leidt dus tot een onontvankelijkheidsbeslissing van het verzoek voor gezinshereniging in toepassing van artikel 11§1er al 1, 1° (“De Minister kan beslissen dat de vreemdeling die verklaart zich in een van de door artikel 10 bepaalde gevallen te bevinden, het recht niet heeft het koninkrijk binnen te komen [omdat hij] niet of niet meer aan een van de voorwaarden uit artikel 10 voldoet”) of 10ter §3 (idem voor de vreemdeling die verklaart zich in een van de door artikel 10bis bepaalde gevallen te bevinden). Deze beslissing is gematerialiseerd in de nieuwe bijlage 14ter waartegen een opschortend beroep voor de RVV open staat. Ze verplicht de aanvrager hoe dan ook om te verhuizen of om z’n woning in orde te brengen, indien dat mogelijk is. De toestand van de huurmarkt in België is nochtans een bekend en problematisch basisgegeven¹¹⁷.

117 Sinds 2000 spreekt het Comité van de Verenigde Naties voor de Economische, Sociale en Culturele Rechten zijn bezorgdheid uit over het tekort aan sociale woningen in België (E/C.12/1/Add.54 d.d. 1 december 2000) en over de constante stijging van de huurprijzen in de privé-sector (E/C.12/BEL/CO/3 d.d. 4 januari 2008).

d. Een voorwaarde die op een verschillende manier wordt beoordeeld

De gemeentelijke praktijken inzake controle van deze voorwaarde van voldoende huisvesting zijn sterk uiteenlopend. Zo is uit een rechtstreeks contact met een willekeurige selectie van gemeenten in de drie gewesten (Brussel Stad, Molenbeek, Elsene, Anderlecht, Luik, Charleroi, Gent, Antwerpen, Brugge, Genk) gebleken dat het in het Waals en Brussels Gewest de wijkagenten zijn die het voldoende karakter van de huisvesting beoordelen (vooral de grootte van de woning), behalve in Brussel Stad waar de diensten weigeren om een onderzoek te voeren en te Molenbeek waar er interdisciplinaire teams zijn opgericht. In het Vlaams Gewest doen de gemeentebesturen een beroep op de huisvestingsdiensten van het gewest die de criteria uit de huisvestingscode toepassen.

e. Een afwijkende regeling voor de erkende vluchtelingen

De afwijkende regeling tenslotte voor erkende vluchtelingen – die zijn vrijgesteld van de voorwaarde van voldoende huisvesting indien de aanvraag voor gezinshereniging is ingediend in het jaar van de erkenning van de hoedanigheid als vluchteling – is nog te weinig bekend en dus slecht toegepast door de gemeentebesturen. Er stelt zich ook een probleem bij de begunstigen van een sociale woning. Die kunnen immers geen grotere woning aanvragen, zolang het familielid niet op het grondgebied aanwezig is, terwijl hun aanvraag voor machtiging tot verblijf pas wordt onderzocht als het attest van voldoende huisvesting in het dossier zit. Het Centrum volgt de bijzondere regeling inzake gezinshereniging van de erkende vluchtelingen ook op in een andere context: het Centrum maakt deel uit van het begeleidingscomité van het fonds voor gezinshereniging van erkende vluchtelingen, een initiatief van het Belgisch comité voor hulp aan de vluchtelingen (BCHV) medegefinancierd door het Impulsfonds voor het migrantenbeleid en door het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen (HCV) voor 120.000 euro. De hoofdzetel van het HCV trad immers op in talrijke dossiers bij de betaling van de administratiekosten voor de familie en voor de reiskosten naar België met de technische steun van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Dit initiatief loopt in 2008 af. Als compensatie heeft het Belgisch comité voor hulp aan de vluchtelingen het initiatief genomen een “revolving fund” op te

starten, dat de volledige of een deel van de kosten voor de procedures inzake gezinshereniging moet financieren en met name het voorleggen van bewijzen inzake afstamming, indien nodig aan de hand van een DNA-test. Dit fonds is er enkel voor erkende vluchtelingen, na hun akkoord over een microkrediet project.

3.1.5. Vaststellingen en denkpijsten

De twee nieuwe materiële voorwaarden voor de gezinshereniging van onderdanen uit derde landen sinds 1 juni 2007 zorgen voor heel wat praktische toepassingsproblemen die tot in het absurde gaan. Bij het invoeren van deze voorwaarden in de basiswet inzake het vreemdelingenrecht lijkt geen rekening te zijn gehouden met de compatibiliteit ervan met de gewestelijke en communautaire wetgevingen (voor de huisvesting) of de wettelijke voorwaarden die eigen zijn aan het betreffende domein (voor de ziekteverzekering). In het kader van contacten met de gespecialiseerde sector over het recht op huisvesting en het vreemdelingenrecht, het bureau Gezinshereniging alsook het kabinet Binnenlandse Zaken, werden verschillende denksporen uitgetekend om de praktische problemen inzake de voorwaarde voldoende huisvesting te beperken. De voornaamste zou voorzien om het neerleggen van een huurovereenkomst, geregistreerd volgens de nieuwe wetgeving inzake woninghuurwet, samen met een plaatsbeschrijving als bewijs van een behoorlijke huisvesting, te aanvaarden. Daarbij kon dan eventueel nog een huisbezoek ad hoc op initiatief van de gemeente worden gevoegd. In het kader van zijn contacten met het studie bureau van de Dienst Vreemdelingenzaken, met het RIZIV en met de gespecialiseerde sector inzake gezondheidszorg aan vreemdelingen, heeft het Centrum vooralsnog geen concrete denkpijst voor de problematiek inzake ziekteverzekering naar voor kunnen schuiven.

Een grondig onderzoek van deze situatie in het licht van de indirecte discriminatie op basis van de nationaliteit moet nog gebeuren, meer bepaald via de grondwettelijkheidcontrole uitgevoerd door het Grondwettelijk Hof, waar (inzake de huisvestingsvoorwaarde) een beroep tot schorsing en nietigverklaring werd ingesteld tegen artikel 9 van het Koninklijk Besluit van 27 april 2007.

3.2. Een nieuwe procedureregeling voor iedereen: de ontbinding van de Commissie van Advies voor Vreemdelingen. Een uitdaging voor eenieder: het bekendmaken van de beslissingen van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

Inzake gezinshereniging heeft de recente hervorming geleid tot een achteruitgang in termen van procedurewaarborgen. De vreemdeling kon voor de Commissie van Advies voor Vreemdelingen met adviesbevoegdheid – intussen ingetrokken – worden gehoord en rechtstreeks zijn standpunt over zijn situatie laten gelden, wat het schriftelijke karakter van de rest van de procedure compenseerde. De samenstelling van de Commissie was een waarborg voor een externe kijk. Bovendien kon deze instantie in alle vrijheid de feiten die haar werden voorgelegd onderzoeken, in tegenstelling tot de RVV wiens bevoegdheden wat dat betreft beperkter zijn. De definitieve beslissing inzake verblijf kan heden ten dage dus uitsluitend van één bepalend feit afhangen (zoals een negatief buurtonderzoek) en enkel op het vlak van het recht worden gecontroleerd. Recente rechtspraak van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (arresten nr.1397 d.d. 28 augustus 2007, nr.1487 d.d. 30 augustus 2007 en nr.2684 d.d. 16 oktober 2007) heeft er echter op gewezen dat deze reden an sich niet volstaat om de vestiging als echtgeno(o)t(e) van een Belg(ische) te weigeren (art. 40 VW 15 december 1980). Wanneer een wijkagent er na verschillende pogingen niet in slaagt twee personen op hun domicilie aan te treffen, moet een bijkomend onderzoek worden georganiseerd (zoals een buurtonderzoek). Bovendien is enkel het ontbreken van de samenwoning geen voldoende reden om te besluiten dat er geen gezinscel bestaat. Deze rechtspraak verplicht de gemeenten en de Dienst Vreemdelingenzaken om soepeler en actiever te werk te gaan bij de controle van de samenwoning in het kader van het verzoek tot gezinshereniging op basis van artikel 40 van de wet van 15 december 1980. In het algemeen geldt dat bij de toepassing van eender welke controlemaatregelen inzake gezinslevensvormen, en zelfs als die door de wet bepaalde controle volledig gerechtvaardigd is, dan zal men nog waakzaam moeten zijn opdat die maatregelen niet bovenmaats zijn en geen beknotting van het fundamentele recht op een gezinsleven. Het Centrum pleit ervoor dat de RVV volle rechtsmacht krijgt (schorsende werking van het beroep en volle onderzoeksbevoegdheid in feite en in rechte) binnen het kader van het onderzoek van het beroep tegen beslissin-

gen van de Dienst Vreemdelingenzaken in toepassing van artikel 9ter (subsidiare beschermingsvorm in geval van ernstige ziekte) en artikels 10, 10bis en 40 (naleven van het recht op een gezinsleven) van de wet van 15 december 1980.

Het is in ieder geval essentieel dat de beslissingen van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (meer dan vierduizend sinds de inwerkingtreding ervan) zo snel mogelijk publiek worden gemaakt, in overeenstemming met de bepaling van artikel 39/65, al. 3 en 4 van de wet van 15 december 1980. Die bepaalt dat “De beslissingen van de raad toegankelijk zijn voor het publiek in de gevallen, de vorm en onder de voorwaarden die bij een na overleg in de Ministerraad vastgesteld koninklijk besluit worden vastgelegd. De Raad van State zorgt voor de bekendmaking ervan in de gevallen, de vorm en onder de voorwaarden die bij een na overleg in de Ministerraad vastgesteld koninklijk besluit worden vastgelegd”. Het Koninklijk Besluit van 21 december 2006¹¹⁹ heeft de eerste voorzitter van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de verantwoordelijkheid toevertrouwd “erop toe te zien dat de rechtspraak die relevant is voor de rechtspraak op een gedepersonaliseerde manier beschikbaar is in het informatienetwerk dat voor het publiek toegankelijk is” (art. 20§2). De huidige situatie waarbij enkel de Belgische Staat die nog steeds betrokken partij is in de betwistingen over niet-asielzaken en het CGVS in de betwistingen over asielzaken in het bezit zijn van alle beslissingen van de raad valt moeilijk te rechtvaardigen gelet op het principe van de gelijkheid van wapens uit het artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden volgens hetwelk elke partij het recht heeft de redelijke mogelijkheid te hebben zijn zaak uiteen te zetten binnen die omstandigheden die hem niet op een aanzienlijke manier benadelen tegenover de tegenpartij.

➤ **Het Centrum ziet nauwlettend toe op: 1/ de redelijke en proportionele toepassing van de materiele voorwaarden verbonden met het recht op gezinshereniging en stelt een herformulering van de voorwaarde “voldoende huisvesting” en “ziekteverzekering” voor; 2/ de procedurewaarborgen voor alle vreemdelingen bij de uitoefening van hun recht op een gezinsleven en stelt in deze materie een beroep met volle rechtsmacht voor, alsook een reële toegankelijkheid tot de relevante rechtspraak.**

4 Nationaliteit



Het Wetboek van de Belgische nationaliteit (WBN) werd gewijzigd door de verschillende bepalingen van de programmawet van 27 december 2006¹²⁰. Deze wijziging kwam er als antwoord op de moeilijkheden bij de toepassing van het WBN en bevatte technische en andere wijzigingen ten gronde aan de materie.

Deze wet verlengde de controletermijn voor de bevoegde overheden tot vier maanden (voordien was dit één maand) en heeft fraude als een van de redenen voor het intrekken van de Belgische nationaliteit ingevoerd. De wet heeft ook het principe naar voor geschoven dat in geval van concurrerende aanvraag tot naturalisatie en verklaring voor eenzelfde persoon, de aanvraag tot naturalisatie werd verdaagd. Doelstelling was eveneens een verduidelijking van het begrip “hoofdverblijfplaats” inzake nationaliteit, alsook dat van “wettig verblijf”. Tenslotte biedt de wet het recht op de nationaliteit ook aan personen aan die in België zijn geboren in het kader van artikel 12bis dat voordien enkel op personen die in het buitenland waren geboren van toepassing was.

Toch is uit onze regelmatige contacten met de eerste lijnsdiensten en uit de studiedag die het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding in juni heeft georganiseerd gebleken dat die wijzigingen de praktijken niet hebben kunnen verduidelijken en uniformiseren. Zo wordt het begrip wettig verblijf anders geïnterpreteerd in de verschillende gerechtelijke arrondissementen en zelf tussen verschillende instanties (Dienst Vreemdelingenzaken en Openbaar Ministerie)

Er moet tevens worden op gewezen dat de vorige regering (legislatuur 2003-2007) zich ertoe had verbonden het Wetboek van de Belgische nationaliteit te evalueren. Deze evaluatie is er niet gekomen vóór de wijzigingen eind 2006. Het Centrum meent nochtans dat zo'n evaluatie essentieel is vooraleer een nieuwe wetswijziging wordt doorgevoerd.

Het Centrum is er zich tevens van bewust dat artikel

12bis voor heel wat spanningen zorgt. Deze bepaling biedt meerderjarige kinderen van personen die Belg zijn geworden de mogelijkheid de nationaliteit te verkrijgen, zelfs vanuit het buitenland zonder ooit in België te hebben gewoond.

Daar moet echter aan worden toegevoegd dat deze bepaling het resultaat is van een evenwicht dat in 2000 is gevonden tussen het WBN en de wet inzake het verblijf van vreemdelingen: terwijl uit de wet van 1980 het verblijf van rechtswege werd geschrapt voor meerderjarige kinderen van Belgen, bood men hen via het WBN een recht op de nationaliteit, en dus op het verblijf. Het gaat daar om een keuze die de Belgen een gezinsleven wil waarborgen. De wijzigingen aan die bepaling zullen dus sowieso het recht op een gezinsleven tussen personen die Belg zijn geworden en hun meerderjarige kinderen in stand moeten houden.

Het Centrum meent tenslotte dat de relatief lage naturalisatiepercentages en de lange termijnen voor de naturalisatieprocedure, de wetgever ertoe zou moeten aanzetten het accent te leggen op het recht op toegang tot de nationaliteit via de verklaring.

5 Vrij verkeer en arbeid



1. Inleiding

De Europese Unie heeft tot taak het bevorderen van een harmonische, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele Gemeenschap, een hoog niveau van werkgelegenheid en van sociale bescherming, de gelijkheid van mannen en vrouwen, een duurzame en niet-inflatoire groei, een hoge graad van concurrentievermogen en convergentie van economische prestaties, een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, een verbetering van de levensstandaard en van de kwaliteit van het bestaan, de economische en sociale samenhang en de solidariteit tussen de lidstaten (artikel 2 V.E.U.).

Ze moet deze doelstellingen realiseren door het invoeren van een gemeenschappelijke markt, een economische en monetaire unie en een aantal gemeenschappelijke activiteiten (artikel 2 V.E.U.), zoals het verwezenlijken van een binnenmarkt, gekenmerkt door het wegwerken van de belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal tussen Lidstaten (artikel 3 V.E.U.). Deze binnenmarkt omvat een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd, in overeenstemming met het V.E.U. (artikel 14). Er is dus een Europese binnenmarkt voor het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal. Deze vier fundamentele vrijheden zijn exclusief: nooit mag meer dan een vrijheid tegelijk van toepassing zijn. Deze vier vrijheden zijn bovendien de voorwaarden voor de verwezenlijking van deze binnenmarkt, wanneer een EU onderdaan er bijvoorbeeld toe bijdraagt via een economische activiteit voor het leveren van diensten of zich als zelfstandige in een lidstaat vestigt. Het noodzakelijke uitvloeisel of het gemeenschappelijke element van die vier vrijheden is het opheffen van de controle aan de binnengrenzen. Als boutade zijn er die beweren dat het vrije verkeer van “personen” geen enkele persoon betrof behalve de werknemers, terwijl dit vrije verkeer tegenwoordig voor

iedereen geldt... behalve voor de werknemers. Alvast voor de burgers van de nieuwe Centraal- en Oost Europese lidstaten is die boutade niet zonder grond. Meer in het algemeen is het verkeer is tot op vandaag nooit een onvoorwaardelijk recht van de EU burger geweest maar was steeds afhankelijk van een virtueel of reëel gewaarborgd (vervangings-) inkomen. Op het vrije verkeer van werknemers waren eerst twee voorlopige reglementen van toepassing (Reglement en Richtlijn van 16 augustus 1961 en van 25 maart 1964) en het werd definitief geregeld door het Reglement 1612/68 van 15 oktober 1968 (gewijzigd door de Reglementen 312/76 en 2334/92) en de Richtlijn 360/68 (d.d. 15 oktober 1968 eveneens): elke onderdaan van een lidstaat heeft voortaan het recht zich vrij met zijn/haar gezin te verplaatsen in een andere lidstaat om er een betaalde job uit te oefenen, en dit onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van de lidstaat waar hij/zij zich bevindt. Deze teksten, en ook andere, zijn gecodificeerd geweest in Richtlijn 2004/38/EG, die in werking zijn op 30 april 2006. De uitgesproken ambitie van deze tekst was het verduidelijken van het Europese recht inzake vrij verkeer maar eveneens om er nieuwigheden in aan te brengen, zoals een versoepeling van het vrije verkeer, het vormgeven van de assimilatie tussen onderdanen uit derde landen en EU-burgers op het vlak van het definitief verblijfsrecht, het beperken en verduidelijken van de uitzonderingen op basis van de openbare orde en de nationale veiligheid en het vergemakkelijken van het verblijfsrecht voor gezinsleden van een EU-burger die uit een derde land afkomstig is. Zo herneemt de tekst de evolutie van de rechtspraak. Voortaan is het Europese burgerschap de basis van het recht van vrij verkeer. Het begrip “vrij verkeer van werknemers” is sinds de invoering ervan in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (met het vrije verkeer van goederen, diensten en kapitaal op de binnenmarkt) grondig gewijzigd. In het begin ging het om het vrije verkeer van privé-personen in hun hoedanigheid als economische speler, als werknemer of als dienstverstrekker. Dit begrip was aanvankelijk economisch en is later uitgebreid om geleidelijk aan ook het begrip burgerschap van de Unie te omvatten. Het verblijfsrecht werd in stappen aan nieuwe categorieën toegekend: renteniers, studenten, werklozen en werkzoekenden. De gezinsleden van personen die over een verblijfstitel beschikken als voormalig, toekomstig of huidig werknemer, krijgen eveneens dit verblijfsrecht.



