

MIGRATI

E

JAARVERSLAG 2008

CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSEN EN VOOR RACISMEBESTRIJDING



INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	4
Inleiding. 2008, het jaar nul van een nieuw migratiebeleid?	8
<i>externe bijdrage - Frank Caestecker: Een humanitair acquis om voor te strijden</i>	15
<i>externe bijdrage - Andrea Rea: Personen zonder papieren: een verhaal zonder einde</i>	16
Hoofdstuk 1: Toegang tot het grondgebied en internationale bescherming	18
I.1. Buitenlandse in- en uitstroom	20
A. Cijfers en demografie	22
1. Migraties van Belgen	23
2. Een ongekende groei van de buitenlandse immigratie	24
3. Een geringe re-emigratie en terugkeer van vreemdelingen	26
4. Een Europese immigratie ondanks de evoluties en percepties	27
5. Geografie van de bestemming van immigranten	28
6. Wettelijke motieven voor migratie	29
B. Uitdagingen	32
1. Naar een Europees Migratie Netwerk	33
C. Aanbevelingen - Buitenlandse in- en uitstroom	36
I.2. Asiel en subsidiaire bescherming	38
A. Cijfers en demografie	40
1. Inleiding	41
2. Oorsprong en nationaliteit	43
3. Erkenning	44
4. De asielzoeker: een figuur die in onmin raakt	47
<i>externe bijdrage - Nicolas Perrin: Asielzoekers, vluchtelingen en staatlozen in België</i>	47
B. Uitdagingen	50
1. Statuten en rechten van onverwijderbaren	51
<i>externe bijdrage - Tristan Wibault (BCHV): Asiel, de 'Dublin-Verordening' en Griekenland</i>	61
C. Aanbevelingen - Asiel en subsidiaire bescherming	64
Hoofdstuk 2: Verblijf	66
A. Cijfers en demografie	68
1. Kenmerken van de vreemde bevolking in wettig verblijf	69
2. Een voornamelijk Europese vreemde populatie	70
3. Geografische weergave van de huidige en vroegere immigraties	71
4. Humanitaire regularisaties	72
B. Uitdagingen	76
1. Regularisatie 9 bis: stand van zaken	77
2. Regularisatie 9 ter: stand van zaken	79
3. Before & After: een studie over de sociaaleconomische positie van geregulariseerde personen	81
C. Aanbevelingen - Verblijf	88
Hoofdstuk 3: Nationaliteit	90
A. Cijfers en demografie	92
1. Verwerven en toekennen van de Belgische nationaliteit aan vreemdelingen	93
2. Vroegere nationaliteit van de nieuwe Belgen	94
B. Uitdagingen	96
1. Naar een nieuwe hervorming van het Wetboek van de Belgische nationaliteit?	97
C. Aanbevelingen - Nationaliteit	100

Hoofdstuk 4: Recht op gezinsleven	102
A. Cijfers en demografie	104
1. De benadering van gezinshereniging via visa	105
2. Langere behandelingsduur van visa voor gezinshereniging	106
B. Uitdagingen	108
1. Materiële voorwaarden voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging	109
2. Recht op gezinsleven voor de Europese burgers en hun familieleden	112
3. Strijd tegen schijnhuwelijken	115
4. Het vaststellen van verwantschap of afstamming - DNA-tests	117
<i>externe bijdrage - Marie-Laure Lagier: Tasten de procedures ter bestrijding van schijnhuwelijken de fundamentele rechten aan?</i>	117
C. Aanbevelingen - Recht op gezinsleven	120
Hoofdstuk 5: Detentie en verwijdering	122
A. Cijfers en demografie	124
1. Terugdrijvingen	125
2. Intercepties van vreemdelingen in onwettig verblijf	126
B. Uitdagingen	130
1. De detentie van gezinnen met kinderen: een belangrijke stap	131
2. Het arrest van de Raad van State van 10 december 2008	134
3. Detentie in gesloten centra en het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel	135
4. Het einde van de 'invrijheidsstelling' in de transitzone	138
5. De weg naar een echt bezoekrecht voor ngo's	139
6. Goedkeuring van 'de terugkeerrichtlijn'	140
C. Aanbevelingen - Detentie en verwijdering	142
Hoofdstuk 6: Vrij verkeer en economische migratie	146
A. Cijfers en demografie	148
B. Uitdagingen	152
1. De economische migratie centraal op de politieke agenda	153
2. Vrij verkeer: nieuwe rechten voor langdurig ingezetenen	154
3. Europese 'blue card'-politiek	155
4. Internationale Conventie voor de Bescherming van de Rechten van Arbeidsmigranten en hun gezin 18 december 1990 (van kracht sinds 1 juli 2003)	156
5. Unieke debattenreeks	157
<i>externe bijdrage: standpunt van werkgevers- en werknemersorganisaties over de economische migratie</i>	160
C. Aanbevelingen - Vrij verkeer en economische migratie	162
Conclusie	164
Bijlagen	168
Verklarende woordenlijst	170
Sleuteldata van de immigratie naar België	173
Bibliografie	174

Voorwoord

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



2008 is een bijzonder druk jaar op het vlak van migratie en vreemdelingenrecht geweest. Het Centrum aarzelt dan ook niet om in de algemene inleiding van dit jaarverslag te gewagen van het 'jaar nul voor een nieuw migratiebeleid'

We nemen enkele belangrijke elementen onder de loep.

De statistieken tonen aan dat de instroom van migranten blijft toenemen. Deze tendens tekende zich de voorbije jaren al af en wijst op de feitelijke openheid van België voor migratie, hoewel er nog altijd geen proactief beleid wordt gevoerd.

Beleidsmatig beweegt er heel wat bij de Europese Unie en in België. Onder impuls van het uiterst actieve Franse voorzitterschap keurt Europa een nieuw 'Pact over immigratie en asiel' goed. Dat pact beschouwt voortaan de organisatie van legale migratie als een topprioriteit en maakt zo op het allerhoogste niveau een einde aan de fabel van de nulimmigratie. In België telt de regering die Yves Leterme in maart 2008 heeft samengesteld, voor het eerst in zijn geschiedenis een minister die specifiek belast werd met het migratie- en asielbeleid. Een evolutie die wijst op het belang dat wordt gehecht aan het toekomstige beleid in deze materie. De regeerverklaring wijdt er een ambitieus hoofdstuk aan waarin sprake is van openheid voor economische migratie en van de voortzetting van belangrijke hervormingen inzake het vreemdelingenrecht. Men moet zich onder meer buigen over fundamentele kwesties zoals gezinshereniging, verblijfsregularisatie en verwerving van de Belgische nationaliteit. De lange politieke crisis na de verkiezingen van juni 2007 en die, in sommige opzichten, ook na de regeringsvorming is blijven aanslepen, heeft een aantal aangekondigde beslissingen waar vele betrokkenen reikhalzend naar uitkeken, op de lange baan geschoven.

2008 heeft op sociaal vlak een voortzetting en uitbreiding gekend van de harde acties (bezetting van openbare plaatsen, hongerstakingen) van de bewegingen van personen in onwettig verblijf, die zo druk willen uitoefenen op de regering opdat zij bepaalde van haar gedane beloftes nakomt. Deze bewegingen halen diverse argumenten aan, waarbij er meer en meer rekening gehouden wordt met de economische activiteit van de

mensen zonder papieren. Sommigen hebben het zelfs over 'werknemers zonder papieren'. Op deze manier is de regularisatiekwestie hand in hand gegaan met die van een nieuwe economische migratie. De klassieke sociale partners (vakbonden en werkgevers) laten zich niet onbetuigd in dit debat dat tot een echt maatschappelijk debat is uitgegroeid.

Ten slotte kunnen we op institutioneel niveau een vernieuwing vermelden die – indien bekeken vanuit de bevoegdheden van het Centrum – bijzonder veelbelovend lijkt. Het Centrum pleit immers al langer voor een doeltreffend overheidsinstrument in België dat degelijke statistieken over de vreemdelingen in België (de "stock") en de in- en uitstroom van vreemdelingen (de "flux") kan opstellen. Gehoor gevend aan een Europees piloot-project in 2003 werd in België een 'Contactpunt' van het Europese Migratie Netwerk opgezet om zulke statistieken bij te houden. In 2008 is beslist om extra dimensies aan dit Contactpunt toe te voegen: niet enkel de Dienst Vreemdelingenzaken, waarbij het Contactpunt in 2003 was ondergebracht, maar ook het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen en het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding werken voortaan samen in het Belgische Nationaal Contactpunt van het Europese Migratie Netwerk.

Door mee te werken aan het opzetten van dit versterkte Contactpunt hebben we de specifieke invalshoek van het Centrum op het gebied van migratie en vreemdelingenrecht beter kunnen bepalen. Dit jaarverslag is het resultaat van deze denkoefening. De structuur ervan verschilt van het verslag uit 2007. Dat was in twee duidelijke delen opgesplitst: een eerste deel met cijfermateriaal en bijhorende analyse en een tweede deel over het vreemdelingenrecht. Het jaarverslag 2008 is thematisch opgebouwd. Elk thema heeft een luik cijfers met de bijhorende analyse en een luik over de rechten van de betrokken groep. Dankzij deze aanpak worden de twee wettelijke bevoegdheden van het Centrum waarmee de afdeling 'Migratie' is belast ('*De overheid informeren over de aard en de grootte van de migratiestromen*' en '*Waken over het respect voor de grondrechten van vreemdelingen*') beter aan elkaar gelinkt: zo verheldert een analyse van de reële migratiestromen de evolutie in het vreemdelingenrecht in het algemeen en in dat voor de migranten in het bijzonder. En precies dit raakvlak tussen wetenschappen en rechten in het licht van de

verdediging en de bevordering van de mensenrechten, maakt het Centrum tot een onvervangbare instelling in het Belgische institutionele landschap.

U hebt begrepen dat dit jaarverslag Migratie 2008 geen jaarverslag over de algemene werking is¹, maar een stand van zaken in een complexe kwestie. Het is geen werk dat ‘binnenskamers’ tot stand is gekomen. Het Centrum onderhoudt nauwe contacten met ‘het terrein’ en ‘de sector’, zoals het hoort. Dit rapport met heel wat externe bijdragen van onze partners is hiervan een mooi voorbeeld. In 2008 heeft het Centrum eveneens meer dan 900 individuele vragen om inlichtingen, ondersteuning of tussenkomst behandeld van particulieren die hun rechten op het vlak van migraties willen doen gelden. Om contact te houden met de actoren en om naar hen te luisteren, heeft het Centrum samen met de Koning Boudewijnstichting publieke seminaries over economische migratie georganiseerd. Door deel te nemen aan verschillende begeleidingscomités moedigt het Centrum ten slotte ook het universitaire onderzoek aan. We vermelden in dit verband de studie ‘Before & After’ over het sociaaleconomische traject dat personen hebben afgelegd, na hun regularisatie in 2000-2001. Deze studie werd op initiatief van het Centrum gefinancierd door de minister van Maatschappelijke Integratie en uitgevoerd door teams van twee universiteiten². De studie kon rekenen op grote belangstelling van politici en van de media. Ze bracht politiek en wetenschap samen in een combinatie van onderzoek, analyse en echo’s van op het terrein. Dit verslag heeft dezelfde ambitie. Veel leesplezier.

1 Het Centrum publiceert een apart verslag over zijn algemene werking. U kunt het jaarverslag 2007 online raadplegen op de website van het Centrum, www.diversiteit.be.

2 Zie p. 81

Mensensmokkel en mensenhandel, criminele aspecten van migratie

Nog voor het in 2003 bevoegdheden krijgt op het vlak van migratie en vreemdelingenrecht, krijgt het Centrum in 1995 de opdracht om ‘*de bestrijding van de mensenhandel en de mensensmokkel te stimuleren*’. In dit kader, dient het Centrum een specifiek verslag op te stellen dat vervolgens in het parlement besproken dient te worden. Dit thema komt daarom niet in dit verslag aan bod, maar in het verslag dat normaal in oktober 2009 wordt gepubliceerd.

In tegenstelling tot mensensmokkel treft mensenhandel niet alleen vreemdelingen, maar het zijn wel allebei criminele aspecten van migratie, een fenomeen dat over het geheel genomen niets met criminaliteit te maken heeft. We kunnen het niet hebben over mensensmokkel en mensenhandel zonder deze beide fenomenen te plaatsen in het globale migratiekader. Evenzeer kan een benadering op basis van fundamentele rechten niet naast het feit dat sommige van deze rechten - zoals het recht op gezinshereniging - door criminelen worden misbruikt en uitgebuit. Een migratie, die - ook al geven dwingende omstandigheden er meestal de aanleiding toe - uit vrije wil gebeurt, levert de georganiseerde misdaad ook heel wat bijzonder kwetsbare slachtoffers op. Het is niet altijd eenvoudig om een onderscheid te maken tussen een migrant die een beroep doet op smokkelaars om het grondgebied te kunnen betreden en een migrant die het slachtoffer van een crimineel netwerk is.

Binnen het Centrum is de afdeling ‘Migratie’ verantwoordelijk voor kwesties die te maken hebben met mensensmokkel en mensenhandel. We zien er zo op toe dat het Centrum coherent optreedt in al zijn migratiebevoegdheden.

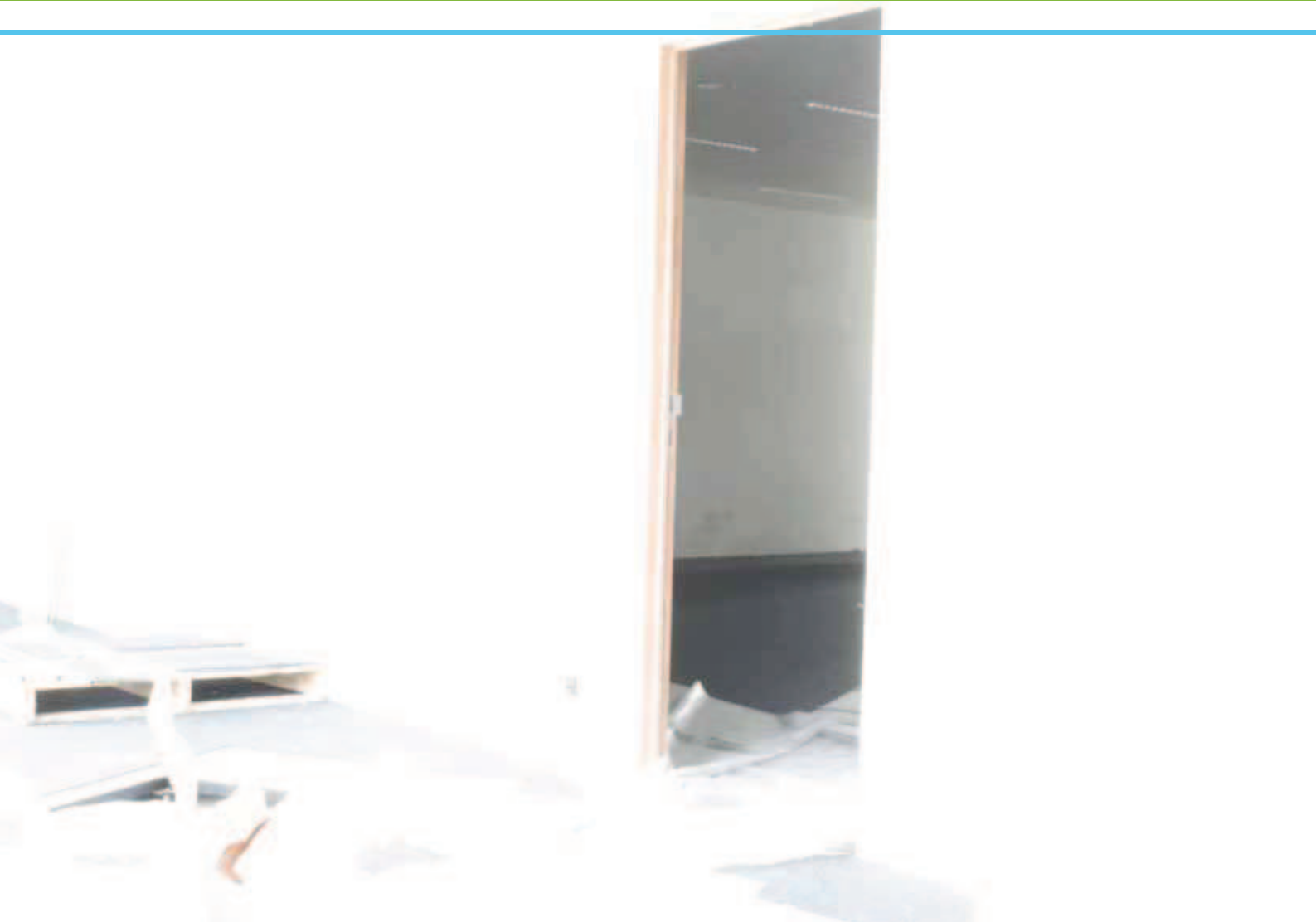
Migratie en Racismebestrijding

De ontwikkeling van een migratiebeleid en de strijd tegen racisme en xenofobie vormen keerzijden van één-zelfde vraag: wat zet de aanwezigheid van vreemdelingen in onze samenleving op het spel? Het racismefenomeen put kracht uit meerdere bronnen. Eén van die bronnen is de innerlijke overtuiging dat de ander – en de vreemdeling is de “ander” bij uitstek – intrinsiek anders is, dat zijn aard wezenlijk anders is dan de onze. Dat gevoel wordt versterkt door de concrete, dagelijkse, vaststelling dat de overheid een verschillende behandeling organiseert ten aanzien van vreemdelingen.

Nadenken over de strijd tegen racisme staat daarom in direct verband met de kern van het beleid en het publieke discours over migratie, dit met het oog op het uitwerken van een maatschappelijk gedragen migratiebeleid. Volgens onze ervaring, beïnvloedt elke maatregel inzake vreemdelingenrecht de manier waarop vreemdelingen worden bekeken en kan dus al dan niet bijdragen tot vijandelijke gevoelens.

Dit rapport “migratie” van het Centrum handelt uitsluitend over bevoegdheden inzake migratie (zonder het te hebben over mensenhandel en –smokkel). Het rapport veronderstelt wél dat er een intrinsiek verband bestaat tussen het statuut van de vreemdeling en de manier waarop hij wordt gezien. Daarom moet de verstrekking van betrouwbare, regelmatige en transparante informatie over de aanwezigheid van vreemdelingen en het respect van hun rechten, ook bijdragen tot de preventie van xenofobie, zeker in de mate waarin xenofobie vaak tot stand komt door onwetendheid en al te makkelijke en misleidende associaties.

Inleiding



2008, het jaar nul van een nieuw migratiebeleid?

België in het hart van migrerend Europa

Europa is een continent met heel diverse landen, elk met hun eigen migratieverhaal. Europa is echter ook een politieke constructie waarin intussen 27 landen een gemeenschappelijke context hebben gevonden. Bij het uitgangspunt voor deze analyse - de Bevrijding - is er van een Europese Unie nog geen sprake. Dat Europa ontstaat pas in 1957 wanneer zes landen het Verdrag van Rome ondertekenen. Later treden meer landen toe en volgen verschillende richtinggevende verdragen. Die zorgen ervoor dat het gemeenschappelijke beleid almaar meer gaat doorwegen op het nationale beleid van de verschillende landen, die weliswaar bepaald zijn en blijven door hun verleden, hun geografie en hun zienswijze op reële migraties. Toch is het moeilijk om het Europese beleid te doorgronden zonder het in te passen in de diverse migratiefenomenen waarmee Europa vroeger en ook nu nog wordt geconfronteerd.