2. Overgangsmatregelen op het vlak van het vrij verkeer voor Bulgaren en Roemenen

2.1. Het juridisch en politiek kader

Het Centrum publiceerde op 24 februari 2006 een analyserapport onder de titel 'Migratiestromen uit de nieuwe lidstaten van de Europese Unie naar België', Trends en Voouitzichten¹²¹. De uitbreiding van de Europese Unie met de toetreding van Bulgarije en Roemenië heeft namens het Centrum geen nieuw analyserapport opgeleverd. Hoezeer dat misschien ook zou zijn aangewezen, het is niet binnen het bestek van dit verslag dat we dat analyserapport kunnen overdoen. We willen wel bij deze een aantal gelijklopende vaststellingen en aanbevelingen formuleren, zoals gebeurde in het voornoemde analyse-rapport.

Op 25 april 2005 besluit de Raad van de Europese Unie het verzoek om toelating tot de Europese Unie van Bulgarije en Roemenië in te willigen. Ook ten aanzien van Bulgarije en Roemenië geldt dat tijdens de toetredingsonderhandelingen overgangsmatregelen werden bedongen op het vlak van vrij verkeer van werknemers. Het Toetredingsverdrag trad in werking op 1 januari 2007. Bij beide toetredingen werd de vrijmaking van het dienstenverkeer met onmiddellijke ingang vanaf de respectievelijke data van toetreding gerealiseerd.

De overgangsmatregelen zijn enkel relevant voor de Europese Wetgeving op het vlak van het vrij verkeer van werknemers: de 15 oude lidstaten kunnen gedurende twee jaar (dat is tot 1 januari 2009) nationale of uit bilaterale overeenkomsten voortvloeiende maatregelen toepassen om de toegang tot de arbeidsmarkt van de Bulgaarse en Roemeense onderdanen te regelen; de maatregelen kunnen aanhouden tot het einde van het vijfde jaar (tot en met 31 december 2011), op grond van een eenvoudige mededeling aan de Commissie. Deze periode kan nog één maal verlengd worden met twee jaar (tot en met 31 december 2013) in geval van ernstige verstoring van de arbeidsmarkt of het dreigen daarvan en na omstandige gemotiveerde kennisgeving aan de Europese Commissie.

2.2. Acht 'oude' nieuwe Lidstaten en 2 'nieuwe' nieuwe lidstaten gevat in een beleidslijn

Ten aanzien van Bulgarije en Roemenië:

Vanaf het derde jaar na de toetreding, dat is dus vanaf 1 januari 2009 heeft België de vrijheid op elk ogenblik te beschikken het Gemeenschapsrecht van toepassing te verklaren op de Bulgaarse en Roemeense onderdanen die zich in België willen vestigen als werknemer, en de Europese Commissie hiervan kennis te geven.

Ten aanzien van de andere acht Centraal- en Oost-Europese Lidstaten:

In de periode die loopt van 1 mei 2006 tot en met 30 april 2009 kon en kan België ook ten aanzien van de werknemers van die landen op elk ogenblik beslissen het Gemeenschapsrecht toe te passen, België nam daartoe in de loop van 2007 nog geen beslissing¹²².

Ten aanzien van de burgers afkomstig uit de tien nieuwe Centraal- en Oost-Europese lidstaten:

Op het vlak van de overgangsmatregelen voor de tewerkstelling van onderdanen uit acht van de EU-Lidstaten die op 1 mei 2004 (Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slovenië en Slowakije,) en de twee die op 1 januari 2007 (Bulgarije en Roemenië) toetraden, gelden er in België op dit ogenblik nauwelijks specifieke verschillen. De onderdanen van deze tien lidstaten die na de toetreding van hun land¹²³ naar hier komen om er arbeid in loondienst verrichten blijven onderworpen aan het voorafgaand verkrijgen van een arbeidskaart. Sinds 1 mei 2006 werd er ten aanzien van dit algemene principe een versoepeling ingevoerd wanneer het om tewerkstelling gaat in een zogenaamd knelpuntberoep. De gewesten stellen vast in overleg met de sociale partners welke de knelpuntberoepen zijn en bij aanvraag van een arbeidsvergunning wordt er niet langer nagegaan via een arbeidsmarktonderzoek of

121 <http://www.diversiteit.be/NR/rdonlyres/1B233190-B7BF-4CCE-8122-726002643C60/0/OBSmigratiestromenEUnieuw2006nl.pdf>

122 Als België ook na 2009 nog beperkingen zou willen handhaven, moet het voor 30 april 2009 een dossier samenstellen inzake de arbeidsmarktverstoring die zou voortvloeien uit de onverkorte toepassing van het gemeenschapsrecht.

123 Er zijn specifieke, gunstigere regels voor de onderdanen van die staten die hier al wettig verbleven voor die toetreding.

er zich daadwerkelijk een tekort aan arbeidskrachten voordoet, waardoor de procedure snel en soepel verloopt. Polen, Roemenië, en Bulgarije, maken de top drie uit van de Lidstaten van wie onderdanen de weg naar knelpuntberoepen hebben gevonden¹²⁴.

2.3. De migratie-assen in het decennium dat voorafging aan de uitbreiding van 1 januari 2007

Het is belangrijk om aan te stippen welke de migratie-assen zijn waarlangs Bulgaarse en Roemeense onderdanen in de jaren voorafgaand aan de uitbreiding, de weg naar België hebben gevonden. Het is de bedoeling om uiterst summier aan te halen welke de maatregelen zijn en de context waarbinnen Bulgaarse en Roemeense onderdanen voorafgaandelijk aan de EU-uitbreiding met Bulgarije en Roemenië, in België tot verblijf werden toegelaten of er de facto verbleven.

2.3.1. De visumregimes (afgezien van de zich voltrekkende integratie in het Schengendispositief)

De afschaffing van de visumverplichting ging de toetreding van Bulgarije en Roemenië vooraf. Op basis van bilaterale akkoorden werd de terugname van hun onderdanen door deze landen als tegenprestatie geregeld. Sinds eind 2001 geldt er ten aanzien van onderdanen uit Bulgarije en Roemenië reeds een vrijstelling van de visumverplichting.

2.3.2. De zelfstandige beroepsactiviteit

De zogenaamde PECO-akkoorden met de landen van Centraal- en Oost-Europa waarborgden aan de onderdanen van die landen een recht van toegang tot economische activiteiten die niet in loondienst georganiseerd zijn en de uitoefening hiervan in de lidstaten van de Europese Gemeenschap, alsmede het recht om er vennootschappen op te richten. Ten aanzien van de Bulgaarse en Roemeense onderdanen die hier een zelfstandige beroepsactiviteit komen uitoefenen geldt een vrijstelling van beroepskaart al sinds 1 februari 1995.

2.3.3. Het asiel-contentieux

In 1993, toen er sprake was van een eerste belangrijke toevloed van asielaanvragers, behoorde Roemenië tot de belangrijkste asiellanden. Bulgaarse onderdanen bevonden zich nooit bijzonder prominent in de asielprocedure. Op dit ogenblik is in België een asielprocedure in voege waarbij EU-onderdanen binnen vijf dagen uitsluitel moeten krijgen over hun toegang tot de asielprocedure.

2.3.4. De regularisatie-regimes

Van de regularisatie-aanvragers op grond van de regularisatiewet van 22 december 1999 had 2,7% de Roemeense nationaliteit (achtste, na Congo (1), Marokko (2), Klein-Joegoslavië (3),..., Polen (5)). De Roemeense dossiers waren toen goed voor een 1.500-tal personen verspreid over een 900-tal dossiers. Van alle Centraal- en Oost-Europese lidstaten was er enkel een gelijkaardige sterke deelname aan deze regularisatiecampagne vanwege Poolse onderdanen. Twee belangrijke elementen dienen hier te worden aangestipt. 1. De visumplicht voor Poolse onderdanen was op het ogenblik van de regularisatiecampagne al vele jaren afgeschaft en voor Roemeense onderdanen nog steeds van kracht. 2. Poolse onderdanen waren nooit prominent aanwezig in de asielcijfers. Bulgarije tenslotte kwam niet voor in de top 20 van de regularisatie-aanvragen van januari 2000.

Het beeld dat we krijgen op basis van deze summier informatie ligt in de lijn van de vaststellingen die Europees worden gemaakt, dat is dat de Roemeense, sociaal-economische en humanitaire diaspora vroeg tot stand zijn gekomen en veel Roemeense onderdanen geëmmigreerd zijn alvorens de visumregimes werden versoepeld.

124 Zie ondermeer de cijfers van het Vlaamse Gewest inzake de uitreikingen van arbeidsvergunningen en arbeidskaarten B, voor nieuwe knelpuntberoepen, uitgereikt door het Vlaamse Gewest tussen 1.01.2007 en 31.12.2007: Polen: 20.077, Roemenen: 2.518, Bulgaren: 1.662.

2.4. Enkele algemene vaststellingen en aanbevelingen inzake de overgangsmaatregelen

Op dit ogenblik geldt, zoals gezegd, een knelpuntberoepenregeling die op eenvormige wijze wordt toegepast ten aanzien van alle burgers uit de Centraal- en Oost-Europese lidstaten. Op 31 december 2008 verstrijkt ten aanzien van Bulgaren en Roemenen fase 1 van de overgangsmaatregelen. Ten laatste op 1 mei 2009 moet België te kennen geven of het omwille van grondige arbeidsmarktverstoring nog een derde fase wil voor de burgers uit de ander acht lidstaten. Houdt België vast aan een tweede fase voor Bulgaren en Roemenen, dan moet het een mededeling verrichten in die zin (voor 31.12.2008). Wil België het verkeer vroeger dan op 1 mei 2009 vrij maken voor de werknemers uit de acht ander Centraal- en Oost-Europese lidstaten, dan moet het ook te kennen maken dat het de unilaterale maatregelen opheft. Beide mededelingen kunnen in theorie en praktijk tegelijk gebeuren en een volgehouden eenheidsregime voor alle tien de lidstaten zou alvast het voordeel van de duidelijkheid en de eenvoud genieten. De diverse administratieve regelingen ten aanzien van de nieuwe burgers uit de Unie zijn bijzonder technisch en moeilijk gebleken en een werkwijze waarbij één maatregel zou worden genomen, verdient op zijn minst overweging.

Het verdient aanbeveling om te onderzoeken of een eenmalige maatregel ten aanzien van alle werknemers uit de tien landen kan genomen worden.

Op het ogenblik dat deze tekst wordt geschreven, meer bepaald op 17 januari 2008, wordt een nieuwe versie van de Limosa-webtoepassing operationeel. De Limosa-meldingsplicht geldt voor alle werknemers en stagiairs die tijdelijk of gedeeltelijk in België komen werken en in principe niet onderworpen zijn aan de Belgische sociale zekerheid. De plicht geldt ook voor alle zelfstandigen en zelfstandige stagiairs die tijdelijk of gedeeltelijk in België komen werken, ongeacht of zij onderworpen zijn aan de Belgische sociale zekerheid. Deze meldingsplicht kadert in het vrij verkeer van diensten en werknemers, maar betreft evenzeer dienstverleners uit een derde land¹²⁵.

Werknemers uit de tien Centraal- en Oost-Europese lidstaten vormen de enige categorie burgers van de Unie ten aanzien van wie nog beperkingen gelden. Er is een zekere proliferatie van statuten waartoe iedereen wordt toegelaten, behalve werknemers die zich in België willen vestigen. De mogelijkheid tot de uitoefening van een economische activiteit via het dienstenverkeer of het vrij vestigingsrecht van zelfstandigen, verhindert niet dat veel mensen die op grond van die statuten in België werkzaam zijn, in feite in België gevestigd zijn en werken onder gezag en leiding van in België gevestigde werkgevers en aannemers.

De openstelling van knelpuntberoepen voor werknemers uit de nieuwe lidstaten geeft betrokkenen nog geen onmiddellijk uitzicht op definitieve vestiging. Voor zij die niet in aanmerking komen voor die knelpuntberoepen of geen werkgever vinden hiervoor, geldt dat zij terecht komen in een concurrentiële omgeving waar de neerwaartse druk op de arbeidsvoorwaarden heel vaak tewerkstellingssituaties oplevert die nauwelijks conform de menselijke waardigheid kunnen worden geacht.

Van de overheid kan terecht worden verwacht dat zij controlerend en sanctionerend met inzet van alle noodzakelijke middelen kan optreden om de handhaving van arbeids-, socialezekerheids- en strafrecht te garanderen.

Niettemin is het aangewezen dat de burgers van de Unie die zich hier als werknemer willen vestigen zelf zo snel mogelijk volwaardig actor kunnen worden van hun migratie- en arbeidstraject, om de neerwaartse druk op de arbeidsvoorwaarden deels op te vangen en het wetgevend en administratief kader waarin toezicht moet worden georganiseerd, eenvoudiger te maken.

Ook in het kader van het debat rond economische migratie is het noodzakelijk dat de onafwendbare vrijmaking van het werknemersverkeer rol kan spelen, alvorens men kan overgaan tot een afdoende beoordeling van de noden van bedrijfsleven en arbeidsmarkt op vlak van nieuwe economische migratie.

2.5. Etnische minderheden

Tot slot. De crisis die in Italië aanleiding gaf tot regeringsmaatregelen ten aanzien van Roemeense burgers van Roma-afkomst werd door sommigen aangegrepen om te onderstrepen dat ook EU-onderdanen uit een lidstaat van de EU kunnen uitgewezen worden en door anderen aangegrepen om het volwaardige EU-Burgerschap van de Europese Roma's te onderstrepen. Heel wat burgers uit de nieuwe lidstaat Roemenië die al in België aanwezig waren op het ogenblik van de uitbreiding en/of die gebruik maken van het recht op vrije vestiging, bijvoorbeeld als zelfstandige, zijn van Roma-afkomst. Het beleid ten aanzien van etnisch-culturele minderheden behoort toe aan de gemeenschappen en het migratiebeleid komt toe aan de federale overheid. Hoezeer ook overleg tussen verschillende bestuursniveaus wenselijk is in alle gevallen, dringt overleg zich voor deze groep in het bijzonder misschien op.

3. Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen:

Roemenen en Bulgaren

Op 1 mei 2004 heeft België de dienst Voogdij opgericht en beschikt daarmee over een specifiek representatie- en bijstandstelsel voor jonge niet-begeleide minderjarige vreemdelingen die asiel aanvragen, of die niet in het bezit zijn van een document waarmee ze toelating tot het grondgebied of tot verblijf krijgen, of die slachtoffers van mensenhandel zijn. De dienst Voogdij heeft als taak aan het tot stand komen van een duurzame oplossing bij te dragen, die in overeenstemming is met het hoger belang van de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen. De dienst rekruteert, vormt en erkent de voogden en staat hen bij in hun opdracht om de belangen van hun pleegkind te verdedigen.

Een van de door de wet bepaalde voorwaarden om aanspraak op het statuut van “niet-begeleide minderjarige vreemdelingen” te kunnen maken is: geen onderdaan uit de Europese Economische Ruimte te zijn.