Europa is een amalgaam van verschillende migratieverhalen. De 'nieuwe' Europese lidstaten - de landen van het voormalige Oostblok - vertonen dezelfde kenmerken als de meeste opkomende landen: ze zijn zowel vertrek-, transit- als bestemmingslanden. Een ander model vinden we in de mediterrane Europese landen, zoals Spanje, Portugal, Griekenland en Italië. Gedurende de eerste tien jaar na de Tweede Wereldoorlog trokken arbeiders uit deze landen massaal naar Noord-Europa. Vandaag vormen deze landen de 'frontlijn' tussen de Canarische Eilanden en Lampedusa, die onder enorm zware migratiedruk uit Afrika staat. Voor Scandinavische landen was arbeidsmigratie lange tijd een ver-van-mijn-bedverhaal, maar dankzij hun genereuze asielbeleid staan ze intussen open voor migratie. Het Verenigd Koninkrijk heeft in zijn migratiebeleid de gedachte aan het Britse Rijk levendig gehouden en vormt een model op zich. En dan is er ten slotte nog het centrale model met Frankrijk, Duitsland en de drie Beneluxlanden (België, Nederland en Luxemburg), of de oorspronkelijke kern van de EU, als we Italië even buiten beschouwing laten. Deze landen vormen het historische industriële hart van continentaal Europa en hebben na de Bevrijding allemaal een actief migratiebeleid gevoerd.

België is niet alleen het hart van politiek Europa, maar ook van migratorisch Europa. Haar migratiedynamiek laat toe om door een bijzonder nationaal prisma de grote trends te schetsen die we ook in onze buurlanden aantreffen.

Drie factoren

Klassiek worden twee factoren aangehaald als verklaring voor menselijke migratie. Enerzijds is er de *push*-factor: dit zijn alle redenen die een persoon ertoe brengen om zijn woonplaats te verlaten. Anderzijds is er de *pull*-factor: die staat synoniem voor alles wat een persoon naar een bepaalde bestemming lokt. De voorbije decennia is er ook aandacht voor een derde factor, de zogenaamde *netwerk*³-factor: migratie is maar mogelijk wanneer een persoon de mogelijkheid heeft om zich effectief van de ene naar de andere plaats te begeven. Door de mondialisering van informatie en van de reisindustrie krijgt deze factor een steeds groter belang. Hij heeft een echte migratiemarkt doen ontstaan die werkt volgens de klassieke regels van vraag en aanbod, van overaanbod en schaarste. In een wereld die uitgesproken ongelijk blijft, heeft deze factor de overhand gehaald omdat hij bepaalde migraties mogelijk maakt die vroeger ondenkbaar waren. De globale analyse van de *push*-factor ligt dan weer moeilijker. De wereld evolueert immers niet overal op dezelfde manier. Sommige regio's gaan voor ontwikkeling en democratie en andere maken net de omgekeerde beweging. Vast staat dat het nationale of Europese beleid op deze beide factoren geen invloed kan uitoefenen. Alleen op wereldschaal zou men hierop eventueel vat kunnen krijgen. Daarom gaan we er in dit verslag niet dieper op in. Gelet echter op het belang van de nieuwe *netwerk*-factor - netwerken worden steeds beter en spelen steeds sneller in op nieuwe situaties - stellen we vast dat elke wijziging op het niveau van de *push*-factor zich onmiddellijk vertaalt in een verandering van de reële migratiestromen in de ene of de andere richting.

Als we het hebben over 'migratiebeleid' focussen we voornamelijk op de *pull*-factor. Het beleid dat de bestemmingslanden hanteren, kan migratie aanmoedigen of ontraden door ze interessanter of net riskanter voor de migrant te maken. Maar ook hier beknot het grote belang van de *netwerk*-factor de mogelijkheden van het migratiebeleid om de feitelijke stromen in goede banen te leiden. Een realistisch migratiebeleid zou zowel proactief (welke doelstellingen stellen we voorop en hoe willen

3 Het woord 'netwerk' moet de lezer hier in zijn breedst mogelijk betekenis zien: een geheel van kanalen die mensen en plaatsen met elkaar in verbinding brengen. Migratienetwerken verenigen in zich zowel sociale, logistieke als commerciële aspecten. Criminele netwerken die zich met mensenhandel bezighouden, hebben hierin slechts een uiterst beperkt aandeel.

we die realiseren?) als reactief moeten zijn (hoe gaan we achteraf om met migratiestromen die a priori ongewenst zijn?). Hetgeen plannen om de stromen tot in de puntjes te regelen dan ook dubieus maakt. Hierdoor lijkt een combinatie van geplande en intuïtieve maatregelen dan ook aangewezen. Hoewel dit de context van dit verslag overstijgt, voegen we hieraan toe dat migratie een impact heeft op alle aspecten van het sociale leven. In de eerste plaats moeten het migratiebeleid en het onthaal- en integratiebeleid⁴ op elkaar afgestemd zijn, maar dit geldt ook voor huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg, tewerkstelling, sociale zaken, religie, cultuur enz. En net dat is een hele uitdaging in een land waar bevoegdheidsniveaus over verschillende bestuursniveaus zijn verdeeld.

Onze stelling is dat België en bij uitbreiding Europa in 1999 een vierde migratiebeleidsfase sinds de Bevrijding zijn ingegaan. Ietwat arbitrair kunnen we 2008 beschouwen als het jaar waarin de algemene kenmerken van deze fase zich in de vorm van een onuitgegeven paradigma hebben doen gelden dat vanaf nu het nieuwe referentiekader is.

4 Dit beleid komt aan bod in het jaarverslag 2008 'Discriminatie/Diversiteit' van het Centrum dat nog moet verschijnen.

Daarom stellen we dat 2008 wel eens 'het jaar nul van een nieuw migratiebeleid' zou kunnen zijn. De toekomst zal ons leren of dit ook daadwerkelijk zo is.

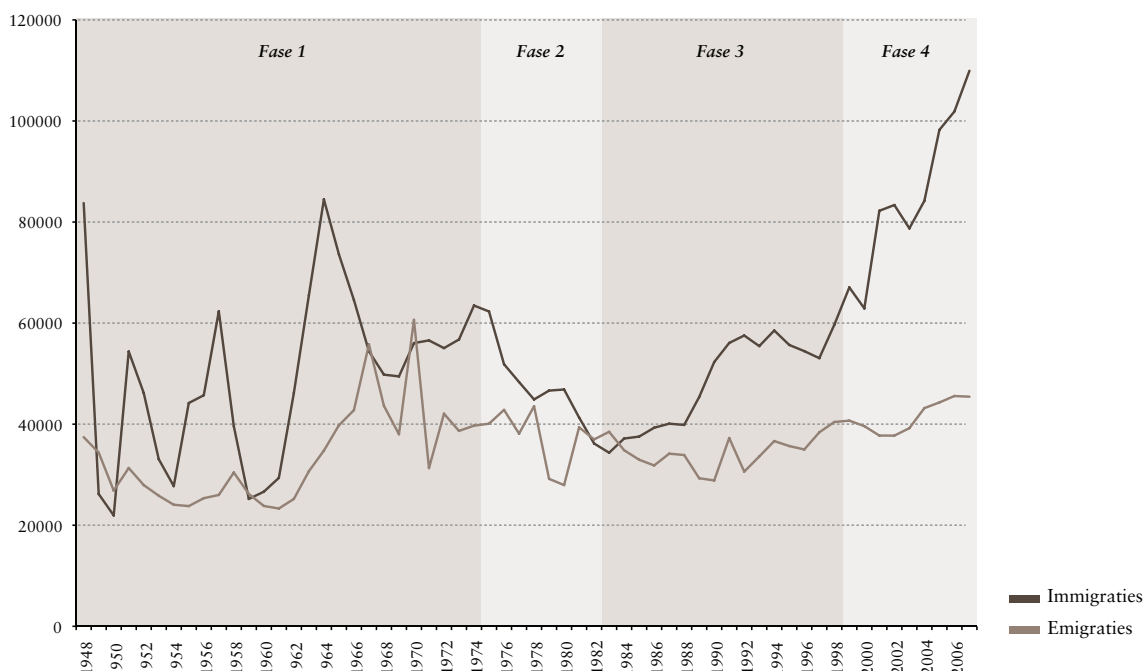
We stellen voor om hierna kort de geschiedenis van het Belgische migratiebeleid na 1945 te schetsen. Dit moet ons toelaten om een betere kijk te krijgen op de opeenvolgende fases en op de politieke, sociale en economische evoluties die ze hebben bepaald.

Deze beschrijving komt neer op het plaatsen van kanttekeningen bij de tabel van immigraties en emigraties van vreemdelingen tussen 1948 en 2006⁵.

5 Gelieve bij de interpretatie van de tabel rekening te houden met de volgende elementen:

1. Het gaat zowel om niet-Europeanen als Europeanen (lid van de Europese Unie); deze laatste categorie vreemdelingen kan qua rechten en toegang tot de arbeidsmarkt volledig met Belgische staatsburgers worden gelijkgesteld. Zij bestond na de Bevrijding niet, maar is groter geworden naarmate meer landen lid werden van de EU. Vandaag is ongeveer tweederde van de vreemdelingen die wettig in België verblijven, burger van een EU-lidstaat.
2. Sommige categorieën immigranten in wettig verblijf zijn gedurende deze periode niet altijd op dezelfde manier geregistreerd: vluchtelingen, asielzoekers, geregulariseerden enz.

(Bron: RR (Rijksregister) - AD SEI (Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie))



Fase 1, 1946-1974: arbeidsimmigratie op basis van quota

De immigratie tijdens de ‘Dertig Voorspoedige Jaren’ verloopt nagenoeg volledig op een georganiseerde en gecontroleerde manier. Ze kent vier piekmomenten:

1. 1946-1949: komst van ongeveer 77.000 Italiaanse arbeiders in het kader van een bilaterale overeenkomst (na de mijnramp in Bois du Cazier in 1956 wordt deze immigratie stopgezet, ook al omdat Italië dan een heel sterke economische groei kent en niet langer een teveel aan arbeidskrachten heeft)⁶.
2. 1956 en 1957: bilaterale overeenkomsten met Spanje (3.400 personen) en Griekenland (7.800 personen).
3. Na het verslag Sauvy (1962) over de demografische behoeften van Wallonië komen tussen 1961 en 1970 meer dan 263.000 ‘inactieven’ (echtgenotes en kinderen) de mannelijke arbeiders vervoegen. De samenleving beseft dat de arbeidsmigratie geleidelijk is uitgemond in een bevolkingsmigratie en dat deze ‘immigranten’ zich hier voorgoed vestigen en nooit meer zullen terugkeren.
4. 1964: bilaterale overeenkomsten met Marokko en Turkije. Vanaf dan vormen Marokkanen en Turken de grootste niet-Europese nationaliteitsgroepen in België. Dit is ook vandaag nog het geval, hoewel de massale verwerving van de Belgische nationaliteit dit aanhoudende fenomeen ietwat verdoezelt.

Tegelijk zet Europa zijn eerste stappen op weg naar de eenmaking. Het vrije verkeer van werknemers geldt sinds 1958 binnen de Benelux en vanaf 1968 in het Europa van de Zes. Het vrije verkeer tussen landen met een vergelijkbaar ontwikkelingsniveau heeft echter niet geleid tot arbeidsmigratie binnen Europa.

1974 luidt het einde van de ‘Dertig Voorspoedige Jaren’ en van economische migratie in. Om met een schone lei te kunnen beginnen, regulariseert België ongeveer 9.000 personen⁷.

Fase 2, 1974-1983: ‘migratiestop’⁸ en integratie van de immigranten

De grenzen gaan dicht en tussen 1974 en 1983 vermindert de instroom geleidelijk. In 1983 is het migratiesaldo zelfs negatief, maar dat is meteen ook de laatste keer.

Fase 1 en 2 worden gekenmerkt door een controle van de migratiestromen en bevestigen dat een proactief beleid doeltreffend is. Typerend is ook de positieve houding ten overstaan van de migranten die men tijdens fase 1 met ruime steun van de hele Belgische bevolking heeft laten overkomen. Vervolgens neemt men de beslissing om die migranten tijdens fase 2 beter te gaan integreren.

Het hele nationale en internationale migratieverhaal tijdens deze beide fases staat in het teken van de begeleiding en de integratie van migranten. België stemt de wet van 15 december 1980 die op een coherente manier de verschillende facetten van het verblijf van vreemdelingen regelt, en die van 30 juli 1981 die racistische daden bestraft. In 1976 is er ook een heel breed draagvlak binnen de politiek en het verenigingsleven om vreemdelingen gemeentelijk stemrecht te verlenen (Stemrecht 82).

Fase 3, 1983-1999: Fort Europa

Vanaf 1984 komen de migratiestromen richting België opnieuw massaal op gang, hoewel de grenzen – migratie gewijs - officieel nog steeds gesloten zijn. Er heerst nog altijd massale werkloosheid. De economie herstelt maar langzaam van de petroleumcrisis en heeft geen behoefte aan buitenlandse werkkrachten. In de plooiën van de economische crisis ontstaat echter een parallelle economie met eigen specifieke behoeften. Dit dringt echter pas na enige tijd door.

Een nieuw gegeven ligt aan de basis van deze heropleving: migratie wordt een mondiaal fenomeen en mensen worden net als goederen en kapitaal meegezogen in deze nieuwe realiteit⁹. Langzaam maar zeker komt een paral-

6 Voeg hier nog ca. 20.000 ‘ontheemden’ uit Oekraïne, Polen en de Baltische staten aan toe.

7 Het zal 25 jaar duren voor er een nieuwe regularisatieronde volgt in uitvoering van de wet van 22 december 1999.

8 Deze ‘migratiestop’ is relatief. In het kader van gezinshereniging komt een grote ‘volgmigratie’ op gang. De migratiestop geldt ook niet voor hoog opgeleide werknemers. Bovendien is in het Europa van de Zes sinds 1968 het vrije verkeer van werknemers van toepassing.

9 Internationale migratie gaat gepaard met de opkomst van professionele criminaliteit: mensensmokkel en mensenhandel. Dit aspect komt uitgebreid aan bod in het jaarverslag 2008 ‘Mensensmokkel en mensenhandel’ van het Centrum, dat nog moet verschijnen.

lele migratiemarkt tot stand dankzij de vlottere verspreiding van informatie (met de opkomst van het internet) en de democratisering van onder meer het luchtverkeer en andere vormen van transport. Deze nieuwe omstandigheden werken de uitwerking van individuele, maar steeds vaker ook collectieve migratiestrategieën in de hand. Zo ging men er bijvoorbeeld van uit dat gezinshereniging vooral zou aangegrepen worden door migranten van de eerste generatie. In de praktijk echter maken alle generaties van deze maatregel gebruik en vormt zij het voornaamste middel om op een legale wijze te immigreren. Ook het aantal asielaanvragen neemt explosief toe: het aantal aanvragen evolueert van het laagste peil in 1983 (2.048 aanvragen waarvan meer dan 80% wordt erkend) naar een piek van 42.691 aanvragen in 2000, waarvan minder dan 10% wordt erkend¹⁰.

Heel deze periode is er op nationaal niveau sprake van Fort Europa, hoewel de cijfers een heel ander verhaal vertellen. Migrant integreren is niet langer een prioriteit. Het is nu zaak om ze te ontraden deze stap te zetten. Het vreemdelingenstemrecht dat aangekondigd was voor de gemeenteraadsverkiezingen van 1982, komt er uiteindelijk pas in 2004. Enkele wetgevende initiatieven uit deze periode baden ook volledig in deze sfeer: de 'wet Gol' die de inschrijving van vreemdelingen in zogenaamd oververzadigde gemeenten beperkt (28/06/1984), de oprichting van de gesloten centra (18/07/1991), de 'wet Vande Lanotte', die het verlenen van hulp aan personen die onwettig op het Belgische grondgebied verblijven als een misdrijf inschrijft in de wet van 15 december 1980 (04/04/1996)¹¹. Ten slotte vormt het overlijden van de jonge Nigeriaanse asielzoekster Semira Adamu tijdens haar uitwijzing (12/08/1998) een keerpunt door de grote impact op de publieke opinie.

We mogen zeker ook het effect niet onderschatten van een grote gebeurtenis die meestal niet met migratie wordt geassocieerd, namelijk de val van de Berlijnse muur in november 1989. Op dat ogenblik gaat immers een grens open die daarvoor elke vorm van massale migratie onmogelijk maakte. In dat deel van Europa is sindsdien alles in een stroomversnelling gekomen wat uiteindelijk tot de uitbreiding van de EU heeft geleid. Een eerste belangrijke tussenstap in dit proces komt er op 8 april 1989 met de

opschorting van de visumplicht voor Polen. De opening naar het oosten heeft het migratielandschap in heel wat 'oude' Europese landen veranderd, hoewel er hier formeel geen sprake meer is van migratie. Die term is immers alleen van toepassing op burgers die niet afkomstig zijn uit één van de EU-Lidstaten.

Fase 4, van 1999 tot nu: de 'globale aanpak'

In juli 1999 wordt de regering Verhofstadt I gevormd. In haar regeerverklaring vermeldt ze haar intentie om opnieuw evenwicht te brengen in het migratiebeleid, dat tegelijk open en streng moet zijn. Deze dubbele intentie wordt onmiddellijk vertaald in twee belangrijke politieke feiten die gelijktijdig plaatsvinden. Strengheid: op 5 oktober 1999 worden 74 Roma-zigeuners van Slowaakse afkomst uitgewezen, een feit waarvoor België later door het Europese Hof van de Rechten van de Mens in Straatsburg wordt veroordeeld (arrest Conka, 5 februari 2002). Openheid: dankzij de wet van 22 december 1999 worden in 2000 en 2001 ongeveer 42.000 personen geregulariseerd die hier onwettig verblijven. Diezelfde regering beslist ook om binnen het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding een 'Observatorium voor migraties' op te richten dat moet waken over het respect voor de grondrechten van vreemdelingen en de overheid moet informeren over de aard en de grootte van de migratiestromen.

Deze gewijzigde houding is niet het gevolg van een afnemende toestroom. Die neemt immers vanaf 1999 toe. Het gaat om een politieke koerswijziging. Vanaf 1999 verschuift een groot deel van de hefboomen voor het migratiebeleid naar het Europese niveau. De Europese Unie is vanaf dan bevoegd om het nationale beleid te harmoniseren. De idee van de 'nulimmigratie' moet plaats ruimen voor een 'globale aanpak'. Die wordt uiteengezet in het Verdrag van Amsterdam dat op 1 mei 1999 in werking treedt en voorziet in '*het binnen de 5 jaar tot stand brengen van een gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, inclusief een gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid*'. Direct daarna vindt in het Finse Tampere een belangrijke top plaats (15-16/10/1999). Daar erkent de Europese Raad '*de noodzaak om de nationale wetgevingen over de voorwaarden voor toelating en verblijf van derdelanders onderling af te stemmen, gebaseerd op zowel een gezamenlijke evaluatie van de economische en demogra-*

10 Zie p. 41 e.v.

11 Deze bepaling is later afgezwakt, aangezien hulp om voornamelijk humanitaire redenen uit de toepassingsfeer van artikel 77 van de wet werd uitgesloten.

fische ontwikkelingen in de Unie alsook op de situatie in de landen van herkomst. Hoewel de economische en sociale context radicaal anders is, legt Europa hiermee voorzichtig opnieuw dezelfde klemtonen die heel wat landen zoals België in de periode 1946-1974 ertoe brachten om economische migratie en gezinsmigratie aan te moedigen.

Maar niet alle aspecten van dit gemeenschappelijke beleid worden even vlot uitgewerkt. Maatregelen over asiel, veiligheid of die via kaderrichtlijnen een betere uitoefening van bepaalde fundamentele rechten moeten garanderen, volgen elkaar in een gestaag tempo op. Maatregelen die de openheid voor economische migratie moeten bevorderen, stoten echter op terughoudendheid bij de lidstaten. Een eerste ontwerp van richtlijn van de Commissie wordt in 2001 afgedaan als voorbarig. Het is wachten tot 2005 wanneer de Commissie haar Groenboek 'over een EU-aanpak voor het beheer van de economische migratie' voorstelt. In 2007 stelt de Commissie dat *'de basis voor een legaal migratiebeleid in hoofde van het mandaat van Tampere ambitieus was, maar dat dit beleid nog heel ontoereikend is'*¹².