Sinds mei 2004 vormen Roemeense en Bulgaarse jongeren steeds de voornaamste nationale groepen op het Belgische grondgebied. Zo zijn de 200 gesignaleerde minderjarige Roemenen jaarlijks goed voor 10% van het totale aantal niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBNV) die op het Belgische grondgebied worden gesignaleerd. Door de toetreding van Bulgarije en Roemenië tot de Unie kunnen die jongeren niet langer aanspraak maken op het NBMV-statuuut, waardoor de gewone wetgeving, die voor volwassenen geldt, op hun verblijfsstatuuut van toepassing is, net zoals dat het geval is voor alle andere niet-begeleide Europese minderjarigen.

Een omzendbrief van 2 augustus 2007¹²⁶ betreffende de niet-begeleide Europese minderjarigen in kwetsbare toestand wil – minstens gedeeltelijk – iets doen aan het niet in aanmerking nemen van de eventuele specifieke behoeften als gevolg van de bijzondere kwetsbaarheid van minderjarigen, ongeacht hun nationaliteit. Binnen de dienst Voogdij is trouwens een speciale cel opgericht (cel SEMK – Signalement kwetsbare Europese NBMV).

Deze omzendbrief beoogt het tijdelijk onder de hoede plaatsen van Europese NBMV “in kwetsbare toestand” of de minderjarige die gevaar kan lopen wegens een onregelmatige administratieve toestand, een onstabiele

sociale toestand, zwangerschap, gebrekkigheid, een gebrekkige lichamelijke of geestelijke toestand, als slachtoffer van mensenhandel of mensensmokkel, of bedeltoestand.

Onder tijdelijk onder de hoede plaatsen verstaat men de verplichting van de politieoverheden om de NBMV te signaleren en van de dienst voogdij om als tussenpersoon op te treden in contacten met de bevoegde overheden zoals de hulpverleningsdiensten voor jongeren, of de oriëntatie- en observatiecentra. Tussen 17 september 2007¹²⁷ en 19 december 2007¹²⁸, werden 35 Europese NBMV gesignaleerd. Maar daarmee zitten die minderjarigen nog steeds zonder wettelijke vertegenwoordigers. Een evaluatie van deze omzendbrief staat na één jaar in werking gepland. Eén van de meest prangende vragen is of de voogdij zoals België die organiseert het beste antwoord biedt aan de reële behoeften van die jongeren, die heel vaak door een volwassene met ouderlijk of voogdijgezag zijn begeleid.

126 Belgisch Staatsblad, 17 januari 2007.

127 inwerkingtreding van de omzendbrief

128 Deelname van het Centrum aan een studievoormiddag rond het thema georganiseerd door het Platform Kinderen op de Dool

4. Langdurig ingezetenen

Niet-Europese inwoners – derdelanders – van een lidstaat van de Europese Unie krijgen vanuit de EU een erg betekenisvol recht aangereikt om zich net zoals de burgers van de Unie te vestigen in een lidstaat naar keuze. Dat gebeurt via de invoering van een status van ‘langdurig ingezetene’ op grond van de Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen. Dat moet volgens de Raad van de Europese Unie om bij te dragen tot de totstandkoming van de interne markt als ruimte waarin het vrij verkeer van personen is gewaarborgd. De Raad overweegt ook het volgende: “Het zou ook een belangrijke mobiliteitsfactor kunnen zijn, met name op de arbeidsmarkt van de Unie.”

De toekenning van de status langdurig ingezetene moet gebeuren in en door die lidstaat waar de derdelander legaal en ononderbroken heeft verbleven gedurende vijf jaar én op voorwaarde dat hij er beschikt over stabiele, regelmatige en toereikende bestaansmiddelen. De toekenning komt er op grond van een aanvraag van betrokkene zelf, conform de regels die door de lidstaat zijn vastgelegd bij wijze van omzetting van de Richtlijn. De uiterste datum voor de omzetting in de lidstaten was 23 januari 2006.

België heeft tot op vandaag de richtlijn 2003/109/EG niet omgezet. Een ontwerp van wet ter omzetting van de richtlijn werd reeds onderworpen aan het advies van de Raad van State maar een wet werd nog niet aangenomen.

Tot nader order moeten derdelanders die in een andere lidstaat de status van langdurig ingezetene hebben verworven en zich op grond hiervan in België willen vestigen, zich onderwerpen aan de gebruikelijke regels inzake de toekenning van arbeidskaarten en –beroepskaarten. Dat betekent dat in de praktijk langdurig ingezetenen slechts als hooggeschoolden, leidinggevenden aan de slag kunnen, ook al hebben ze in het herkomst EU-land rechtsgeldig de status verworven van langdurig ingezetene derdelander.

Het uitblijven van de omzetting is derhalve bijzonder jammer, gezien beroepsactiviteit en verblijf zowel in het vrij verkeer als in de blue cards optiek aan elkaar

zijn gekoppeld. Van deze richtlijn gaat immers een tweeledige impact uit op demografie en arbeidsmarkt:

Enerzijds zullen derdelanders die in België een langdurige verblijfsstatus hebben en die hier de specifieke status van langdurig ingezetene bekomen, België kunnen verlaten om zich in een andere lidstaat te vestigen, samen met leden van hun gezin. Gezien zij voor het bekomen van die status het bewijs zullen moeten leveren dat ze er stabiele en voldoende inkomsten zullen verwerven, zullen het normaal gezien voornamelijk economisch actieve derdelanders zijn die een vertrek uit België overwegen. Anderzijds zullen derdelanders die in een ander land van de EU die status hebben verworven zich in België kunnen aanbieden, met gezinsleden, als nieuwkomer(s), mits zij evenzeer menen stabiele en voldoende inkomsten in België te kunnen verwerven.

Het is nog veel te vroeg om te voorspellen wat de dynamiek zal zijn van deze status in de aanvang van de omzetting en wanneer de toepassing ervan op kruissnelheid is gekomen. Het verdient echter zeker aanbeveling om op de voet te volgen wat de dynamiek hiervan zal zijn, in welke regio’s en met het oog op welke sectoren ‘langdurig ingezetene nieuwkomers’ zich hier komen vestigen.

De grootte-orde van het aantal niet-EU-onderdanen dat in ons land gevestigd is of voor onbepaalde duur is gemachtigd tot verblijf, om zich een idee te vormen van het aantal personen dat beroep zou kunnen doen op deze status om zich vanuit België naar een ander EU-land te begeven, geeft aan dat de status van langdurig ingezetenen in de toekomst een relevante parameter zal vormen van de migratiesaldi.

Die dynamiek, zal in eerste instantie minder dan de nakende vrijmaking van het verkeer van alle werknemers van de Unie een reële impact uitoefenen op arbeidsmarkt en demografie. Anderszijds is het goed denkbaar dat langdurig ingezetene derdelanders op termijn relatief gezien vlotter gebruik zullen maken van het recht op vrij verkeer.

5. Economische migratie: een steeds omvangrijkere realiteit

5.1. Economische migratie - een voornamelijk Europees verhaal

Economische overwegingen staan centraal bij vele migratiebeslissingen. Zolang financiële middelen ongelijk verdeeld zijn in de wereld, is er geen enkele reden om aan te nemen dat het belang van economische overwegingen voor migratietrajecten zal afnemen. Overheden in het verleden op zeer verschillende wijze gereageerd op deze realiteit. In de herkomstlanden hebben kunnen zeer verschillende visies op emigratie worden onderscheiden gaande van een absoluut verbod op migratie voor onderdanen tot een afwezigheid van enige controle op de uitstroom. Bestemmingslanden laten hun beleidsaanpak sterk afhangen van de economische omstandigheden. In de jaren na de tweede wereldoorlog tot begin jaren zeventig werd de Belgische economische migratie geregeld door bilaterale akkoorden op vraag van Belgische zware industrie. De petroleumcrisis in 1973 zette de Belgische overheid er toe aan om een economische migratiestop te installeren die tot op de dag van vandaag geldt. De migratiestop maakt migratie omwille van professionele redenen voor derdelanders¹²⁹ zeer moeilijk. De wetgever voorziet immers dat iedere persoon slechts in België kan komen werken indien een arbeidsmarktonderzoek heeft uitgewezen dat er binnen een redelijke termijn geen geschikte arbeidskracht op de Belgische (of Europese) arbeidsmarkt kan gevonden worden. Sommige categorieën van vreemdelingen moeten wel een arbeidskaart aanvragen maar worden niet aan een dergelijk onderzoek onderworpen. Het gaat hierbij om hooggekwalificeerde personen (managers, gespecialiseerde technici, academici, etc.) maar ook au-pairs, stagiairs en beroepssporters¹³⁰. In de praktijk zijn het enkele deze laatste categorieën die legaal in België arbeidsprestaties kunnen verrichten¹³¹.

Echter, in de laatste jaren wordt een steeds duidelijkere vraag geformuleerd naar de nood aan een instroom van buitenlandse arbeidskrachten om de Europese economieën gezond te houden. Zoals reeds eerder vermeld betekenden de toetredingsonderhandelingen met de Oost-Europese lidstaten tot de EU en de bijhorende vrijmaking van de markt voor goederen en diensten een belangrijke stap in het Europese (en dus ook Belgische) economische migratieverhaal¹³². In 1999

werden de PECO/CEEC¹³³-akkoorden gesloten met de lidstaten die in 2004 (Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slovenië, Slowakije en de Tsjechische Republiek) en 2007 (Roemenië en Bulgarije) tot de Unie zouden toetreden. Deze akkoorden maakten het mogelijk dat onderdanen van deze lidstaten als zelfstandige konden komen werken en hiervoor een tijdelijke verblijfskaart konden bekomen. Na de respectievelijke toetreding van deze landen tot de EU werd een plan opgesteld om ook het vrij verkeer van personen in de EU voor onderdanen van die landen te realiseren. Lidstaten van de Unie konden vrij bepalen of ze hun arbeidsmarkt onmiddellijk openstelden voor werknemers uit de nieuwe lidstaten of, om arbeidsmarktverstoringen tegen te gaan, overgangsmaatregelen met beperkingen op het vrij verkeer van personen instelden. De looptijd van deze overgangsmaatregelen werd beperkt in de tijd en is onderhevig aan tussentijdse evaluaties. Net als de meeste EU-lidstaten vaardigde België overgangsmaatregelen uit die reeds eerder in dit hoofdstuk werden beschreven¹³⁴.

Wat de arbeidskrachten uit derdelanden betreft, is er een EU-commissievoorstel gelanceerd om de toegang tot de Europese arbeidsmarkt en verblijfsstatuten voor hooggekwalificeerde arbeidskrachten eenvoudiger te maken (invoering van een Blue Card systeem) en tegelijk gelijke rechten te geven aan alle legaal werkende derdelanders. In een recente communicatie stelde EU commissie-voorzitter Barroso: “Labour migration into Europe boosts our competitiveness and therefore our economic growth. It also helps to tackle demographic problems resulting from our ageing population. This is particularly the case for highly skilled labour. With today’s proposal for an EU Blue Card we send a clear set signal: highly skilled migrants are welcome in the

129 Derdelander = onderdanen van niet-EU landen
130 Wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, B.S., 21.05.1999
131 Meer gedetailleerde informatie over de wetgeving naar buitenlandse werknemers vindt u terug op de nederlandse website www.newintown.be, (19.01.2008) en www.vreemdelingenrecht.be, (19.01.2008)
132 Cf. p.138-141
133 PECO/CEEC = Pays d'Europe centrale et orientale / Central and Eastern European countries.
134 Cf. p.138-140

EU! We are also proposing to give a clear set of rights to all third country nationals who legally reside in the EU.”¹³⁵ Uiteraard gaat het hier slechts om een voorstel van de Commissie en is het aan de Europese Raad om deze voorstellen verder te bespreken. Uit bespreking in volgende paragraaf zal blijken dat de Blue Card idee in België reeds ingang heeft gevonden.

Gegeven deze context van een zich uitbreidend juridisch instrumentarium ter bevordering van economische migratie én gegeven een overheersend economisch paradigma in de westerse landen van een vraag naar buitenlandse arbeid, waarschuwen beleidsanalysten ervoor om niet de fouten uit het verleden te herhalen. Het overheidsgeïndiceerde, statische arbeidsimmigratiebeleid aan de hand van bilaterale akkoorden dat ook ons land kenmerkte voor 1973 dient plaats te ruimen voor een flexibel arbeidsmobiliteitsbeleid waarbij aandacht is voor de belangen van de bestemmingslanden, maar ook deze van de herkomstlanden én de migranten zelf¹³⁶. Deze aanpak moet voorkomen dat herkomstlanden geconfronteerd worden met een massale uitstroom van hun hoogst opgeleide onderdanen (brain drain), dat bestemmingslanden geconfronteerd worden met een ongecontroleerde instroom van arbeidskrachten en bijhorende maatschappelijke kosten en dat migranten worden geconfronteerd met uitbuiting en uitsluiting in hun bestemmingslanden en een gebrek aan mogelijkheden om zich tussen bestemmings-, herkomst- en eventuele derde landen te bewegen.

In onderstaande bijdrage plaatsen we enige kanttekeningen bij het recente debat rond economische migratie zoals het in België wordt gevoerd. Als vertrekpunt hebben we de akkoorden rond migratie in het kader van de regeringsonderhandelingen van de tweede helft van 2007 genomen. Aangezien de regeringsonderhandelingen vroegtijdig afgesprongen zijn, zijn deze akkoorden nooit bekrachtigd. Uit de reacties van toenmalige oppositiepartijen op deze voorstellen kan echter worden opgemaakt dat er binnen de Belgische politiek overeenstemming is over de grond van de zaak: het politieke discours met betrekking tot de economische migratiestop wordt officieel verlaten én naast de bovenvermelde economische migratiemogelijkheden worden nieuwe maatregelen in het vooruitzicht gesteld.

5.2. Recent debat over economische migratie in België

Drie voorstellen rond economische migratie werden in het politieke akkoord van 2007 opgenomen. Ten eerste bleek er een politieke wil te zijn om alle beperkingen op het vrij verkeer van personen op te heffen ten aanzien van de nieuwe EU-lidstaten¹³⁷. Ten tweede werd, conform de voorstellen van de Europese Commissie (cf. supra) een systeem van Blue Cards vooropgesteld dat “geschikte” arbeidskrachten uit derde landen moet toelaten een tijdelijk arbeids- en verblijfsrecht te verwerven en ten derde werd, op vraag van werkgeversorganisaties, een éénmalige regularisatie-operatie ingeschreven voor personen in onwettig verblijf die sinds 1 januari 2006 op het Belgische grondgebied aanwezig zijn en een professioneel project kunnen voorleggen.

Het Centrum is steeds vragende partij geweest om een open en objectief debat over migratie te voeren. De summiere voorstelling van het bestaande economische migratiedispositief en de onderstaande cijfergegevens met betrekking tot economische migratie geven duidelijk aan dat economische migratie zijn plaats heeft binnen het algemene migratiedebat. Het feit dat het politieke discours van de economische migratiestop wordt verlaten, wordt daarom zeer positief onthaald. Toch moeten enige kanttekeningen geplaatst worden bij het Blue Card initiatief en het economische regularisatie-initiatief.

Ten eerste tonen de cijfers – in de huidige context van een vrij verkeer van goederen en diensten in de EU en vrij verkeer van personen van de nieuwe lidstaten voor wat de knelpuntberoepen betreft – reeds een gevoelige stijging van het aantal legale EU-arbeidsmigranten,

135 “Making Europe more attractive to highly skilled migrants and increasing the protection of lawfully residing and working migrants”, EU press release, 23.10.2007, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1575> (10.01.2008)

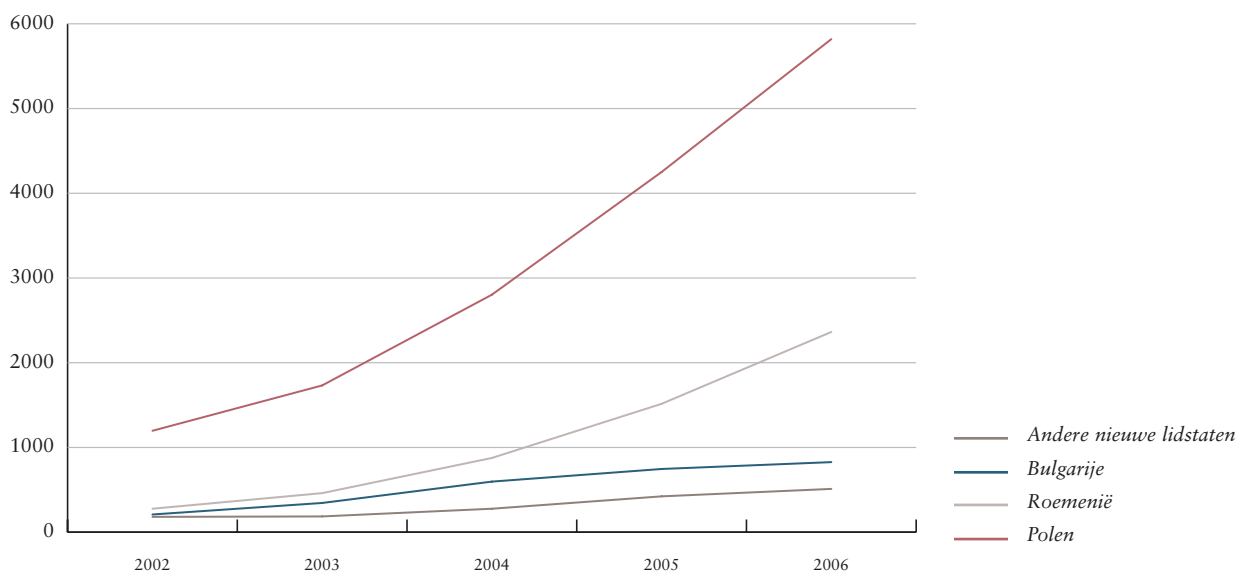
136 Het is onmogelijk om hier dieper in te gaan op deze kwestie. Verder informatie over dit thema kan onder meer teruggevonden worden in: Dayton-Johnson, J., Katseli, L., Maniatis, G., Münz, R., Papademetriou, D. (2007) *Gaining from Migration: towards a new mobility system*, OECD – Development Centre; Paris,

137 Er bestaat wel enige onduidelijkheid over deze opheffing immers of deze ook geldt ten aanzien van de laatst toetredende lidstaten, Roemenië en Bulgarije (cf. p.138-141).