2008 wordt het jaar van de kentering. De Europese Unie maakt werk van haar 'Blue Card'-richtlijn die het aantrekken van hoogopgeleiden op de internationale arbeidsmarkt moet versoepelen en de meeste lidstaten staan open voor een nieuwe economische migratie die een proactief beleid vereist. Spanje, Italië en het Verenigd Koninkrijk hebben al voor deze koerswijziging gekozen, maar nu volgt ook de rest van de Europese Unie. De krijtlijnen staan in het 'Pact inzake migratie en asiel', een van de doelstellingen van het Franse voorzitterschap van de EU (tweede semester 2008). Een eerste engagement is de *'organisatie van legale immigratie rekening houdend met de door iedere Lidstaat vastgestelde prioriteiten, behoeften en opvangcapaciteit'*. De bestrijding van illegale immigratie komt pas op de tweede plaats. In haar algemene beleidsnota van 21 april 2008 bevestigt de regering Letermé dat er in België behoefte is aan een nieuwe economische migratie en onderstreept het belang van de migratiekwestie door voor het eerst een minister bevoegd voor het Migratie- en Asielbeleid in het leven te roepen, namelijk Annemie Turtelboom.

Migratie met twee gezichten?

Tijdens fase 1 (1946-1974) opent de Belgische regering net als de regeringen in de buurlanden de landsgrenzen voor migratie. Die gaan gedurende de twee volgende fases weer dicht (1974-1999). En zoals het er nu naar uitziet, heeft het huidige migratiebeleid in se twee gezichten: sommige gesloten deuren gaan weer open en andere die op een kier stonden, gaan weer dicht. De openheid voor economische migratie, die Europese landen aanzet om migranten aan te trekken die 'nuttig' zijn voor hun economie of demografie en die de nieuwe dynamiek die door het vrije verkeer van werknemers binnen de EU is ontstaan, ook buiten de grenzen van de Europese wil doortrekken, heeft ook een keerzijde. De controles op illegale immigratie en meer nog op 'ongewenste' immigratie worden verscherpt. De Belgische regering probeert haar beleid af te stemmen op dat van de buurlanden door het recht op gezinshereniging te beperken. Gezinshereniging is immers al veertig jaar lang de belangrijkste vorm van legale migratie naar België. Bovendien probeert Europa zijn buitengrenzen in het zuiden en het oosten doeltreffender te beschermen door de verantwoordelijkheid voor het tegengaan van illegale migraties bij de Noord-Afrikaanse en Oost-Europese (Oekraïne, Moldavië, Wit-Rusland) landen te leggen die als transitland naar Europa fungeren.

Deze migratie met twee gezichten biedt nieuwe stof tot nadenken en politiek optreden. Heel wat vragen werpen zich op. In dit verslag beperken we ons door er maar enkele voor te stellen.

Kan men economische migratie uit niet-lidstaten overwegen nog voor men het vrije verkeer van Europese werknemers, dat nog niet volledig in de praktijk is gebracht, volledig heeft laten spelen?

Hoe kan men de wil om de mogelijkheden voor economische migratie uit te breiden, rijmen met het bestaande grote aanbod aan werklozen, waarvan een groot deel tijdens eerdere migratiegolven naar België is gekomen?

Hoe kan men een regularisatiebeleid door het tewerkstellen van personen in onwettig verblijf rijmen met het beleid om mensen uit het buitenland aan te trekken?

12 *Vers une politique commune en matière d'immigration (Naar een communautair migratiebeleid)*, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, 5/12/2007

Hoe kan men de vraag naar buitenlandse werknemers verzoenen met de eis om diezelfde werknemers te integreren?

Moet men de arbeidsmarkt helemaal openstellen, of moet men gaan voor strak afgebakende en becijferde bilaterale overeenkomsten?

Hoe rijmt men economische migratie met het respecteren van de regels voor het sociale overleg?

De komende jaren moeten een antwoord op deze vragen brengen. Men mag echter niet wachten tot deze vragen zijn beantwoord om een kader voor nieuwe legale migraties uit te werken. Nieuwe economische migranten moeten de garantie krijgen dat hun fundamentele rechten worden gerespecteerd. Dit kader bestaat al in de vorm van de **‘Internationale Conventie inzake de bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en hun gezinsleden’** (VN, 1990). Het is een van de acht basisinstrumenten voor de bescherming van de mensenrechten, dat jammer genoeg nog door geen enkel bestemmingsland is geratificeerd. Door zijn grenzen open te stellen voor economische migratie heeft België de uitgelezen mogelijkheid om een voortrekkersrol te spelen en de Europese Unie tot ratificatie te bewegen. Een prima perspectief voor het Belgische voorzitterschap in 2010 waarvoor de voorbereidingen nu al volop aan de gang zijn.

EXTERNE BIJDRAGE

EEN HUMANITAIR ACQUIS OM VOOR TE STRIJDEN

Frank Caestecker (Universiteit Gent)

Voor het eerst in de geschiedenis telt een Belgische regering een Minister van Migratie- en Asielbeleid. Reeds eind de jaren dertig van de vorige eeuw toen duizenden joden uit Nazi Duitsland ongenodigd in België aankwamen en asiël vroegen en dit in een periode van economische neergang pleitte de volksvertegenwoordiger Albert François in het socialistische dagblad *Le Peuple* voor een Minister van Migratie- en Asielbeleid. Een politieke verantwoordelijke die de uiteenlopende belangen verbonden met het immigratiebeleid zou verzoenen in een coherent beleid. Deze politieke verantwoordelijke zou niet enkel een rationeel beleid moeten uitwerken dat de Belgische belangen diende, maar dit beleid hoorde, voor Albert François ook en vooral een humaan beleid te zijn. Een humaan beleid dat bescherming bood aan mensen voor wie er geen weg terug was. Een laatste opdracht die Albert François aan deze politieke verantwoordelijke gaf was een maatschappelijk draagvlak te creëren voor dit rationeel en humaan beleid. De keuzes van de politieke verantwoordelijken hoorden op een transparante en overtuigende wijze aan de bevolking gecommuniceerd te worden.

Zeventig jaar later zijn zijn woorden uiteindelijk gehoord. Een federale Minister van Migratie- en Asielbeleid moet waarborgen dat het Belgische immigratiebeleid een rationeel en humaan beleid is. De nood aan een dergelijk zenuwknoppunt voor het immigratiebeleid is de laatste decennia sterk toegenomen. Niet enkel coördinatie tussen de diverse beleidsdomeinen, maar ook tussen beleidsniveaus is anno 2008 vereist. Onderdelen van het immigratiebeleid werd immers uitbesteed aan of opgeëist door zowel hogere –Europa- als lagere –de gemeenschappen- beleidsniveaus. Een coördinatie van het immigratiebeleid is belangrijk in onze samenleving om vrij negatieve perceptie van migratie bij te stellen. Migratie kan zo op een uitgebalanceerde wijze politiek ter sprake komen. Zowel gewenste als ongewenste, zowel genode als ongenode immigratie komen dan samen aan bod. Een coördinatie van het immigratiebeleid is belangrijk omdat immigratie diverse belangentegenstellingen oproept. Immigratie roept economische tegenstellingen op. De beleidvoerders hebben reeds bij het begin van

de 21e eeuw beslist dat België arbeidsmigranten nodig heeft. Het Belgische arbeidsmigratiebeleid is recent sterk geliberaliseerd en de nakende uitbreiding van de Europese arbeidsmarkt (2012??) zal deze liberalisering versterken. Zeker zo belangrijk in de politieke discussie rond immigratie zijn de identiteitsvragen die het thema immigratie oproepen. Zo was de recente politieke aandacht voor huwelijksmigratie een uiting van de vrees dat immigratie een blijvende balkanisering van onze samenleving mee bracht. De hindernissen die worden opgeworpen bij de keuze van een huwelijkspartner in het buitenland maakt dat de vrije partnerkeuze van sommige ingezetenen van België in gevaar komt. Hier raken we aan immigratie als een thema dat fundamentele waarden eigen aan onze maatschappij beroert. De lakmoestest of een land in zijn immigratiebeleid waarden koestert is de bescherming van vluchtelingen. België heeft hierin een uitstekend palmares: zo werd recent nog de Europees tot stand gekomen subsidiare bescherming op een genereuze wijze in de Belgische wetgeving ingeschreven.

De krijtlijnen van het nieuwe immigratiebeleid werden reeds uitgetekend toen de Minister van Migratie- en Asielbeleid haar mandaat opnam. De Minister heeft met verve migratie op een positieve wijze vanuit de noden van België naar voor gebracht. Het nieuwe migratieparadigma heeft evenwel meer dimensies. Ook de noden van vluchtelingen verdienen aan bod te komen. Verdedigt België zijn humanitair acquis bij de discussies over de buitengrenzen van de Europese Unie, engageert België zich bij resettlement programma's? Een Minister van Migratie- en Asielbeleid in een regering is een goede zaak, maar het gewicht van de Minister en de slagkracht van de regering is natuurlijk ook belangrijk om de potentiële meerwaarde van een Minister van Migratie- en Asielbeleid te valoriseren.

EXTERNE BIJDRAGE

PERSONEN ZONDER PAPIEREN: EEN VERHAAL ZONDER EINDE

Andrea Rea, Germe (Groupe d'études sur l'Ethnicité, le Racisme, les Migrations et l'Exclusion), Institut de Sociologie, Université Libre de Bruxelles

Net als in 2007 stonden de personen zonder papieren hoog op de politieke agenda, maar opnieuw werd geen duurzame politieke oplossing gevonden om aan hun uitgesproken onzekere toestand een einde te maken. Sinds de regularisatie in 2000, die onterecht als een one shot-operatie werd beschouwd, zijn vreemdelingen die op uiteenlopende manieren toegang tot het grondgebied hebben gekregen (asielaanvraag, student, werkvergunning, clandestien enz.) door allerlei omstandigheden in de clandestiniteit beland. Tijdens de vorige legislatuur heeft de minister van Binnenlandse Zaken zonder hieraan veel ruchtbaarheid te geven, meermaals een beroep gedaan op het oude artikel 9 §3. Op die manier zorgde hij ervoor dat heel wat vreemdelingen die al langer in België woonden, hier voortaan wettelijk konden verblijven. Na de recentste verkiezingen stond in het regeerakkoord dat er een oplossing voor personen zonder papieren zou worden gezocht, maar over de beruchte 'omzendbrief Turtelboom' bestond nooit eensgezindheid. Als we de electorale partijpolitieke strijd even buiten beschouwing laten, toont de analyse van personen zonder papieren in België aan dat er nood is aan een nieuw en duidelijk economisch migratiebeleid, maar ook aan een beleid dat het verblijf wettigt van vreemdelingen die hier wonen maar niet in het economische migratieplaatje passen.