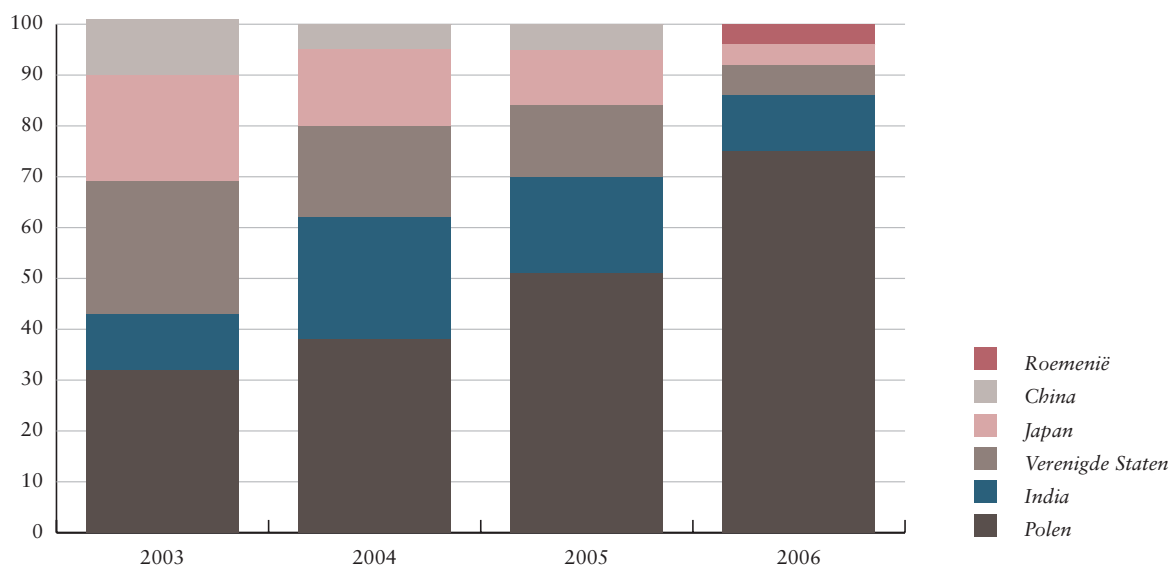
zowel bij de zelfstandigen (figuur 1) als bij de Poolse werknemers (figuur 2). Figuur 2 geeft duidelijk aan dat voornamelijk Poolse werknemers tot de arbeidsmarkt worden toegelaten via een arbeidskaart A of B. Opvallend is dat in 2006 de Roemeense werknemers voor het eerst in de top 5 aanwezig zijn ten koste van de Chinese werknemers. Verder valt ook de stijgende groep Indische werknemers op over de periode 2003-2006. Het valt te verwachten dat deze trend zich ook in de komende jaren (versterkt) zal doorzetten¹³⁸. Wat de EU-onderdanen betreft zal het vrijmaken van het verkeer van personen voor alle EU-onderdanen zeker een impact hebben op het aantal werknemers uit nieuwe lidstaten die in België worden tewerkgesteld.

Moeilijker te voorspellen maar zeker van nabij op te volgen is, ten tweede, de impact van de Europese richtlijn 2003/109 over de status van langdurig ingezetenen (i.e. derdelanders die reeds vijf jaar legaal in één van de lidstaten verblijven). Deze richtlijn bepaalt dat langdurig ingezetenen recht hebben op een tweede verblijf in een andere lidstaat. Het is momenteel onmogelijk om aan te geven of deze richtlijn een interne migratie van derdelanders vanuit minder welvarende regio's van de EU naar de economisch sterkste regio's in gang zal zetten. Het is mogelijk dat het basisprincipe van vrij verkeer van personen dat momenteel nog niet voor de verwachte opstoot van migratie tussen EU-lidstaten heeft gezorgd, wel een dergelijk effect resorteert als gevolg van de volledige vrijmaking van het verkeer van personen voor alle EU-onderdanen en van de mogelijkheid tot migratie voor langdurig ingezetenen derdelanders.

Figuur 1: Evolutie van het aantal verzekeringsplichtige zelfstandigen uit de nieuwe EU-lidstaten, 2002-2006 (top 5)
(Bron: Rijksinstituut voor Sociale Verzekering der Zelfstandigen)



Figuur 2: Evolutie eerste arbeidskaarten A + B, 2003-2006 (top 5), percentages (Bron: FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg)



6 Het uitwijzings- en verwijderings- beleid



1. Inleiding

De gesloten centra zijn de ultieme ‘vertaling’ van de wijze waarop de overheden hun soevereiniteit uitoefenen met betrekking tot de toegang tot het grondgebied, het toekennen van een verblijfsvergunning en het toezicht op het verblijf van vreemdelingen. De vrouwen, mannen en kinderen die in de gesloten centra worden vastgehouden, zijn personen aan wie België ‘neen’ zegt en die ons land meent te moeten verwijderen, tegenhouden of naar de grens terugbrengen.

De plaatsing in een gesloten centrum is een maatregel die een aanslag pleegt op de individuele vrijheid: bijgevolg mag men die maatregel niet als alledaags beschouwen, noch de ernst ervan minimaliseren. Over welke reële mogelijkheden beschikt de in een gesloten centrum vastgehouden vreemdeling om zijn rechten uit te oefenen en de gegrondheid te betwisten van de maatregelen van verwijdering en opsluiting waarvan hij het voorwerp is? Het is nodig zich stelselmatig af te vragen of het noodzakelijk is om de vrijheid te ontnemen aan de vreemdelingen die het voorwerp zijn van een beslissing van verwijdering, rekening houdend met het doel van de opsluiting. Dit geldt in het bijzonder met betrekking tot bepaalde categorieën van vreemdelingen, zoals de asielzoekers in Dublin-procedure of de vreemdelingen die na afloop van een straf of maatregel van voorlopige hechtenis van een gevangenis naar een gesloten centrum worden overgebracht. Men moet zich ook vragen stellen over de evenredigheid van een detentiemaatregel, rekening houdend met het doel van de verwijdering. Dit geldt meer bepaald ten overstaan van sommige bijzonder kwetsbare categorieën van vreemdelingen: kinderen, zwangere vrouwen, ernstig zieke personen, bejaarden, gehandicapten. Tot slot moet men zich ook vragen stellen over de voorwaarden van detentie en nagaan of ze de menselijke waardigheid niet in het gedrang brengen.



2. De dringende behoefte aan kennis en evaluatie

2.1. De statistieken

De statistieken die de verschillende gesloten centra opstellen, zijn heterogeen en ongelijk. In het bijzonder geven ze geen algemeen beeld van de reële duur van detentie van een persoon die een gesloten centrum naar een ander wordt overgebracht. Evenmin laten ze toe de duur en de afloop van de opsluiting per nationaliteit of per categorie te analyseren. Ze bevatten evenmin gegevens over herhaalde opsluitingen. Om bijvoorbeeld een gevoelig probleem aan te halen: blijkbaar beschikt de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) niet over coherente en precieze gegevens betreffende de detentie van kinderen in de gesloten centra wat betreft de laatste jaren.

De detentie van kinderen: mysterieuze cijfers

In het jaarverslag 2005 van DVZ lezen we: ‘In 2005 werden 247 families met in totaal 510 kinderen vastgehouden in RC 127bis.’¹³⁹ Er wordt niet gesproken over de kinderen die werden vastgehouden in het centrum 127. In het jaarverslag 2006 van DVZ staat: ‘In 2006 werden in totaal een 460-tal families vastgehouden in de gesloten centra.’ Er wordt echter niet gepreciseerd hoeveel individuele kinderen deel uitmaakten van dit approximatieve aantal gezinnen.

In het onderzoek dat het studiebureau SumResearch, dat toegang heeft gekregen tot de bij DVZ beschikbare gegevens, in opdracht van de FOD Binnenlandse Zaken heeft gevoerd naar de alternatieven voor de detentie van gezinnen, verklaart dit bureau: ‘SumResearch is verwonderd te moeten vaststellen dat niet alle relevante gegevens op systematische en eenvormige wijze worden verzameld voor de verschillende gesloten centra¹⁴⁰. Hierdoor ontbreken bepaalde essentiële gegevens (bijvoorbeeld m.b.t. het statuut en de nationaliteit van de gezinnen in de gesloten centra), en zijn de gegevens zoals verzameld op basis van de inschrijvingen in de verschillende centra niet altijd vergelijkbaar (bijvoorbeeld m.b.t. de verblijfsduur).’¹⁴¹

Uit de uiteenlopende gegevens die SumResearch kon bijeenbrengen, blijkt dat 660 kinderen in de loop van het jaar 2005 vastgehouden zouden zijn geweest in gesloten centra in België; voor 2006 zou het om 746

kinderen gaan¹⁴².

Nog steeds volgens SumResearch zouden 152 kinderen in 2006 vastgehouden zijn geweest in het centrum 127, 505 in het centrum 127bis, 203 in Merksplas en 38 in Vottem; dit geeft in totaal 898 kinderen. Dit lijken echter ruwe schattingen te zijn: in het jaarverslag van het centrum 127 bis staat immers dat er 537 kinderen (in plaats van 505) zouden zijn vastgehouden in 2006; in het jaarverslag van het gesloten centrum van Merksplas staat dat er 206 begeleide minderjarigen (in plaats van 203) zouden zijn vastgehouden in hetzelfde jaar.

Welke bronnen we ook raadplegen, de genoemde cijfers houden geen rekening met het aantal kinderen die worden vastgehouden in het INAD-centrum. Het gaat om 109 kinderen in 2005 en 67 kinderen in 2006.

Het Centrum beschikt niet over exhaustieve gegevens met betrekking tot de detentie van kinderen in 2007: de maandelijks statistieken die ter beschikking werden gesteld zijn onvolledig. DVZ geeft aan dat 190 gezinnen met in totaal 401 kinderen (waaronder 6 meerderjarigen) vastgehouden werden.

DVZ deelt mee dat het de verzameling van statistische gegevens met betrekking tot de gesloten centra wil verbeteren door een nieuw informaticasysteem in te voeren.

Het Centrum benadrukt, zoals het voorheen reeds op verschillende momenten heeft gedaan, hoe belangrijk het is om te kunnen beschikken over homogene, betrouwbare, transparante en geïntegreerde statistische gegevens betreffende de gesloten centra.

139 Dienst Vreemdelingenzaken, jaarverslag 2005, p.100.

140 Dienst Vreemdelingenzaken, jaarverslag 2006, p.106.

141 SumResearch, ‘Studie naar alternatieven voor de vasthouding van gezinnen met kinderen in gesloten centra. Deel 1: Voorstudie’, p. 40

142 De kinderen die worden vastgehouden in het INAD-centrum zijn niet opgenomen in deze cijfers.

2.2. Twintig jaar later: tijd om de balans op te maken

Het eerste gesloten centrum in België is opgericht in 1988. Twintig jaar later is het centrum 127, dat een voorlopige infrastructuur moest zijn, nog steeds operationeel. Het centrum 127bis, het INAD-centrum, het centrum voor illegalen te Brugge, Merksplas en Vottem zijn gevolgd.

Er worden voorstellen geformuleerd die nu eens tot doel hebben de capaciteit van de gesloten centra uit te breiden of dan weer nieuwe gesloten centra te bouwen, gespecialiseerd in de detentie van deze of gene categorie van vreemdelingen. Er is echter nooit een globale evaluatie gemaakt van het detentie- en verwijderingsbeleid ten aanzien van vreemdelingen wanneer zij verwijderd worden. Toch roept dit beleid vele vragen op, zowel vanuit het oogpunt van de eerbied voor de rechten van de mens als vanuit het oogpunt van de praktische efficiëntie en van de financiële en menselijke kosten van het beleid. Het is tijd om evaluatiemechanismen in te voeren en een ernstig debat te openen betreffende de alternatieven voor het detentie- en verwijderingsbeleid van vreemdelingen die illegaal in ons land verblijven.

➤ Op dit punt schaarde het Centrum zich achter de Commissie-Vermeersch II die, in haar aanbeveling 32, 'een macro-economische evaluatie van het verwijderingsbeleid' wenste te maken.

Voorafgaand aan elk debat over de relevantie van nieuwe initiatieven om de capaciteit van de bestaande centra te verhogen of nieuwe centra op te richten, vraagt het Centrum de regering om een zo objectief mogelijke kosten-baten-evaluatie te laten maken van het detentiebeleid ten aanzien van asielzoekers en het verwijderingsbeleid van de vreemdelingen die onwettig in ons land verblijven. Daarbij moeten alternatieven voor de detentie worden onderzocht. Deze evaluatie zou aan het parlement moeten worden voorgesteld en het voorwerp moeten zijn van een grondig publiek debat.

3. De gesloten centra, rechtsbescherming en het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel

3.1. Toegang tot informatie

Beschikken over informatie is een noodzakelijke voorwaarde om zijn rechten te kunnen uitoefenen of te kunnen beschikken over een daadwerkelijk rechtsmiddel. We dienen aandacht te vestigen op de volgende evidentie: “De rechten van personen die van hun vrijheid worden beroofd hebben weinig waarde indien de betrokkenen het bestaan van die rechten niet kennen.”¹⁴³ De kwaliteit van de informatie die wordt verstrekt aan de vreemdelingen die in een gesloten centrum worden vastgehouden en de motivering van de beslissing tot verwijdering en tot vrijheidsberoving die tegen hen wordt genomen, blijft te wisselvallig. De ‘informatiebrochure’¹⁴⁴ bestemd voor de personen in detentie in de gesloten centra, wordt niet in alle centra stelselmatig aan hen overhandigd en de begeleidende toelichting is al te vaak onvolledig.

Veelvuldig gebruik maken van de diensten van andere vreemdelingen in detentie om de vreemdeling – in een taal die hij begrijpt – kennis te geven van de redenen, de draagwijdte en de beroepsmogelijkheden van en tegen de beslissingen waarvan hij het voorwerp is, biedt niet de vereiste waarborgen inzake kwaliteit en vertrouwelijkheid.

3.2. Toegang tot rechtsbijstand

De vreemdeling in detentie is zich niet noodzakelijk bewust van het feit dat hij gratis recht heeft op de diensten van een advocaat. Er kunnen verschillende dagen voorbijgaan vóór de persoon in detentie contact kan opnemen met een advocaat of aan de sociale dienst kan vragen om voor hem een advocaat te laten aanwijzen. De sociale dienst moet dan contact opnemen met het bevoegde Bureau voor Rechtsbijstand. Eens de advocaat is aangewezen, heeft de vreemdeling geen controle over de snelheid van diens reactie en is het voor hem niet altijd mogelijk om alle vereiste informatie tijdig te bezorgen. Zowel de personeelsleden van de gesloten centra als de vreemdelingen aldaar in detentie, maken gewag van de moeilijkheden die ze ondervinden om telefonisch contact op te nemen met de advocaten: heel wat advocaten zijn

moelijk bereikbaar. Vele vreemdelingen verklaren dat ze onvoldoende op de hoogte worden gebracht van het beroep dat ze eventueel indienen en van wat ze daarvan mogen verwachten.

3.3. De toegankelijkheidsvoorwaarden voor het beroep tot schorsing in uiterst dringende noodzakelijkheid

Voortaan biedt de wet aan de vreemdeling die het voorwerp is van een maatregel tot verwijdering of terugleiding waarvan de uitvoering nakend is de mogelijkheid om daarvan de schorsing te vorderen volgens de procedure in uiterst dringende noodzakelijkheid (UDN) bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, parallel met of voorafgaand aan het indienen van een beroep tot nietigverklaring. Voor zover de vereiste vormen en termijnen worden nageleefd, wordt deze schorsing toegestaan op voorwaarde dat de aanvrager ‘ernstige middelen aanvoert die de schorsing van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en op voorwaarde dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van die beslissing een moeilijk te herstellen en ernstig nadeel kan berokkenen’. Het indienen van een beroep in uiterst dringende noodzakelijkheid schorst de aangevochten maatregel alleen voor zover het beroep wordt ingediend binnen de 24 uur vanaf zijn betekening¹⁴⁵!

De vreemdelingen zijn slecht geïnformeerd over deze voorwaarde. De beslissingen van verwijdering en terugleiding die aan de vreemdelingen worden betekend, vermelden weliswaar de mogelijkheid om een vordering tot vernietiging in te dienen bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, evenals de mogelijkheid om een vordering tot schorsing in te dienen, en voegen eraan toe dat ‘het indienen van een beroep tot nietigverklaring en van een vordering tot schorsing niet tot gevolg heeft deze maatregel op te schorten’. Ze zeggen echter

143 Uittreksel uit het 12de Algemeen activiteitenverslag van het CPT (2002), CPT.Info (92)3, par.44.

144 Bedoeld in artikel 17 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002.

145 De nieuwe artikelen 39/82 en 39/83 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

niets over de voorwaarden betreffende het beroep in UDN.

De termijn van 24 uur kan onmogelijk worden gehandhaafd, daar het personeel van sommige gesloten centra eenvoudigweg weigert om de vreemdelingen kennis te geven van de mogelijkheid om een beroep in UDN in te dienen, door hen de daartoe voorziene informatiefiche niet te overhandigen. Deze praktijk wordt voornamelijk vastgesteld bij vreemdelingen die tijdens het weekend of een verlofdag in het centrum aankomen.

Gelet op de juridische en materiële obstakels die een vreemdeling in detentie moet overwinnen om op geldige wijze een beroep in te dienen dat ertoe kan leiden dat de beslissing tot verwijdering wordt geschorst, kunnen we vraagtekens plaatsen bij zijn recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel. Het Centrum wijst in het bijzonder op de vereisten die het Ministercomité van de Raad van Europa heeft geformuleerd en volgens de welke ‘de termijn om het beroep uit te oefenen niet onredelijk kort mag zijn’ en ‘de uitoefening van het beroep een opschortende werking zou moeten hebben indien de te verwijderen persoon een verdedigbaar bezwaar aanvoert en beweert dat hij zou worden onderworpen aan behandelingen die strijdig zijn met de mensenrechten (...)’¹⁴⁶.

3.4. De specifieke moeilijkheden voor de vreemdeling die in het INAD-centrum wordt vastgehouden om zijn recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel uit te oefenen

Het INAD is het gesloten centrum binnen de internationale zone van de luchthaven van Brussel-Nationaal en waar voornamelijk de vreemdelingen worden vastgehouden aan wie de toegang tot het grondgebied wordt geweigerd¹⁴⁷.

Wie in het INAD-centrum wordt vastgehouden, is volledig afgesloten van de wereld. Hij ontvangt geen enkele informatiebrochure en men stelt hem niet spontaan voor om een beroep te doen op een advocaat of op het consulaat van zijn land. In het INAD is er

geen sociale dienst. Het uitoefenen van zijn rechten door de vreemdeling is in grote mate afhankelijk van zijn vermogen om te reageren en zich te laten horen, maar ook – heel concreet – van het ogenblik waarop hij in het INAD-centrum aankomt: het is bijzonder moeilijk om op nuttige wijze te reageren wanneer men wordt aangehouden op de vooravond van een feestdag en de vlucht voor de terugleiding nakend is.

↘ Het Centrum benadrukt hoe belangrijk het is om aan alle vreemdelingen die het voorwerp zijn van een maatregel van terugleiding of verwijdering van het grondgebied en van een vrijheidsberovende maatregel nauwkeurige en volledige informatie te verstrekken over de draagwijdte van deze beslissingen en over de mogelijkheden die zij hebben om de gegrondheid daarvan te betwisten. Het beveelt aan om binnen de gesloten centra juridische permanenties te verzekeren die op onafhankelijke wijze instaan voor de eerste-lijnsrechtsbijstand. Er zou ook reden toe zijn om na te denken over de wijze waarop de bureaus voor rechtsbijstand over het hele land de verdediging van de personen die in gesloten centra worden vastgehouden, evenwichtiger kunnen verdelen. Bovendien is het volgens het Centrum noodzakelijk om de personen die het voorwerp zijn van een beslissing van terugleiding en vasthouding in het INAD-centrum stelselmatig op de hoogte te brengen van hun recht om een advocaat te raadplegen en gratis rechtsbijstand te genieten. Tot slot vraagt het Centrum aan de wetgever om de voorwaarden te versoepelen inzake de vorm en de termijn van de vordering tot schorsing in UDN, waarvan de indiening leidt tot het schorsen van de aangevochten beslissing van terugleiding of verwijdering.

¹⁴⁶ 5de van de ‘Twintig richtlijnen over de gedwongen terugkeer’, aangenomen door het Ministercomité op 9 mei 2005.

¹⁴⁷ In zeldzamere gevallen wordt het ook gebruikt als een gewoon gesloten centrum; het ontvangt bovendien vreemdelingen die illegaal in ons land verblijven en van wie de verwijdering op heel korte termijn is gepland.

Het arrest “Riad en Idab” tegen België

Op 24 januari 2008 veroordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens de Belgische Staat voor het schenden van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

In dit geval werd de praktijk van de invrijheidstelling in de transitzone van de luchthaven Brussel-Nationaal onderworpen werd aan de controle van het Hof. Ter herinnering, het gaat hier om personen aan wie de toegang tot het grondgebied geweigerd was, die administratief vastgehouden werden in een gesloten centrum (vooral in het INAD en centrum 127), maar voor wie de Raadkamer – die volgens de wet belast is met de controle op deze detentie – hun invrijheidstelling had bevolen. Als gevolg op een bevel tot invrijheidstelling laat de Dienst Vreemdelingenzaken de betrokken personen ‘vrij’ in de transitzone en beschouwt hiermee de gerechtelijke beslissing als uitgevoerd.

Het arrest, dat unaniem werd uitgesproken, veroordeelt deze praktijk ten zeerste.

1. De invrijheidstelling in de transitzone is geen vrijlating.

- › Het Hof zegt voor recht dat: het plaatsen van een vreemdeling in de transitzone is in essentie een opsluiting (§68).
- › Het Hof stelt vast dat de verplaatsing en het vasthouden in de transitzone geen blijk gaf van een toepassing te goeder trouw van de wetgeving inzake immigratie (§76).
- › Het Hof stelt vast dat “het feit om een individu in deze zone ‘in detentie te houden’ voor een onbepaalde en onvoorzienbare periode zonder dat deze detentie gebaseerd is op een concrete wettelijke bepaling of een geldige gerechtelijke beslissing en met beperkte mogelijkheden tot gerechtelijke controle (...) is op zich tegenstrijdig met het principe van rechtzekerheid dat (...) deel uitmaakt van de fundamentele onderdelen van een rechtstaat” (§78). Deze detentie is dus onregelmatig en een schending van het recht op vrijheid zoals bepaald in het artikel 5§1 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens.

2. Bij het ontnemen van de vrijheid van de verzoekers moet de Staat zich ervan verzekeren dat deze detentie gebeurt in omstandigheden die in overeenstemming zijn met het respect voor de menselijke waardigheid:

- › Het Hof stelt vast dat dit niet het geval was, gezien de levensomstandigheden in de transitzone (§104 tot 107).
- › Het Hof beschouwt het feit dat na een invrijheidstelling zijn vrijheid opnieuw wordt ontnomen op een andere plaats als een verzwarende omstandigheid (§108).
- › Het Hof is van mening dat in casu het vasthouden in de transitzone een onmenselijke en vernederende behandeling is, in de zin van artikel 3 van het Verdrag. Het gaat dus om een schending van die bepaling. (§110 en 111)

Zoals andere actoren op het terrein, heeft het Centrum deze praktijk meerdere keren aangeklaagd. Het arrest heeft het einde van deze praktijk aangekondigd.

Er moet nu gevolg gegeven worden aan dit arrest. DVZ heeft ons meegedeeld dat sinds het arrest geen personen meer in de transitzone werden geplaatst

4. De detentie van vreemdelingen en de “Dublin”-verordening

De “Dublin” verordening verbindt de Lidstaten van de Europese Unie alsook Noorwegen en IJsland. Deze verordening stelt, volgens hiërarchisch onderscheiden criteria, de Staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielaanvraag vast. Enerzijds verzekert deze verordening de asielzoeker dat zijn/haar aanvraag effectief wordt behandeld door één van de betrokken staten. Anderzijds wil deze verordening voorkomen dat eenzelfde persoon opeenvolgende aanvragen richt aan de verschillende door de Dublin verordening gebonden staten. In toepassing van deze verordening onderzoekt de Belgische overheid eerst of zij bevoegd is voor de behandeling van een asielaanvraag en of zij een andere door de Dublin verordening gebonden staat kan verzoeken om de asielaanvrager over te nemen of terug te nemen.

Het feit dat vaak wordt overgegaan tot de detentie van vreemdelingen met het oog op hun overdracht in het kader van de Dublin II verordening, vormt een groot probleem.

Voorafgaand aan hun vrijheidsberoving, krijgen de betrokken personen niet de mogelijkheid om vrij te reizen naar het land, verantwoordelijk voor hun asielaanvraag. De afgeleverde detentiebevelen bevatten een stereotiepe motivatie, zonder oog voor de individuele situatie van elke persoon.

Tot slot, en dit is zeker niet de minst belangrijke zorg, hebben we gezien dat een groot aantal kinderen wordt getroffen door het feit dat België momenteel prioriteit geeft aan de detentie van de ‘Dublin-gevallen’¹⁴⁸.

DVZ deelt mee dat sinds 1 juni 2007 (de datum van in werking treding van de wet die, in bepaalde gevallen, de detentie van asielzoekers mogelijk maakt, alvorens er een beslissing genomen is over de verantwoordelijke Staat voor de behandeling van de asielaanvraag) tot midden december 2007, 32.66% van de personen die een asielaanvraag in België indienden en die al geregistreerd zijn in het Eurodac systeem¹⁴⁹, in detentie werd geplaatst nog voor DVZ een verzoek tot overname of terugname aan een door de Dublin verordening gebonden staat richtte. 68.48% van de asielaanvragers voor wie DVZ een akkoord voor overname of terugname ontving, verbleef in detentie. In totaal

verbleven voor die periode 7.52% van de asielaanvragers in detentie in het kader van de toepassing van de Dublin II verordening.

148
149

Cf. supra.
Registratie in het Eurodac systeem betekent dat een eerste asielaanvraag in een ander land werd ingediend.

5. Van de gevangenis naar het gesloten centrum

Sinds 2002 bestaat een deel van de bevolking in de gesloten centra uit vreemdelingen die van een gevangenis naar een gesloten centrum worden overgebracht: nadat ze – soms vroegtijdig – worden ‘vrijgelaten’ na afloop van een gevangenisstraf die werd uitgesproken als gevolg van een strafrechtelijke inbreuk, worden ze onmiddellijk ‘administratief’ opgesloten in een gesloten centrum met het oog op een verwijdering van het grondgebied. In 2006 werden aldus 478¹⁵⁰ personen van de ene plaats van opsluiting naar de andere overgebracht. Ex-gevangenen worden alleen overgebracht naar de gesloten centra in Brugge, Merksplas en Vottem, de drie meest beveiligde gesloten centra. In de praktijk vertegenwoordigen ex-gevangenen binnen een gesloten centrum niet meer dan 20% van het totaal aantal vastgehouden personen.

De datum waarop een gedetineerde de gevangenis verlaat, is voorzienbaar. Indien het gaat om een vreemdeling die geen verblijfsvergunning zal hebben bij het verlaten van de gevangenis en indien zijn verwijdering noodzakelijk wordt geacht en juridisch en materieel mogelijk blijkt, dan moeten de maatregelen daartoe tijdig vanuit de gevangenis worden genomen opdat de betrokkene kan worden verwijderd zodra hij de gevangenis verlaat. In verband hiermee zijn we verheugd over de oprichting van een ‘Cel Identificatie Gevangenen’ binnen de Dienst Vreemdelingenzaken. Dit is het resultaat van een protocol van akkoord tussen de FOD Justitie en DVZ: zo kan deze laatste gemakkelijker de nodige maatregelen treffen met het oog op de verwijdering van de vreemdeling vanuit de gevangenis. De gevolgen hiervan zijn echter nog niet voldoende zichtbaar, want halverwege het jaar 2006 werd beslist om de plaatsen die in de gesloten centra voor ex-gevangenen worden voorbehouden nog te verhogen¹⁵¹. De samenwerking met sommige ambassades met het oog op het identificeren en afleveren van de vereiste reisdocumenten verloopt niet altijd optimaal.

Te veel ex-gevangenen die we in de gesloten centra hebben ontmoet, verklaren echter dat er vóór hun overbrenging nooit met hen contact is opgenomen om hun verwijdering voor te bereiden en dat ze niet wisten dat ze na afloop van hun straf naar een gesloten centrum zouden worden overgebracht.

Het vasthouden in een gesloten centrum mag nooit een sanctie zijn: het is slechts een middel om een maatregel van verwijdering uit te voeren. Dit principe is toepasbaar zowel op de ex-gevangenen als op de “gewone” personen in onwettig verblijf. Het verwijderingspercentage van

die ex-gevangenen is echter lager dan dat van de tweede groep: blijkbaar worden ex-gevangenen vaker vrijgelaten uit een gesloten centrum dan de andere vreemdelingen. Rekening houdend met de zin voor realiteit en het principe van de ‘noodzakelijkheid’ van eender welke detentiemaatregel moeten we onder ogen durven zien dat indien een vreemdeling niet kan worden verwijderd bij het verlaten van de gevangenis, ook al werden de maatregelen met het oog op zijn verwijdering tijdig genomen, er nagenoeg geen reden is om aan te nemen dat hij gemakkelijker zal kunnen worden verwijderd vanuit een gesloten centrum en dat deze nieuwe opsluiting wat dan ook kan oplossen.

DVZ deelt mee dat in 2007, 300 vreemdelingen direct vanuit een gevangenis werden verwijderd. 607 voormalige gevangenen werden naar een gesloten instelling overgebracht, 190 van hen werden gerepatriëerd, 347 werden in vrijheid gesteld en 70 bevonden zich eind 2007 nog in een gesloten centrum. Het gevangenisverleden van vreemdelingen die in gesloten centra worden vastgehouden blijft niet zonder impact op de realiteit in die gesloten centra: dat blijkt uit het feit dat de minst beveiligde gesloten centra geen vreemdelingen willen opnemen die uit de gevangenis komen, uit de maximale verhouding van 20% die de gesloten centra als voorwaarde stellen en uit het feit dat tegen die ex-gevangenen vaker tuchtmaatregelen worden genomen.

➤ Volgens het Centrum is er reden niet alleen om zoveel mogelijk te vermijden dat ex-gevangenen in de gesloten centra terechtkomen, door ‘stroomopwaarts’ te handelen, maar ook, indien hun aanwezigheid gedeeltelijk onvermijdelijk blijft, om het regime van ‘leven in groepsverband’ in de gesloten centra te versoepelen en rekening te houden met de heel specifieke moeilijkheden die de vreemdelingen die de gevangenis verlaten kunnen en vrezes te krijgen met het oog op hun sociale integratie. Tevens is het Centrum overtuigd van de positieve gevolgen van alle maatregelen die de bekwaamheid van het personeel van de gesloten centra om conflicten te voorkomen en te beheren kunnen versterken.

150 Jaarverslag 2006 van de Dienst Vreemdelingenzaken, p. 113.
151 Jaarverslag 2006 van de Dienst Vreemdelingenzaken, p. 113.

6. De detentie van kinderen in gesloten centra

Een van de lessen uit het “arrest-Tabitha” werd getrokken door de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen: de wet bepaalt dat niet-begeleide minderjarigen binnen een termijn van 24 uur na hun aankomst aan de grens moeten opgevangen worden in een observatie- en oriëntatiecentrum. Ze mogen dus niet meer vastgehouden worden in een gesloten centrum. Bestaat er twijfel over de minderjarigheid, dan moet de leeftijd worden vastgesteld binnen de drie dagen na de aankomst; deze termijn kan onder uitzonderlijke omstandigheden eenmaal worden verlengd. Dit is onbetwistbaar een stap vooruit.