De huidige complexe migratiestromen kunnen niet door middel van een star beleid worden beheerd. Men moet ook rekening houden met de onzekerheid en met omstandigheden waarop geen enkel programmatorisch beleid kan inspelen, zoals de veel te lange asielprocedures, de politieke veranderingen in de herkomstlanden van de vreemdelingen, conflicten tussen nationale rechtsmachten, wijzigingen in de echtelijke staat van vreemdelingen, veranderingen in hun privéleven enz. Het verhaal van Rothman Salazar¹² illustreert perfect welke negatieve gevolgen een strikte toepassing van regels

en wetten kan hebben. De menselijke en politieke (en financiële) tol van dit verhaal toont aan dat goed bestuur niet synoniem is met een bureaucratische toepassing van regels. Goed bestuur houdt bij het hanteren van de regels rekening met de omstandigheden en het bijzondere karakter van elk individueel geval. Wetten zijn dus geen abstracte instrumenten. Het gelijkheidsbeginsel dat ze voorstaan, veronderstelt een aanpak die rekening houdt met de reële omstandigheden.

De regularisatieprocedure uitsluitend toespitsen op vreemdelingen die werken, is te simplistisch. De praktijk in Italië en Spanje bijvoorbeeld leert dat een strikt instrumentele toepassing van regels heel wat negatieve gevolgen heeft. Ook voor onvoorziene situaties moeten oplossingen voorhanden zijn. Dit geldt onder meer voor de grote migratiestromen die tot stand komen door vreemdelingen die een beroep doen op sociale netwerken en zo op een illegale manier toegang tot het grondgebied krijgen. Dit was een van de belangrijkste gevolgen van de regularisatiewet uit 1999. Die bood niet-asielzoekers die al langer clandestien in België verbleven en soms ook werkten, de kans om te genieten van een maatregel die hun verblijf wettigde. Op dit ogenblik verkeren bijvoorbeeld Braziliaanse migranten in een vergelijkbare situatie. De meeste van deze mensen zijn onwettig België binnengekomen en wanneer geen maatregelen worden genomen om hen een uitweg te bieden, is het gevaar niet denkbeeldig dat ze lang in de clandestiniteit blijven. Om een einde te maken aan de willekeur ligt er zoals we allemaal weten een oplossing voor de hand, namelijk het vastleggen van regularisatiecriteria die individueel moeten worden toegepast en die rekening houden met het feit dat deze vreemdelingen actief zijn op de arbeidsmarkt en lokaal zijn geïntegreerd. Momenteel is niet zozeer de manier waarop het probleem, maar wel het politieke compromis dat moet worden gevonden. Omdat ten slotte heel wat personen zonder papieren ook werknemers zonder papieren zijn, kan men bij een herdefiniëring van het economische migratiebeleid niet zonder een grondige denkoefening over de regels en gebruiken van de arbeidsmarkt, zoals onderaanneming, het tijdelijk overplaatsen van personeel, het gebruik van schijnzelfstandigen en het inzetten van illegale arbeidskrachten, wat de migratiestromen in specifieke sectorsegmenten aanzwengelt.

12 Deze jonge Ecuadoriaan in onwettig verblijf werd op 30 augustus naar zijn land van herkomst teruggestuurd en kwam begin november terug met een authentiek studentenvisum (nvdr)

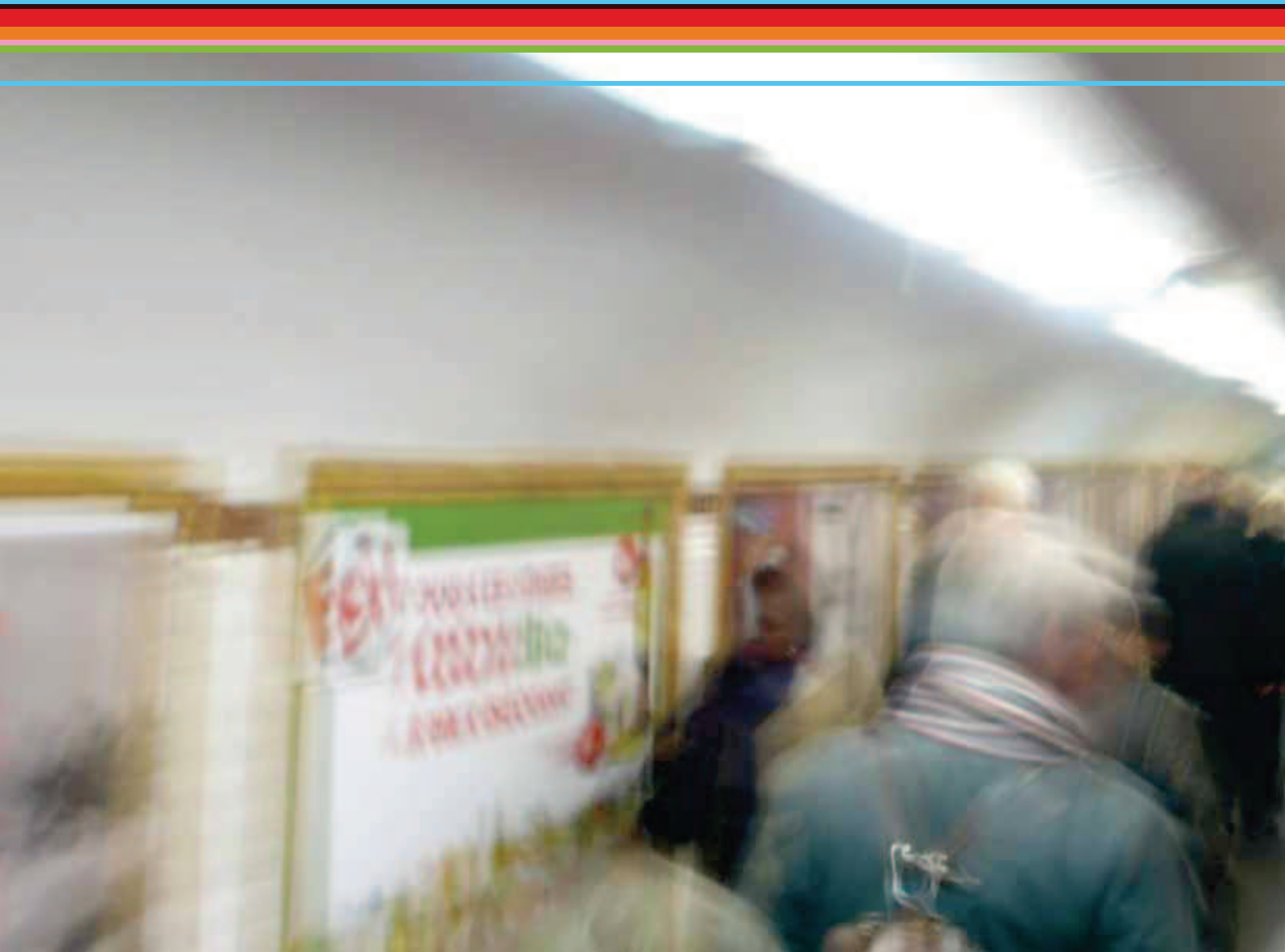


HOOFDSTUK I

TOEGANG TOT HET GRONDGEBIED EN INTERNATIONALE BESCHERMING



I.1. BUITENLANDSE IN- EN UITSTROOM





A. Cijfers en demografie

Een goede kijk op migratie is maar mogelijk met een correct begrip van de in- en uitstromen: hoeveel buitenlanders, maar ook Belgen, komen en gaan? Welke zijn de belangrijkste nationaliteiten van de immigranten? Hoe kunnen we ons een beeld vormen van de redenen voor hun verblijf?

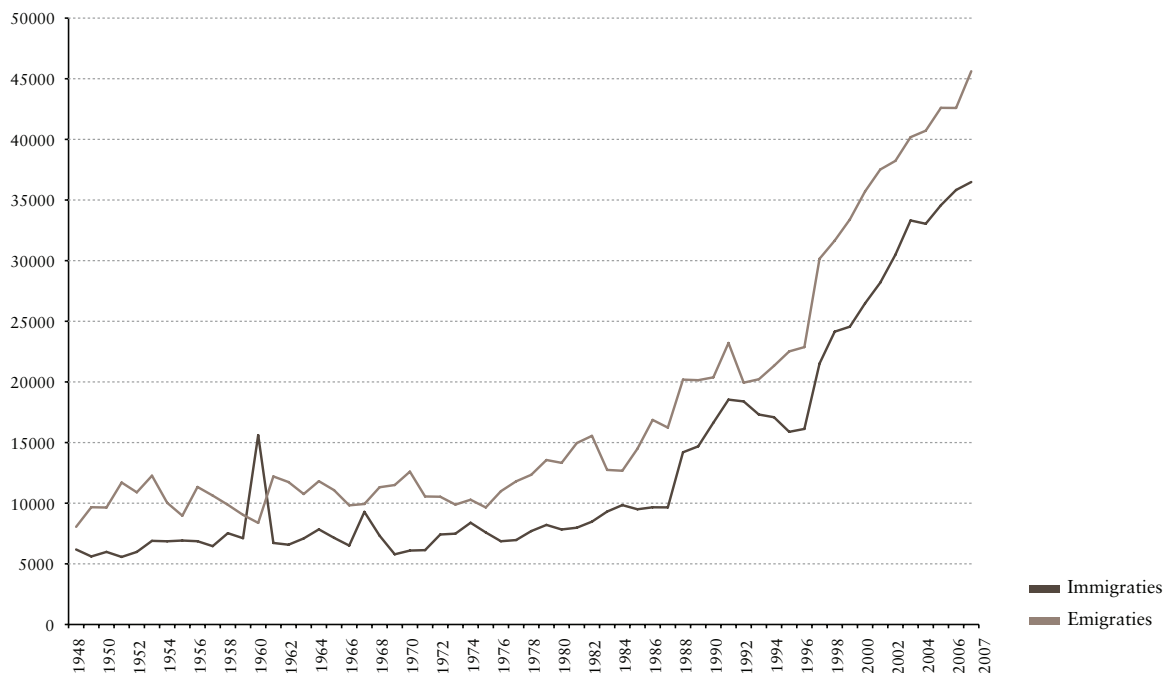


1. Migraties van Belgen

Heel wat aandacht gaat naar vreemdelingen die het land binnenkomen, maar de migratiebewegingen van Belgen zijn ook niet te verwaarlozen (figuur 1). In 2007 hebben 45.615 Belgen het land verlaten en keerden er 36.483 uit het buitenland terug. Belgen zijn in dat jaar goed voor ongeveer 50% van de emigraties en 25% van de immigraties.