Terwijl de hoop leefde dat er in 2007 echte alternatieven zouden worden ontwikkeld voor het vasthouden van kinderen die in het gezelschap van één of van beide ouders in ons land aankomen, is er op dat vlak niets gebeurd. De federale overheidsdienst Binnenlandse Zaken had aan het bureau SumResearch de opdracht gegeven een studie te voeren ‘naar de alternatieven voor de vasthouding van gezinnen met kinderen in gesloten centra met het oog op hun verwijdering’. Dit onderzoek werd gevoerd tussen oktober 2006 en februari 2007 en kwam meer bepaald tot het volgende besluit: ‘Het behoud van gezinnen met kinderen is, vanuit het standpunt van de rechten van het kind en van zijn welzijn, onaanvaardbaar in de huidige omstandigheden die men vandaag aantreft in de gesloten centra’¹⁵².

De aanbevelingen van het expertisebureau werden slechts op 25 april bekendgemaakt voor de Commissie Binnenlandse Zaken van de Kamer, d.i. nauwelijks enkele dagen vóór de ontbinding van deze Commissie. De voorstelling van deze aanbevelingen gaf geen aanleiding tot de aangekondigde grondige bespreking. De status-quo werd verkozen boven de alternatieven: in het INAD-centrum, het centrum 127, het centrum 127bis en het gesloten centrum van Merksplas worden nog steeds mannen en vrouwen met hun kinderen opgesloten.

➤ Het Centrum neemt acte van de inspanningen die in de gesloten centra worden geleverd om de omstandigheden voor de kinderen menselijker te maken. Dit neemt echter niet weg dat deze centra plaatsen blijven waar mensen worden vastgehouden. De banalisering van de detentie van kinderen bij de toepassing van het reglement Dublin II is bijzonder zorgwekkend. De detentie van kinderen in gesloten centra blijft onaanvaardbaar, zowel uit ethisch als uit humanitair oogpunt.

152 Studie naar alternatieven voor de vasthouding van gezinnen met kinderen in gesloten centra met het oog op hun verwijdering, SumResearch.

7. Ernstig zieke vreemdelingen

De Dienst Vreemdelingenzaken is niet noodzakelijk op de hoogte van de medische of psychiatrische situatie van een persoon in onwettig verblijf op het ogenblik van zijn aanhouding. Ook wanneer volgens het personeel van het gesloten centrum blijkt dat de betrokkene om medische of psychiatrische redenen niet geschikt is om te worden vastgehouden of verwijderd, staat het soms voor een dilemma, daar het niet kan aanbevelen dat een ernstig zieke persoon zomaar wordt vrijgelaten. Het is vaak moeilijk om te bepalen welke individuele oplossing genoegdoening schenkt, met name wegens het gebrek aan plaatsen in gespecialiseerde instellingen en gelet op de vraag wie de kosten van een dergelijke plaatsing op zich moet nemen. Ernstig zieke personen of personen met ernstige psychiatrische aandoeningen worden te lang vastgehouden in gesloten centra die niet uitgerust zijn om die personen op te vangen of correct te behandelen.

↳ Het Centrum vraagt dat structurele oplossingen worden uitgewerkt die toelaten dat personen in onwettig verblijf die ernstig ziek zijn of ernstige psychiatrische aandoeningen hebben en wegens hun gezondheid niet kunnen worden verwijderd op passende wijze kunnen worden opgevangen in gespecialiseerde instellingen.

8. Naar een nieuw centrum 127 en een nieuw INAD-centrum

Het Centrum heeft herhaaldelijk zijn wens te kennen gegeven dat het centrum 127 en het INAD-centrum buiten gebruik zouden worden gesteld: de ouderdom en het gebrek aan hygiëne in het eerste centrum en de onmogelijkheid voor personen die in het INAD-centrum worden vastgehouden om in de buitenlucht te komen of zelfs maar een luchtje te scheppen; de uitsluiting, in beide centra, van het recht om bezoek van naasten te krijgen; het gebrek aan privacy; het feit dat geen enkele wet en geen enkel reglement de werking van het INAD-centrum regelt werden al overvloedig bekritiseerd. Het Centrum kan zich er alleen maar over verheugen dat men eindelijk lijkt te luisteren naar de vele actoren die uiting hebben gegeven aan hun bezorgdheid over de bestaande situatie. Op 27 april 2007 heeft de Ministerraad het ontwerp goedgekeurd voor het bouwen van een nieuw gesloten centrum dat het centrum 127 en het INAD-centrum moet vervangen.

↘ Het Centrum wil erop wijzen dat er in de gesloten centra reden is om ‘zowel in het ontwerp als in de inrichting van de plaatsen de indruk van een gevangenisomgeving zoveel mogelijk te vermijden’¹⁵³: de aanpak die heeft toegelaten dat het personeel een betrekkelijk minder beklemmend klimaat creëert en onderhoudt in het centrum 127 en het INAD-centrum, ondanks de moeilijke materiële omstandigheden waarmee het wordt geconfronteerd, moet worden aangemoedigd in het te bouwen gesloten centrum.

9. Het groepsregime en de afzondering

9.1. Het groepsregime

Het “groepsregime” zoals het in de gesloten centra wordt toegepast, zorgt voor problemen. Dat blijkt uit het te groot aantal incidenten dat zich in 2007 heeft voorgedaan.

Het Centrum stelt vast hoezeer de spanningen – die onlosmakelijk verbonden zijn met eender welke situatie van vrijheidsberoving – in de gesloten centra nog kunnen worden aangewakkerd door de overdreven strengheid van het groepsregime en door het gevoel niets om handen te hebben waarmee de personen te maken krijgen die er langdurig worden vastgehouden. Volgens het Centrum moet hierover verder worden nagedacht. Daarbij wijst het Centrum erop dat terwijl artikel 83 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 het principe van ‘het leven in groepsverband’ in de gesloten centra invoert, het dit regime beperkt tot het leven overdag. Het Centrum benadrukt ook dat dezelfde bepaling de directeurs van de gesloten centra ertoe verplicht ‘de noodzakelijke infrastructuur ter beschikking van de bewoners te stellen om aan hun privacy-noden tegemoet te komen’. Het Centrum legt de nadruk op het feit dat, terwijl artikel 82 van hetzelfde koninklijk besluit het recht van elke bewoner waarborgt om ten minste twee uur per dag te wandelen, uit geen enkel element blijkt dat het om een verplichting gaat. Tot slot nodigt het Centrum de regering uit om de uitvoering te overwegen van de mogelijkheid die haar wordt geboden door de wet van 15 december 1980 en die erin bestaat toe te laten dat de personen die in de gesloten centra worden vastgehouden ‘er arbeid verrichten tegen vergoeding’.¹⁵⁴

9.2. De afzondering

De toepasselijke reglementering voorziet in vijf soorten mogelijke uitzonderingen op het ‘regime van het leven in groepsverband’: de afzondering om medische redenen, de bijzondere voorwaarden voor de opvang van families, de afzondering om redenen van veiligheid, de disciplinaire afzondering en de afzondering ‘in het kader van de effectieve verwijdering van de bewoner’.¹⁵⁵

De verwarring die in de feiten bestaat tussen de afzondering als tuchtmaatregel en de afzondering om redenen van veiligheid, zorgt voor problemen. De afzondering als tuchtmaatregel is strikt gereguleerd: het koninklijk besluit bevat een beperkende opsomming van de handelingen die aanleiding kunnen geven tot een dergelijke maatregel, waarborgt het recht van de vastgehouden persoon om te worden gehoord vóór eender welke sanctie wordt genomen en beperkt de duur van de plaatsing in een tuchtcel strikt in de tijd. De afzondering om ‘veiligheidsredenen’ daarentegen is nauwelijks gereguleerd en de duur ervan is niet beperkt. De verleiding is reëel om te grijpen naar de afzondering om ‘veiligheidsredenen’ wanneer het niet mogelijk is de afzondering als tuchtmaatregel uit te spreken of die maatregel te verlengen tegen een vastgehouden persoon die wordt geacht moeilijk te zijn. Het gevaar bestaat dat de afzondering om ‘veiligheidsredenen’ een tuchtstraf wordt die niet als zodanig wordt omschreven en ook niet de waarborgen biedt die normaal bij dergelijke sanctie horen.

➤ Het Centrum pleit ervoor dat de afzondering om ‘veiligheidsredenen’ strikt wordt gereguleerd en dat er een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen afzondering om medische redenen, afzondering om veiligheidsredenen en afzondering als tuchtmaatregel. Het Centrum dringt er ook op aan dat gezinnen niet meer zouden worden afgezonderd de dag vóór hun verwijdering, ook niet bij wijze van uitzondering,¹⁵⁶ omdat dan de mogelijkheid om zich vrij te bewegen ontzegd wordt, zelfs voor de kinderen en dit niet aanvaardbaar is.

154 Artikel 74/8§4 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

155 Zie artikel 84 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002.

156 Volgens DVZ worden gezinnen noch in Merksplas noch in het Centrum 127 in afzondering geplaatst de dag voor hun verwijdering. Enkel in het Centrum 127 bis wordt in volgende gevallen tot deze maatregel overgegaan:
> als problemen verwacht worden met ander bewoners: afzondering samen in lege vleugel (beweegruiimte beperkt tot kamer of meerdere kamers verbonden met dubbele deur, geen vrije beweging in de gang)
> als problemen voorzien worden bij uithaling van bepaalde familieleden: vader of moeder apart afgezonderd in lege vleugel of in afzonderingscel

10. De Klachtencommissie

Het koninklijk besluit van 2 augustus 2002¹⁵⁷, dat de werking van de gesloten centra regelt, richt 'een Commissie met een permanent secretariaat [op] die belast worden met de behandeling van de individuele klachten van de bewoners'.

Dit klachtensysteem functioneert sinds januari 2004.

Het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 legt aan het permanent secretariaat van de Klachtencommissie de verplichting op om het Centrum kennis te geven, enerzijds, van de klacht en van het gevolg dat het aan deze klacht heeft gegeven en, anderzijds, of de klacht is doorgestuurd naar de Commissie en welk gevolg deze Commissie aan de klacht heeft gegeven¹⁵⁸. Het secretariaat hanteert een beperkende interpretatie van deze opdracht: het Centrum krijgt kennis van het feit dat een klacht wordt ingediend en van het gevolg dat aan die klacht wordt gegeven (niet ontvankelijk, ontvankelijk maar ingetrokken na bemiddeling, ongegrond, volledig of gedeeltelijk gegrond); het Centrum krijgt echter geen kennis van de inhoud van de klacht, noch van de inhoud van de beslissing, noch van de motivatie. Daar het Centrum geen betekenisvolle informatie krijgt, kan het zijn rol als waakhond niet vervullen.

De eerste vaststelling die de aandacht trekt, ligt in het lage aantal klachten die de Commissie ontvangt¹⁵⁹. Op 31 augustus 2007, d.i. iets meer dan drie en een half jaar na het in werking treden van de Commissie en haar permanent secretariaat, waren in totaal 157 klachten ingediend door vreemdelingen die in een van de vijf centra van het Rijk verbleven¹⁶⁰. In dezelfde periode waren er ongeveer 30.000 personen vastgehouden in die centra.

Ten tweede stellen we vast dat het aantal beslissingen waarbij vreemdelingen die in een gesloten centrum verblijven gelijk krijgen wel heel laag is: op een totaal van 148 klachten waarbij het Centrum kennis heeft gekregen van het gevolg dat aan die klachten werd gegeven, werden er 65 als niet ontvankelijk beschouwd en werden er 3 afgewezen door het permanent secretariaat. Slechts 80 klachten werden dus als ontvankelijk beschouwd. Van deze 80 klachten werden er 37 afgesloten als gevolg van de bemiddeling onder leiding

van het permanent secretariaat. Slechts 43 klachten werden doorgestuurd naar de Commissie. Tot op heden werden niet meer dan 6 klachten door in een gesloten centrum vastgehouden personen geacht volledig of gedeeltelijk gegrond te zijn.

De derde vaststelling heeft te maken met het vrij onschuldige karakter van de 6 klachten waarbij de Commissie ten minste gedeeltelijk gelijk heeft gegeven aan de vastgehouden vreemdeling: de klachten hadden betrekking op het in beslag nemen van een persoonlijk voorwerp en op de kwaliteit van het eten. Anderzijds werd geen enkele van de vele klachten over het gedrag van het personeel ooit gegrond verklaard. Sommige van die klachten waren niet ontvankelijk, andere werden afgewezen – sommige omdat de klager intussen was verwijderd of vrijgelaten – en nog andere, en dat geldt voor de meeste klachten, werden afgesloten na het afronden van een bemiddelingsprocedure. Dit bewijst op zijn minst dat deze klachten niet volledig ongegrond waren.

Volgens het Centrum moeten we uit deze drie vaststellingen niet afleiden dat de detentieplaatsen onberispelijk zouden zijn, maar zijn het stuk voor stuk aanwijzingen van de onaangepastheid van het klachtensysteem.

-
- 157 Koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de plaatsen gelegen op het Belgisch grondgebied, beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, waar een vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking gesteld van de regering of vastgehouden, overeenkomstig de bepalingen vermeld in artikel 74/8,§1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, hierna het 'koninklijk besluit' genoemd.
- 158 Artikelen 131 en 132§5 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002.
- 159 In een antwoord op parlementaire vragen van mevr. Genot en dhr. Drèze die met name betrekking hadden op de werking van de Klachtencommissie, verklaarde Minister Dewael op 16 november 2006: 'Ik ben verbaasd over het lage aantal klachten dat deze commissie ontvangt.' (plenumvergadering, 16 november 2006, uittreksel van het integraal verslag, CRIV 51 – PLEN 241).
- 160 De personen die worden vastgehouden in het INAD-centrum zijn uitgesloten van de gunst van dit klachtenmechanisme.

Het huidige klachtensysteem biedt onvoldoende waarborgen inzake onafhankelijkheid en onpartijdigheid, gelet op de grote rol die het permanent secretariaat vervult en zijn verweving met de FOD Binnenlandse Zaken, die ressorteert onder dezelfde minister als de Dienst Vreemdelingenzaken.

Het systeem is niet toegankelijk genoeg: zijn bestaan, zijn doel en de voorwaarden om een klacht aanhangig te maken zijn onvoldoende of zelfs helemaal niet bekend bij de personen voor wie het systeem is bedoeld. Bovendien kunnen de vreemdelingen die gebruik zouden willen maken van het systeem, dat alleen doen via de directie van het gesloten centrum; voor velen van hen heeft dit een ontradend effect.

Het systeem is ook onvoldoende relevant vanuit het oogpunt van de persoon die klacht wil indienen: zijn materiële toepassingsgebied is te restrictief. De menselijke waardigheid beperkt zich immers niet tot de naleving van de bepalingen van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002. De klacht wordt bovendien afgewezen wanneer de klager niet langer in het gesloten centrum wordt vastgehouden op het ogenblik waarop de Commissie een uitspraak moet doen. Ook bij de ernstigste aantijgingen wordt een bemiddelingspoging ondernomen. De aard zelf van de beslissingen die de Commissie mag nemen, beperkt in grote mate het concrete belang dat de vastgehouden vreemdeling erbij kan hebben om klacht in te dienen: de Commissie beslist voornamelijk door aanbevelingen te formuleren die, in essentie, niet dwingend zijn en slechts waarde hebben voor de toekomst; indien de Commissie zou beslissen om de beslissing die het voorwerp is van de klacht te vernietigen (wat ze tot vandaag nooit gedaan heeft), dan zou ze niet de minste bevoegdheid hebben om ten gunste van de klager enige vorm van vergoeding uit te spreken.

Het systeem biedt onvoldoende waarborgen met betrekking tot de procedure: de procedure is niet tegensprekelijk; de klager krijgt geen toegang tot het dossier dat het permanent secretariaat samenstelt; hijzelf noch, in voorkomend geval, zijn advocaat, krijgt stelselmatig kennis van de datum van de zitting; de klager kan geen getuigen laten horen; de beslissingen van niet-ontvankelijkheid vanwege het permanent secretariaat worden niet gemotiveerd en er kan

daartegen geen formeel beroep worden aangetekend; tot slot wordt het resultaat van de bemiddeling niet schriftelijk voorgelegd aan de klager en is het niet bindend voor de partijen.

Het systeem is ook niet doorzichtig genoeg: de beslissingen van het permanent secretariaat worden niet gemotiveerd; ze worden niet voorgelegd aan de Commissie zelf; de beslissingen van de Klachtencommissie zijn vertrouwelijk en worden niet gepubliceerd. Ze worden alleen doorgestuurd naar de klager en naar de directie van het betrokken gesloten centrum.