België is over het geheel genomen een immigratieland, maar sinds de Tweede Wereldoorlog hebben ook heel wat Belgen hun land verlaten. Alleen in 1960 lag het aantal terugkerende Belgen hoger dan het aantal vertrekkende Belgen aangezien na de onafhankelijkheid van Congo 16.000 Belgen terugkeerden. Emigrerende Belgen zijn een constante, waarbij vanaf de tweede helft van de jaren 1970 hun aantal sterk stijgt.

Figuur 1. Evolutie van het aantal immigraties en emigraties van Belgen; 1948-2007 (Bron: RR-AD SEI)



2. Een ongekeerde groei van de buitenlandse immigratie

Het aantal toestromende vreemdelingen heeft een historisch hoog peil bereikt. In 2007 werden iets minder dan 110.000 buitenlandse immigraties geregistreerd. Dit aantal ligt ruim boven de vorige pieken van 1948 en 1964, wat in meer dan één opzicht opmerkelijk is (fig. 2). Na de Tweede Wereldoorlog en in de jaren 1960 was buitenlandse immigratie immers gewenst en werd ze door de overheid georganiseerd. De eerder vermelde pieken waren overigens grotendeels door de conjunctuur bepaald. Die verklaring gaat echter niet op voor huidige stijgende buitenlandse immigratie. Het gaat hier om een fenomeen van lange duur, aangezien het begin van de stijgende toestroom halfweg de jaren '80 te situeren is. Na de eerste oliecrisis wordt in 1974 beslist om de economische immigratie een halt toe te roepen, met een duidelijke daling van het aantal buitenlandse immigraties als gevolg. In 1982 en 1983 is het migratiesaldo voor de vreemdelingenpopulatie zelfs negatief. Vanaf 1984 stijgt de toestroom opnieuw en ligt die zelfs hoger dan de uitstroom, waardoor het migratiesaldo opnieuw in evenwicht komt. De redenen voor de stijging van het aantal immigraties zijn bekend en kunnen in hoofdzaak onder de noemer 'gezinshereniging' worden gebracht.

Eenzijds hebben de familieleden van vreemdelingen die al in België verblijven en die voor hun immigratie een deel van hun familie in het buitenland hebben achtergelaten, het recht om te immigreren. Anderzijds zijn er de al in België gevestigde vreemdelingen en de Belgen die met een niet-Belgische partner huwen, die daardoor het recht krijgen zich met hun partner in België te vestigen.

In het begin van de jaren 1990 neemt de toestroom snel toe. Dit gebeurt 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 het aantal asielaanvragen tussen 1994 en 1997 leidt tot een tijdelijke beperking van de toestroom. Die tendens

13 Vanaf 1988 hebben we de opnieuw ingeschreven personen die ambtshalve zijn geschrapt bij de immigraties en de ambtshalve geschrapte personen bij de emigraties meegerekend. De cijfers in het 'Jaarverslag Migratie 2007' hielden bij de emigraties alleen rekening met het saldo van de ambtshalve geschrapte en de heringeschreven personen. Dit schetst een realistischer beeld en verklaart de eventuele verschillen met cijfers in onze vroegere verslagen. Geregulariseerde asielzoekers of asielzoekers die als vluchteling zijn erkend, zijn wel verrekend in het aantal immigranten in tegenstelling tot wat de AD SEI sinds 1999 gewoonlijk doet (voor de periode daarvoor zijn geen gegevens beschikbaar).

Figuur 2. Evolutie van het aantal immigraties en emigraties van vreemdelingen, 1948-2007 (met uitzondering van niet-erkende of geregulariseerde asielzoekers)¹³ (Bron: RR - AD SEI)



wordt nog versterkt omdat vanaf 1995 asielzoekers niet langer in de immigratiestatistieken worden opgenomen (de dalende toestroom is van 1995 tot 1998 dus ietwat gekunsteld). Desondanks neemt de toestroom vanaf 1998 opnieuw fors toe tot het huidige recordpeil. Omdat asielzoekers niet in de statistieken worden opgenomen, is het moeilijk om deze statistieken te gebruiken. Ze zijn immers gebaseerd op de officiële definitie van immigratie die niet helemaal met de realiteit strookt¹⁴.

14 De AD SEI telt erkende vluchtelingen niet mee bij de berekening van de immigratiestromen, maar brengt ze onder in de categorie 'rechtzetting' onder de administratieve noemer 'wijziging van register'.

3. Een geringe re-emigratie en terugkeer¹⁵ van vreemdelingen

Terwijl de toestroom van vreemdelingen sinds het begin van de jaren 1980 opnieuw op gang is gekomen, stellen we vast dat het aantal vreemdelingen dat vertrekt vrij beperkt is (fig. 2). Hun aantal stagneert op langere termijn en neemt sinds het einde van de jaren 1960 zelfs af. Het voorbije jaar was er een lichte toename, maar deze groei compenseert de explosieve toestroom niet.

De redenen voor deze stagnatie in de terugkeer zijn divers en al naargelang het standpunt van de auteurs, ook vaak tegenstrijdig. Het klopt dat het verschil in levensstandaard tussen de traditionele emigratielanden en België heel hoog blijft, wat emigratie in de hand werkt en de terugkeer van immigranten minder aantrekkelijk maakt. Bovendien dateren sommige immigraties al van zo lang geleden dat hier intussen een grote groep zogenaamde immigranten van de tweede generatie (personen die in België zijn geboren uit geïmmigreerde ouders) en zelfs van de derde generatie is ontstaan, waardoor het voor immigranten en hun afstammelingen almaar minder voor de hand ligt om naar hun land van herkomst terug te keren, hoewel ze er wel vaker op reis gaan.

15 Met 'terugkeer' verwijzen we hier naar de terugkeer van immigranten die hier wettig 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 gespecialiseerde literatuur over illegale immigratie wordt de term 'terugkeer' volgens ons al te vaak fout gebruikt als benaming voor gedwongen en begeleide terugkeer van vreemdelingen die hier onwettig verblijven.

4. Een Europese immigratie ondanks de evoluties en percepties

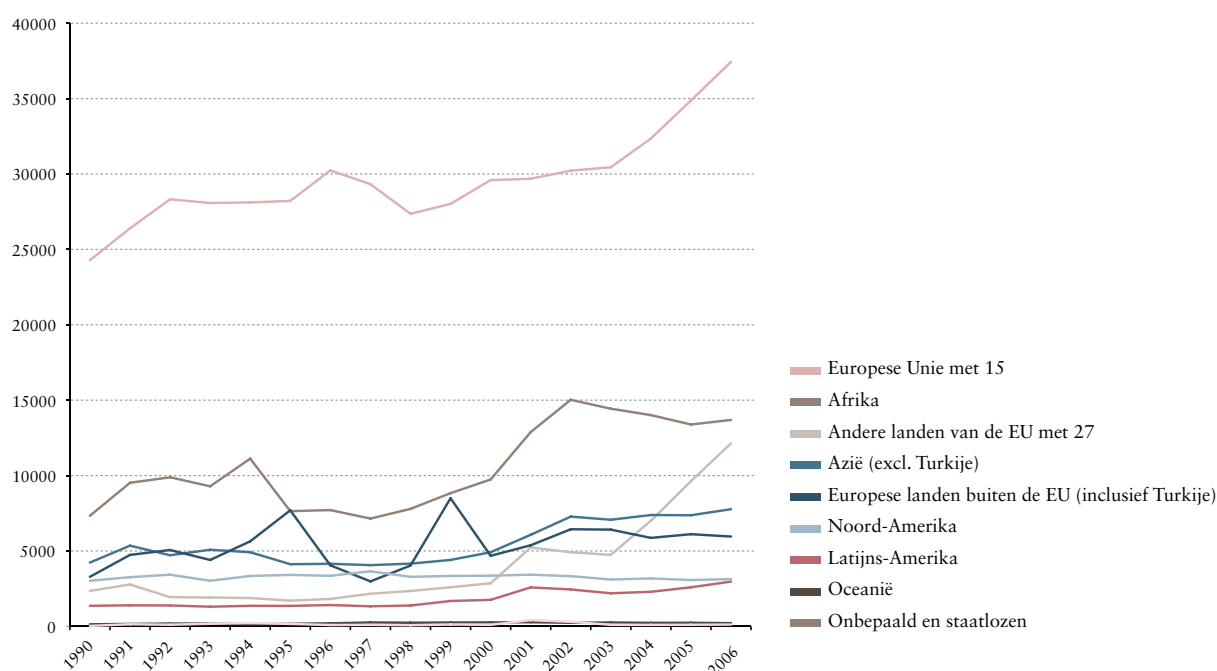
In 2006 zijn vier nationaliteiten prominent aanwezig. Het gaat om Fransen, Nederlanders, Marokkanen en Polen die respectievelijk 14%, 14%, 9% en 8% van de buitenlandse toestroom vertegenwoordigen. Andere nationaliteiten, zoals Duitsers, Roemenen en Turken, vertegenwoordigen slechts 4% van de totale instroom. Daarna volgen zowat alle mediterrane EU-lidstaten en ten slotte de Britten en Amerikanen. Met uitzondering van Marokko en Turkije zijn vooral EU-landen of rijke landen zoals de Verenigde Staten verantwoordelijk voor het leeuwendeel van de migratiestromen.