Een klachtensysteem dat toegankelijk is voor de personen die van hun vrijheid worden beroofd, moet de volgende wezenlijke doelstellingen nastreven: de eerbied voor de menselijke waardigheid van de personen die worden vastgehouden en het voorkomen en, in voorkomend geval, het sanctioneren van slechte behandelingen.

Alleen een onafhankelijk, toegankelijk, efficiënt, geloofwaardig en doorzichtig systeem, dat bovendien niet alleen door de vastgehouden vreemdelingen maar ook door alle betrokken actoren als zodanig wordt aanzien, kan aan deze vereisten tegemoetkomen. Het huidige klachtensysteem voor de personen die in een gesloten centrum in België worden vastgehouden, komt daar niet aan tegemoet, noch in zijn opzet, noch in zijn concrete werking.

➤ **Het Centrum beveelt een volledige herziening aan van het klachtensysteem dat vandaag van toepassing is in de gesloten centra.**

Het stelt voor dat het nieuwe systeem in de mate van het mogelijke wordt overgenomen van het systeem dat bestaat voor de personen die in strafinrichtingen worden vastgehouden, conform de basiswet betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden van 12 januari 2005¹⁶¹.

161 Zie de artikelen 26 en volgende over de samenstelling en de artikelen 147 en volgende over de procedure.

Conclusie: Observeren van de migratie, waken over de rechten

Dit verslag heeft de bescheiden ambitie een eerste stap te zetten naar een status questionis van het migratievraagstuk in ons land. Het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding zal in samenwerking met zijn partners deze reflectie verderzetten aan de hand van een regelmatige up-to-date publicatie die moet toelaten om twee bevoegdheidsterreinen waarover het Centrum moet waken te evalueren: de aard en de grootte van de migratiestromen enerzijds en de fundamentele rechten van vreemdelingen anderzijds. Aldus streeft dit document zowel een neerslag als een dynamisch doel na.

Het is de neerslag van een bijzondere opdracht, aangezien dit rapport een formele en definitieve invulling geeft aan de migratiebevoegdheden van het Centrum door – naast de publicaties met betrekking tot de andere bevoegdheden van het Centrum – een jaarverslag aan het migratiethema te wijden. Een dynamisch doel omdat het aan de andere actoren van deze moeilijke kwestie (op het politiek, socio-economisch en maatschappelijk terrein) een synthetisch en bruikbaar instrument aanreikt, zowel inzake demografie als inzake fundamentele rechten. Dit rapport beantwoordt hiermee aan de plaats die het migratiedebat vandaag inneemt in de sociale, economische en politieke evolutie van ons land. De besluitvormers, de administraties, maar ook de universiteiten, het middenveld en alle burgers hebben meer dan ooit nood aan betrouwbare, samengestelde en overzichtelijke bronnen. Door deze publicatie hopen wij daartoe bij te dragen. Uiteraard kan een dergelijk verslag nooit exhaustief zijn. Geconfronteerd met een dergelijk breed terrein bestaat de uitdaging erin om het gehele terrein te beschrijven met bijzondere aandacht voor bepaalde thema's die de laatste maanden specifieke aandacht hebben gekregen. Van jaar tot jaar zal het proces zonder twijfel verfijnd moeten worden, maar zoals het gezegd luidt: 'alle begin is moeilijk'.

Demografie

De analyse van de demografische statistieken in verband met de migratievraagstukken leidt tot een eerste vaststelling: het ontbreken van betrouwbare gegevens in veel terreinen verbonden met migratie. Deze leemtes zijn des te schadelijker daar ze betrekking hebben op gebieden die van cruciaal belang zijn in termen van analyse en perceptie van de migratieverschijnselen. Het betreft de migratiemotieven, een realiteit die op basis van de huidige gegevens nog altijd moeilijk te begrijpen is. Indien men ze juist kon omschrijven, zou men ook de oorzaken van de migratiestromen op objectievere wijze kunnen verstaan. Het betreft ook de cijfers met betrekking tot de aanwezigheid van de populatie in onwettig verblijf, waarover wij slechts aanwijzingen krijgen door het natrekken van de cijfers van arrestaties of uitwijzingen.

De juistheid van deze cijfers vormt nochtans een basiselement van het migratiedebat. Het betreft ten slotte de cijfers aangaande de “genaturaliseerde Belgen” en de problemen waarmee de personen van vreemde oorsprong te maken hebben, zelfs al hebben ze de Belgische nationaliteit. Allemaal gebieden waar het van groot belang is nauwkeurige statistieken op te stellen.

Anderzijds moeten wij op basis van de beschikbare cijfers **onze perceptie van het migratieprobleem** nuanceren. Ongeacht de grenzen, los van de maatregelen die al 30 jaar lang getroffen worden om de stromen te beperken, bereikt de wettelijke instroom van vreemdelingen heden een ongekend niveau. Dit doet heel wat vragen rijzen omtrent de mythe van de “migratiestop”, die door de feiten achterhaald is en die meer en meer in twijfel wordt getrokken. De wettelijke stroom bestaat voornamelijk uit Europeanen die tevens de grootste vreemde populatie vormen op het grondgebied. De asielaanvragen zelf dalen continu sinds de piek van 2000. Ten slotte constateert men de stagnatie van de vreemde populatie die evenwel grotendeels toe te schrijven is aan het verkrijgen van de nationaliteit en niet aan het vertrek. Dit geeft aanleiding tot een groeiende belangstelling voor de ontwikkeling van een integratiebeleid en de bestrijding van discriminatie die de oorsprong van individuen viseert en niet zozeer de nationaliteit op hun paspoort.

Vreemdelingenrecht

Wat betreft de aandacht van het Centrum voor de naleving van de fundamentele **rechten van de vreemdelingen** dient men nogmaals te onderstrepen hoezeer deze materie verspreid en complex is, met een juridisch-administratieve complexiteit die het nog moeilijker maakt om het migratieverschijnsel en zijn consequenties te begrijpen, alsook om over de integrale naleving van de fundamentele rechten van vreemdelingen die in België toekomen of gevestigd zijn, te waken.

De reglementering inzake **internationale bescherming** kende eind 2006 en gedurende heel 2007 ingrijpende veranderingen, vooreerst door de invoering van het statuut van subsidiaire bescherming, en vervolgens

door een aanzienlijke hervorming van de asielprocedure. Hoewel sommige van die hervormingen meer waarborgen bieden inzake de naleving van de mensenrechten en een daadwerkelijk rechtsmiddel mogelijk maken tegen de beslissing om een asielaanvraag af te wijzen, zijn er andere aspecten die nog vragen oproepen (detentie in een gesloten centrum tijdens de hele asielprocedure, de notie “burger” voor de toepassing van de subsidiaire bescherming, enz.). De “**Dublin**”-detenties, die zich vertalen in de detentie van talrijke gezinnen met kinderen, en die niet systematisch proportioneel gerechtvaardigd lijken te zijn in verhouding tot het nagestreefde doel, worden met bijzondere aandacht gevolgd door het Centrum.

Het **visumbeleid** is een volwaardige component van het migratiebeleid omdat het de Staat de mogelijkheid biedt de instroom te controleren... en het in zekere mate een ontradende rol heeft. Ook al blijkt uit de beschikbare cijfergegevens over de visa dat ze in de meeste gevallen toegekend worden, toch is het zo dat het visum geen absolute zekerheid biedt dat men tot het grondgebied wordt toegelaten, en tot op het einde houdt de Staat een hoog controlerecht op de reismotieven, en dus op de legitimiteit van de binnenkomst en het kort verblijf. Het is net in de dubbelzinnigheid van deze tweeledige functie van het visum dat sommige conflicten schuilen. Zo kunnen we het voorbeeld aanhalen van de ‘vrijlatingen’ in de transitzone van Brussel Nationale Luchthaven, waarvoor België een veroordeling opliep met het Arrest (24 januari 2008) Riad en Idiab van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. De ontwikkelingen inzake gezinshereniging en het vraagstuk van de **DNA-tests** in het bijzonder doen een aantal vragen rijzen die opgelost moeten worden (kosten van de procedure, het begrip “gezin”, enz...). Tevens moeten verbeteringen worden aangebracht aan het VISION-systeem, zoals de mogelijkheid voor de visumverzoeker om te vernemen, in geval van een weigeringsbeslissing, welk land zijn veto gesteld heeft tegen de aflevering van het gevraagde visum.

Op het vlak van verblijf was 2007 eveneens het jaar van de in werkingtreding van een belangrijke hervorming, waarbij het vraagstuk van het **medische verblijf** vanaf nu omkaderd wordt via het nieuwe artikel 9ter, en de **zogenaamde humanitaire regulari-**

saties opgevangen worden door een nieuw artikel 9bis. Aangezien het artikel 9bis tot op vandaag nog steeds geen ontvankelijkheidscriteria preciseert, is de kwestie van de humanitaire regularisatie als dusdanig nog niet opgelost, wat blijkt uit het hoog actualiteitsgehalte van de bewegingen van mensen zonder papieren. 2007 was ook een jaar van debatten, mede aangewakkerd door de verkiezingen en het perspectief van een regeringsakkoord waarin de objectivering van positieve criteria en het oprichten van een onafhankelijke instantie die belast is met het onderzoeken van die criteria is opgenomen. Allemaal vragen die de actualiteit van het verblijfsrecht ook in de toekomst zeker nog zullen beïnvloeden.

Het thema van het huwelijk en, meer in het algemeen, de nieuwe vormen van gezinshereniging, doen vragen rijzen over het begrip **schijnhuwelijk** en de vormen die de strijd hiertegen aannemen. Men moet immers eerst weten wat men beoogt. Men spreekt van een schijnhuwelijk indien het voor één van de echtgenoten enkel en alleen tot doel heeft een verblijfsvoordeel te verkrijgen, en niet als dit verblijfsvoordeel slechts één van de gevolgen is. De complexiteit van menselijke relaties en het samenkomen van de belangen van de potentiële echtgenoten tonen duidelijk aan dat de zaak niet zo eenvoudig is, en wijzen er nogmaals op dat het recht op een gezinsleven een fundamenteel recht is waarvan voor alle aspecten gewaarborgde aandacht moet geboden worden.

Wat het recht op gezinsleven betreft, wijst de uitvoering van de hervormingen van 2007 op tekortkomingen die op een of andere wijze gecorrigeerd moeten worden: zoals bijvoorbeeld het vereiste om een **bewijs van huisvesting en ziekteverzekering**, in het kader van een gezinsherenigingsaanvraag voor de onderdanen van derde landen, voor te leggen. In het laatste geval zorgt de restrictieve interpretatie van de Dienst Vreemdelingenzaken er in de praktijk voor dat men te dikwijls verplicht wordt een privé-verzekering te nemen. In de eerste situatie dienen de controle op en het begrip zelf van “voldoende huisvesting” dringend te worden gepreciseerd. Niet alleen hoeft de gemeente, op wie de controle berust, haar beslissing niet te motiveren, maar bovendien is een beroep tegen een negatieve beslissing – die de onontvankelijkheid van de

gezinsherenigingsaanvraag veroorzaakt - niet bij wet voorzien, waardoor als enig alternatief de mogelijkheid om te verhuizen overblijft. In elk geval lijkt het noodzakelijk de reglementering af te stemmen op de realiteit van de Belgische huurmarkt.

Het wetboek van Belgische nationaliteit heeft eind 2006 talrijke wijzigingen gekend. Deze hervorming is er blijkbaar niet in geslaagd de werkmethodes te uniformiseren en te verduidelijken. Het Centrum blijft ervoor pleiten dat de geplande evaluatie van de de nationaliteitswetgeving zou plaatsvinden, en dat bij die gelegenheid ook onderzoek zou gebeuren naar het behoud van het recht op het gezinsleven tussen personen die Belg geworden zijn en hun volwassen kinderen. Ook de mogelijkheid om de procedure van nationaliteitsverklaring als wijze van nationaliteitsverwerving te begunstigen, zou in die evaluatie moeten worden onderzocht.

Wat, ten slotte, de delicate kwestie van het beleid inzake verwijdering en detentie van asielaanvragers en vreemdelingen in onwettig verblijf betreft, heeft het Centrum een reeks bezorgdheden die rechtstreeks verbonden zijn met de fundamentele rechten. Algemeen gezien zou een **objectieve “kosten-batenanalyse”** van dit beleid onder controle van het Parlement een eerste voorschrift van goed bestuur zijn. Tevens is het, in het bijzonder, passend om voor de gedetineerden hun recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen hun detentie te waarborgen, tesamen met een gevoelige verbetering van de informatieverstrekking en hun recht op juridische bijstand. Het Centrum herinnert er bovendien aan hoezeer de **detentie van de kinderen in een gesloten centrum** uit humanitair oogpunt onaanvaardbaar blijft. Uiteindelijk moet het **klachtensysteem** dat vandaag in de gesloten centra van kracht is en totaal inefficiënt is, fundamenteel herzien worden opdat de Klachtencommissie een doeltreffend instrument wordt, bijvoorbeeld naar het model van het systeem dat openstaat voor de personen die in strafinrichtingen opgesloten zijn.

Het Centrum hoopt dat dit verslag nuttig zal zijn en dat het de besluitvormers en de andere betrokken partijen een duidelijk beeld zal schetsen van de uitdagingen op het vlak van migratie in België. Op

dat vlak is de rol van het Centrum hoofdzakelijk de volgende: het verzamelen van objectieve informatie, van betrouwbare cijfers en het leveren van adviezen op basis van onze eigen waarnemingen op het terrein. Op basis van deze gegevens een zo getrouw mogelijke beschrijving van migraties bieden en waakzaam te blijven voor: het respect voor de fundamentele rechten. Iedere dag beseffen wij dat wij een grote vrijheid genieten bij het uitvoeren van onze opdracht tot waakzaamheid. Deze opdracht vertaalt zich eveneens in een zeker aantal activiteiten die in dit verslag niet ter sprake komen: namelijk advies, bemiddeling, oriëntatie. Die taken voeren we uit met respect voor de wettelijke opdrachten die ons werden toegekend, namelijk analyse van migratiestromen, individuele adviezen en aanbevelingen aan de overheden. In een democratische maatschappij is het legitiem om de naleving van vrijwel alle (met uitzondering van het absolute verbod op foltering en wrede, onmenselijke en vernederende behandelingen) rechten die ingesteld zijn door het Europees Verdrag ter Bescherming van de Rechten van de Mens, aan bepaalde beperkingen te onderwerpen. Die beperkingen die door de Staat kunnen worden opgelegd moeten de test met de realiteit van de situatie waarin de vreemdelingen zich bevinden kunnen doorstaan: op deze wijze moeten ze beargumenteerd, gedocumenteerd en gerechtvaardigd kunnen worden, ongeacht de feiten waaruit ze voortvloeien.

Kennis van de realiteit inzake migratie en waakzaamheid inzake de rechten van de vreemdelingen vormen de wettelijke opdrachten van het Centrum op het vlak van migratie. Wij denken dat het gezond verstand, meer nog dan de wet, ertoe aanspoort om ze op gezamenlijke en autonome manier voort te zetten.

BIJLAGEN

Verklarende woordenlijst

A

Asiel

Asiel is een vorm van bescherming die een Staat op z'n grondgebied toekent, gebaseerd op de rechten van vluchtelingen die op internationaal of nationaal niveau zijn erkend. Asiel wordt toegekend aan personen die in hun land van oorsprong en land waar ze verblijven geen bescherming krijgen, o.m. uit vrees te worden vervolgd omwille van hun ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging. De criteria voor de toekenning van asiel zijn door de Conventie van Genève bepaald.

Asielaanvrager

Een asielaanvrager of kandidaat-vluchteling is een persoon die de erkenning van het statuut van vluchteling aanvraagt op basis van de Conventie van Genève. De Conventie van Genève voorziet in een bescherming van personen die vrezen te worden vervolgd omwille van hun ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging. Naast asiel in de zin van de definitie van de Conventie van Genève, kan een persoon die van internationale bescherming wil genieten, ook andere soorten bescherming, tijdelijke of subsidiaire, genieten.

B

Bijlagen

Dit zijn administratieve documenten waarvan vreemdelingen houder zijn tijdens de verschillende stadia in hun procedure en die hun administratieve situatie bepalen. Deze documenten worden zo genoemd omdat ze de bijlagen vormen bij het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

BIVR

Het Bewijs van Inschrijving in het Vreemdelingenregister, ook wel "witte kaart" genoemd, is een verblijfstoelating die een jaar geldig is en die van jaar tot jaar wordt verlengd. De hernieuwing ervan kan van bepaalde voorwaarden afhankelijk zijn.

C

CGVS

Het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (CGVS) onderzoekt de asielaanvragen die in België zijn ingediend en biedt bescherming aan de vreemdelingen die in geval van terugkeer naar het land van herkomst, dreigen te worden vervolgd of ernstige schade op te lopen.

Conventie van Genève

De Conventie van Genève regelt sinds 1951 de asielpcedure en de procedure voor de erkenning van vluchtelingen. De Conventie is goedgekeurd net na de Tweede Wereldoorlog en wil een minimale bescherming bieden aan personen die hun land omwille van een aantal redenen moeten ontvluchten. Deze redenen worden door de Conventie duidelijk bepaald en in tegenstelling tot wat algemeen wordt aangenomen door het onjuiste gebruik van de uitdrukking "politieke vluchteling", gaat het hier niet enkel om politieke vluchtelingen. De betrokken persoon is de persoon die met reden vreest "te worden vervolgd omwille van ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging". Een vluchteling is een persoon die is erkend door een Staat die de Conventie van Genève heeft ondertekend en die aan de door de Conventie bepaalde criteria om bescherming van deze Staat te kunnen genieten beantwoordt. Zolang hij die erkenning niet heeft gekregen, wordt de persoon "asielzoeker" genoemd. Om als vluchteling te worden erkend moeten de door de asielzoeker aangevoerde vervolgingen verankerd zijn in een van die vijf criteria, die exhaustief, maar vatbaar voor interpretatie zijn.

D

Detentie

In België kunnen vreemdelingen in detentie worden opgenomen met het oog op hun uitzetting of hun aanvaarding op het grondgebied. Dit gebeurt in de zogenaamde "gesloten centra".

Dienst Vreemdelingenzaken

De Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) maakt deel uit van de FOD Binnenlandse Zaken en staat de Minister van Binnenlandse Zaken bij in het vreemdelingenbe-

leid. Het is de spil van alle administratieve voorzieningen betreffende verblijf, toegang tot het grondgebied, vestiging en verwijdering van vreemdelingen.

Dublin

Personen die onder de benaming “Dublin-gevallen” vallen zijn personen op wie de Verordening (EU) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 van toepassing is tot vaststelling van de criteria en de instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend. Dit reglement geldt in de Lidstaten van de Europese Unie en in IJsland, Noorwegen en Zwitserland. Krachtens deze tekst valt de bevoegdheid om een asielaanvraag te behandelen bij de lidstaat waar de aanvrager het eerst is aangekomen. Asielzoekers voor wie België zich in toepassing op het “Dublin”-verordening onbevoegd heeft verklaard en die hun asielaanvraag willen voortzetten, dienen dit te doen in het land dat bevoegd is verklaard om die aanvraag te behandelen. In afwachting van hun overbrenging naar dit land, worden die aanvragers steeds vaker in gesloten centra geplaatst.

F

Fedasil

Fedasil is een autonoom agentschap dat door de federale overheid is opgericht. Zijn hoofdplicht is de organisatie van de opvang van asielzoekers in België. Fedasil staat o.m. in voor het beheer van de open centra.

G

Gelijkwaardigheid van diploma's

Elke vreemdeling die in België wenst te komen studeren moet o.m. bewijzen dat hij over een certificaat beschikt waaruit de gelijkwaardigheid van de diploma's blijkt. Dit is een bevoegdheid van de Gemeenschappen.

Gesloten centra

In België zijn er 6 gesloten centra: de centra 127, 127 bis, INAD, Brugge, Merksplas en Vottem. In theorie is daar plaats voor 800 personen. Het INAD-centrum bevindt zich in de luchthaven van Zaventem en bestaat sinds 1996. In afwachting

van hun terugdrijving, komen daar vreemdelingen (mannen, vrouwen en soms kinderen met hun ouders) terecht die hier via het vliegtuig zijn aangekomen en die de toegang tot het grondgebied is geweigerd. In enkele zeldzame gevallen worden in het INAD-centrum ook vreemdelingen ondergebracht die hier illegaal verblijven en wiens verwijdering nakend is.

De andere gesloten centra vangen vreemdelingen op die asielzoeker en niet-asielzoeker zijn en geen verblijfsbewijs (meer) hebben in België, met het oog op hun verwijdering of in afwachting van een eventuele toelating om het grondgebied te betreden of hier te verblijven.

Centrum 127 ligt in de transitzone van de luchthaven van Zaventem en bestaat sinds 1988. Het gaat hier meestal om vreemdelingen die een asielaanvraag aan de grens hebben ingediend. Hier worden mannen, vrouwen en kinderen met hun ouders ondergebracht. Repatriëringcentrum 127 bis te Steenokkerzeel, naast de luchthaven van Zaventem, bestaat sinds maart 1994. Hier worden alleenstaande mannen en gezinnen ondergebracht. Het Centrum voor illegalen van Merksplas bestaat sinds 1993. Hier worden ook alleenstaande mannen en gezinnen ondergebracht. Het Centrum in Brugge bestaat sinds 1995. Hier worden alleenstaande mannen en vrouwen ondergebracht. Het Centrum in Vottem bestaat sinds 1998 en biedt enkel onderdak aan mannen.

M

Mensen zonder papieren

Deze term is over het algemeen een synoniem voor clandestien, illegaal enz. Het gaat om een persoon die geen verblijfsdocumenten heeft waarmee hij legaal op het grondgebied kan verblijven. Achter deze generische benaming gaan heel verschillende situaties schuil: uitgeprocedeerde asielzoekers, individuen die clandestien op het grondgebied zijn aangekomen, vreemdelingen die in het verleden een verblijfsbewijs hebben ontvangen dat niet langer geldig is, enz. Door het onwettige karakter van hun verblijf kunnen die personen niet beschikken over de meeste rechten die personen die hier wettelijk verblijven wel hebben, o.m. het recht om te werken.

Migrant

Een migrant is een persoon die z'n land verlaat voor een ander, ongeacht zijn officiële of officieuze motieven. Deze term omvat dus ook de vluchtelingen.

Migratie

Onder migratie wordt de verplaatsing van de woonplaats van individuen verstaan. Ook deze term maakt geen onderscheid op basis van de migratiemotieven.

Migratiestromen

De migratiestromen zijn bewegingen van menselijke migraties, die als "stroom" worden geïdentificeerd omwille van de omvang, lineariteit en regelmatigheid ervan.

N

Nationaliteit

Nationaliteit is de juridische band tussen een individu en een Staat. In België wordt ze vooral via de overdracht van een of beide ouders verworven maar er bestaan ook andere manieren:

De toekenning is de manier om de nationaliteit te verwerven zonder dat de persoon een of andere procedure moet volgen. Het is o.m. het geval bij minderjarigen die automatisch de nationaliteit verwerven wanneer hun ouders Belg worden. Of in andere gevallen krijgen ze die op verzoek van de ouders.

De optie en de verklaring zijn er voor meerderjarige personen die aan een reeks vereisten voldoen (inzake woonplaats, aantal jaren verblijf, geboorteplaats, enz...) en voor wie er geen "ernstige persoonlijke feiten zijn" die het verwerven van de nationaliteit in de weg staat. In geval van weigering is een beroep voor een rechtbank mogelijk. Een voorbeeld is dat van een vreemdeling die gedurende 7 jaar legaal en ononderbroken in België heeft geleefd en die op het ogenblik van de verklaring een onbeperkt verblijfsrecht heeft. Hij kan de nationaliteit verkrijgen op eenvoudig verzoek voor een ambtenaar van de burgerlijke stand.

De naturalisatie is een bijzondere procedure die enkel voor meerderjarigen geldt en die via het Parlement gebeurt. De Kamer van Volksvertegenwoordigers beslist soeverein aan wie ze die toekent en heeft haar eigen rechtspraak. Beroep tegen een naturalisatieweigering is niet mogelijk, daarom wordt deze procedure vaak als "gunst" bestempeld.

NBMV

NBMV is de algemeen gebruikte benaming om niet-begeleide minderjarige vreemdelingen aan te duiden. Die minderjarigen zitten bij hun aankomst op het grondgebied nog dikwijls in gesloten centra. Sinds 2004 wordt een voogddienst opgericht om die minderjarigen die geen onderdaan zijn van een Europese lidstaat op te vangen.

O

Open centrum

In de oude asielprocedure werden asielzoekers die in de ontvankelijkheidsfase zaten aan een open centrum toegewezen. De wetswijzigingen in 2007 bepalen dat asielzoekers de eerste vier maanden van hun aanvraag in een open centrum worden opgevangen. Later kunnen ze naar een individueel opvanginitiatief worden toegeleid.

De term "open" betekent dat de bewoners vrij het centrum kunnen verlaten en binnenkomen mits enige beperkingen. Verder is er ook een brede waaier aan andere diensten beschikbaar: een medische dienst, sociale dienst, dienst voor kinderen, tweedehands kledij, dienst van vrijwilligerwerkers en een animatiedienst.

R

Raad voor Vreemdelingenbetwistingen

De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RVV) is een nieuw administratief rechtscollege dat in 2007 is opgericht en dat als enige bevoegd is om kennis te nemen van beroepen tegen individuele beslissingen die zijn genomen bij toepassing van de wetten betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Regularisatie

Regularisatie is het administratieve proces waarbij een Staat het verblijf van een vreemdeling die hier illegaal verblijft, legaliseert. Naast de tijdelijke algemene campagnes, zoals die in België in 1999-2000, gebeurt deze regularisatie over het algemeen op een individuele basis, na onderzoek van de aanvragen van individuen en op basis van de in de wet uit 1980 bepaalde criteria inzake het verblijf van vreemdelingen.

S**Schijnhuwelijk**

Een schijnhuwelijk is een huwelijk dat wordt aangegaan zonder dat de beide echtgenoten de intentie hebben een levensgemeenschap tot stand te brengen, en waarvan de enige doelstelling het bekomen van een verblijfsrecht is

Subsidiaire bescherming

Sinds dinsdag 10 oktober 2006 zijn de asielinstanties in België bevoegd voor het toekennen van het statuut van subsidiaire bescherming. Deze bescherming is er voor personen die niet als vluchteling kunnen worden beschouwd maar die in geval van terugkeer naar hun land van herkomst een reëel risico lopen te worden blootgesteld aan de doodstraf of executie, aan wrede, onmenselijke of mensonterende behandelingen, of aan ernstige bedreigingen t.o.v. hun leven of hun persoon, omwille van blind geweld in geval van intern of internationaal gewapend conflict (dit geldt enkel voor burgers, niet voor militairen). De invoering van dit statuut in het Belgisch recht vloeit voort uit de verplichting om een Europese richtlijn om te zetten om te komen tot harmonisatie van de definitie van de hoedanigheid van vluchtelingen en hun afgeleide rechten en dit ook voor de begunstigden van de subsidiaire bescherming.

T**Tijdelijke bescherming**

De tijdelijke bescherming is een procedure met een uitzonderlijk karakter die aan ontheemden afkomstig uit derde landen een onmiddellijke en tijdelijke bescherming biedt, met name wanneer er een risico bestaat dat de normale toepassing van de toekenning-regels voor asiel niet volstaan om deze toestroom te verwerken, tenzij door diezelfde regels in het gedrang te brengen. De artikelen 57/29 tot 57/36 van de wet van 15 december 1980 bepalen het besluitvormingsproces dat moet worden nagekomen, om de tijdelijke beschermingsmaatregelen in werking te stellen, uit te breiden of te beëindigen.

V**Verwijdering**

De verwijdering verwijst naar elke maatregel uitgevaardigd door de overheden met het oog op het uitvoeren van een beslissing tot weigering van de toegang (terug-drijving) of tot weigering van het verblijf (BGV). Deze maatregel onderscheidt zich van het vrijwillige vertrek, dat vaak in samenwerking met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) wordt georganiseerd.

Vluchteling

De wetgeving kent slechts een categorie van vluchtelingen: die die aan de door de Conventie van Genève (cf. supra) voldoen met daarin vijf categorieën: ras, godsdienst, nationaliteit, sociale groep en politieke opinies. In de dagelijkse omgang heeft men soms de neiging de “echte vluchtelingen”, de zogenaamde “politieke vluchtelingen” van de foute, de “de economische” vluchtelingen te onderscheiden, die geen vervolging ontvluchten en van wie de asielaanvraag enkel is gebaseerd op de hoop om hier een beter leven uit te bouwen. Dit onderscheid is op niets gebaseerd: bepaalde vluchtelingen worden om andere redenen dan de politieke overtuiging erkend. Zo is het ook niet voldoende om politieke motieven aan te halen om automatisch te worden erkend, zonder aan bepaalde voorwaarden te voldoen (een gegronde vrees voor individuele vervolging).

Visum

Een visum is een inreisdocument dat door de overheden van een land is afgeleverd en dat een vreemdeling de toestemming geeft zich aan de grens aan te bieden. Over het algemeen wordt ook de duur en de reden van het verblijf vermeld.

Sleuteldata van de immigratie naar België

1920

Na de Eerste Wereldoorlog zijn de Belgische ondernemingen verplicht een beroep te doen op buitenlandse werknemers. Die nieuwe migranten komen eerst uit de buurlanden, vervolgens uit Polen en Italië. De economische crisis van de jaren '30 zal België ertoe aanzetten een einde aan deze migratie te maken. In 1933 is het migratiesaldo zelfs negatief.

1946

Na de Tweede Wereldoorlog ligt de Belgische economie volledig plat. België ondertekent met Italië een protocol dat voorziet in het sturen van 50.000 Italiaanse werknemers naar de Belgische mijnen in ruil voor 200 kg steenkool per mijnwerker per dag. Tussen 1946 en 1948 zullen er zo 65.000 naar hier komen.

1956

Ramp van Marcinelle: 262 mijnwerkers onder wie 136 Italianen komen om. Italië schort de migratie naar België op waardoor België op andere landen beroep doet. Datzelfde jaar wordt een internationale overeenkomst inzake tewerkstelling van vreemdelingen met Spanje ondertekend.

1957

Ondertekening van een overeenkomst met Griekenland.

1964

Ondertekening van overeenkomsten met Marokko en Turkije.

1969

Ondertekening van een overeenkomst met Tunesië.

1970

Ondertekening van overeenkomsten met Algerije en Joegoslavië.

1968

De Europese eenmaking zorgt voor een vrij verkeer tussen de Lidstaten waardoor visa en werkvergunningen niet langer nodig zijn. De vreemdelingen die op dat moment in België verblijven worden voortaan opgedeeld in communautairen en niet-communautairen.

1974

België maakt officieel een einde aan de werkimigratie en regulariseert 9.000 vreemdelingen die hier illegaal verblijven. In de volgende 30 jaar zal de migratie evenwel niet stoppen, vooral als gevolg van de gezinshereniging.

1980

De eerste wet over het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen wordt goedgekeurd. Ze zal talrijke keren worden hervormd en aangepast. Samen met de koninklijke besluiten ter uitvoering van die wet, vormt het vandaag een complexe materie van vreemdelingenbetwistingen.

1999

België organiseert een regularisatiecampagne en 50.000 personen zullen ervan gebruik maken.

Verslag 2007 Migratie

Brussel, april 2008

Uitgever en auteur:

Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding
Koningsstraat 138, 1000 Brussel
T: 02-212.30.00
F: 02-212.30.30
epost@cntr.be
www.diversiteit.be

Algemene coördinatie: François De Smet

Eindredacteur: Manuel Abramowicz

Redactie: François De Smet, Koen Dewulf, Gérald Gaspard, Katleen Goris, Henri Goldman,

Julie Lejeune, Nicolas Perrin, Wouter Nachtergaele en Caroline Stainier

Supervisie: Jozef De Witte, Edouard Delruelle en Henri Goldman

Vertaling: Alphavit

Grafisch concept en opmaak: d-Artagnan

Druk: Perka (Maldegem)

Fotografie: Bart De Keyser

Verantwoordelijke uitgever: Jozef De Witte

Met dank aan: Ingrid Aendenboom, Eef Peeters, Ann Vanderdonck, Annick Vermeersch, dienst Logistiek van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding en alle leden van de Raad van Bestuur

Ce rapport est aussi disponible en français.

Alle rechten zijn voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een automatisch gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, op film of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Hoe kan u deze publicatie bestellen?

Kostprijs: 12 euro (+ 2,70 euro verzendingskosten)

U kan deze publicatie bestellen bij de Infoshop van de Kanselarij van de Eerste Minister:

- › door overschrijving op het rekeningnummer: 679-2003650-18
 - › per e-mail: shop@belgium.fgov.be
Vermeld duidelijk 'Verslag Migratie 2007', de gewenste taal en het aantal exemplaren.
 - › U kan deze publicatie ook afhalen op de Infoshop van de Kanselarij van de Eerste Minister. De Infoshop is van maandag tot vrijdag doorlopend open van 9 tot 16 uur.
*Infoshop Kanselarij van de Eerste Minister
Regentlaan 54 - 1000 Brussel
T: 02-514.08.00 - F: 02-512.51.25 - shop@belgium.fgov.be*
-