In tegenstelling tot wat doorgaans wordt aangenomen, nemen de laatste jaren vooral EU-burgers het leeuwendeel van de immigraties voor hun rekening (fig. 3). Zo ging het bij 83.433 immigraties in 2006¹⁶, om 45.517 EU-burgers (55%). Deze communautaire immigranten zijn voornamelijk afkomstig uit de 15 oude lidstaten van de Europese Unie zoals die tot 2004 bestond (37.435, of 45% van de totale toestroom). In 2006 blijft het

aandeel van de 10 staten die in 2004 lid van de Europese Unie zijn geworden, laag (8.282, of 10% van de totale toestroom). Dit geldt ook voor Roemenen en Bulgaren die in 2007 tot de EU zijn toegetreden (3.856, of ongeveer 5% van de totale toestroom). De laatste jaren nemen de migratiestromen uit deze nieuwe lidstaten van de Europese Unie opvallend toe. Het gaat hierbij vooral om Polen en in mindere mate ook om Roemenen.

16 In tegenstelling tot de vorige gegevens houdt dit cijfer geen rekening met de eerder vermelde 'wijzigingen van register' omdat er geen gedetailleerde nationaliteitsgegevens beschikbaar zijn.

Figuur 3. Evolutie geregistreerde immigraties per grote nationaliteitsgroepen, 1990 - 2006 (excl. asielzoekers en vluchtelingen sinds 1995) (Bron: RR-AD SEI)

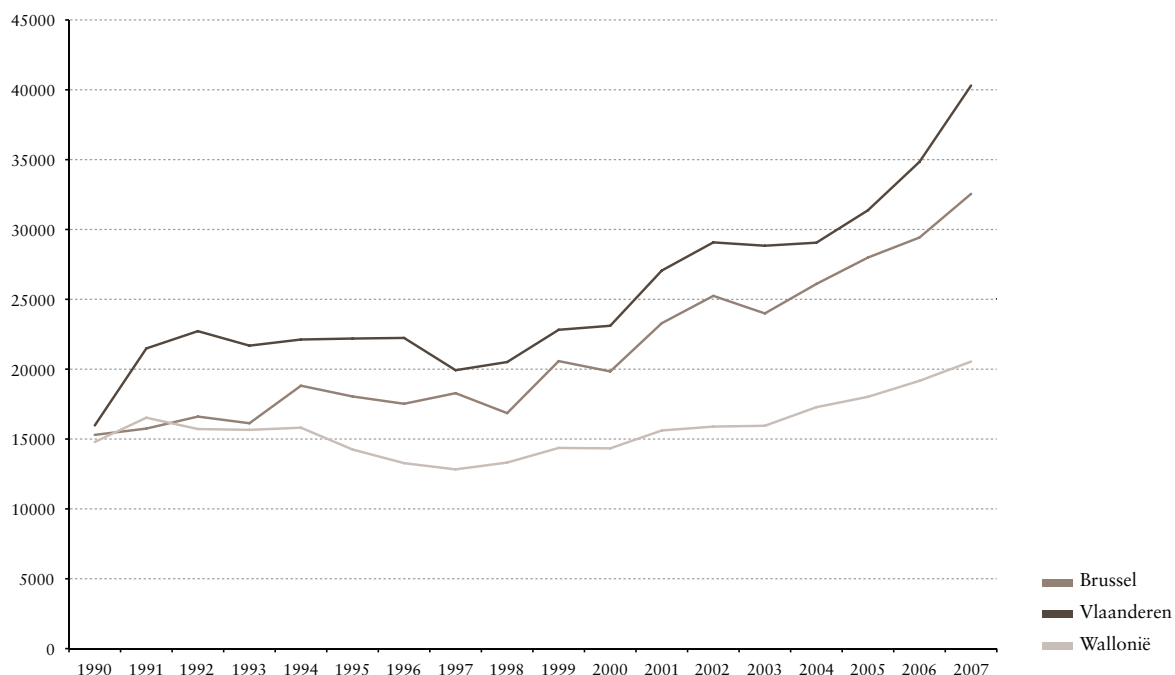


5. Geografie van de bestemming van immigranten

Wallonië was lang de belangrijkste immigratiebestemming in België, maar dat is vandaag niet langer het geval. Vlaanderen vangt intussen de meeste nieuwe immigranten op, gevolgd door Brussel (fig. 4). In Wallonië stijgt de buitenlandse toestroom opnieuw, maar dit gaat trager dan in de beide andere gewesten. Tevens kan men zien dat vanaf 2005 de instroom sneller lijkt te gaan in Vlaanderen, dan in de andere gewesten. Door zijn beperkte oppervlakte, is de impact van de toestroom in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest uiteraard het meest merkbaar.

In de drie gewesten is de toestroom van EU-burgers de voorbije jaren almaar toegenomen, maar dit fenomeen is het sterkst in Brussel. Brussel was altijd al een aantrekkingspool voor EU-burgers en dit is nu ook het geval voor onderdanen uit de nieuwe EU-lidstaten. Bovendien vangt Brussel bijna evenveel niet-EU-immigranten op als Vlaanderen, vooral als gevolg van de regularisaties binnen het kader van de wet uit 1999.

Figuur 4. Evolutie van de buitenlandse immigratie per gewest, 1990-2007 (excl. asielzoekers en vluchtelingen)
(Bron: RR-AD SEI)



6. Wettelijke motieven voor migratie

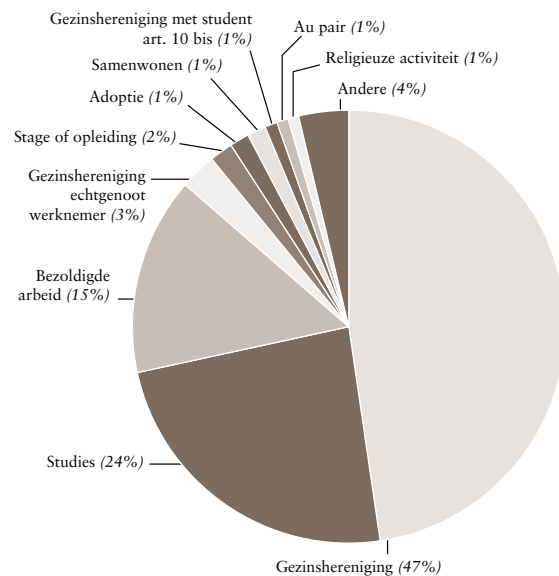
Uit de huidige, beschikbare statistieken is geen klaar en duidelijk antwoord af te leiden op de vraag hoe immigranten in België zijn beland en wat de reden voor hun verblijf is. Zijn ze hier terechtgekomen na een gezinshereniging? Na een huwelijk? Om hun studies voort te zetten aan een Belgische instelling? Hebben ze in België werk gevonden? Sommige indirecte gegevens met betrekking tot visa brachten de grootschaligheid van het gezinsherenigingsfenomeen aan het licht, maar ze laten niet toe om een degelijk beeld van de situatie te schetsen. Eenvoudige maatregelen moeten aan dit probleem in de toekomst verhelpen (door het motief voor het afleveren van een verblijfsvergunning te registreren), maar op dit ogenblik is het nog behelpen. We vermelden dat de Dienst Vreemdelingenzaken intussen volop de opname van een nieuwe wettelijke variabele met betrekking tot het motief voor het afleveren van een verblijfsvergunning in het Rijksregister voorbereidt, wat het gebrek aan gegevens over dit onderwerp zou moeten oplossen.

Een van de weinige informatiebronnen is de FOD Buitenlandse Zaken, die informatie over de motieven voor de uitreiking van visa verschaft (Perrin, 2007a)¹⁷. Bij gebrek aan betere gegevens kan op basis van deze informatie een eerste schatting worden gemaakt. Omdat niet alle landen aan de visumplicht zijn onderworpen, is er niet over alle immigranten informatie beschikbaar. Bovendien kunnen personen een visum aanvragen en krijgen, maar uiteindelijk niet naar België komen. Anderen krijgen dan weer een bepaald type verblijfsvisum, maar verkrijgen een wijziging van hun statuut eens ze in België zijn. Sommige personen ten slotte komen België onwettig binnen (of komen België binnen voor een kort verblijf waarvoor geen visum is vereist), blijven in het land en laten zich achteraf regulariseren zonder ooit een visum aan te vragen.

Toch blijft er een verband tussen het aantal uitgereikte visa en de reële immigratie. Zo gaat het bij de 23.351 in 2007 uitgereikte visa voor lange duur¹⁸ (verblijfsvergunning voor meer dan 3 maanden) in iets minder dan de helft om gezinshereniging (onder meer de komst van een partner, kind(eren) of ouder(s)). De tweede reden

voor het uitreiken van visa is de voortzetting van studies (24%) en daarna pas volgt op afstand tewerkstelling (15%). Gezinshereniging is dus ook vandaag nog het hoofdmotief voor immigratie. Omwille van de definitie van de indicator zelf, betekent dat evenwel niet dat de helft van de immigranten België binnenkomt of een verblijfsvergunning krijgt na een gezinshereniging (fig. 5). We hebben immers al gezegd dat niet alle immigranten in deze visumdatabank zitten. In het verleden lag het aantal asielzoekers op een bepaald ogenblik zelfs hoger dan het aantal personen dat recht had op gezinshereniging (onder meer rond 1993 en 2000). Deze gegevens moeten dus met het nodige voorbehoud worden gebruikt. Op termijn moet een betere oplossing worden gevonden die het mogelijk maakt om de wettelijke immigratiemechanismen preciezer in kaart te brengen.

Figuur 5. In 2007 uitgereikte visa voor lange duur volgens verblijfsmotief (Bron: visumdatabank van de FOD Buitenlandse Zaken - Berekeningen: Schoonvaere Quentin Gédap-UCL)



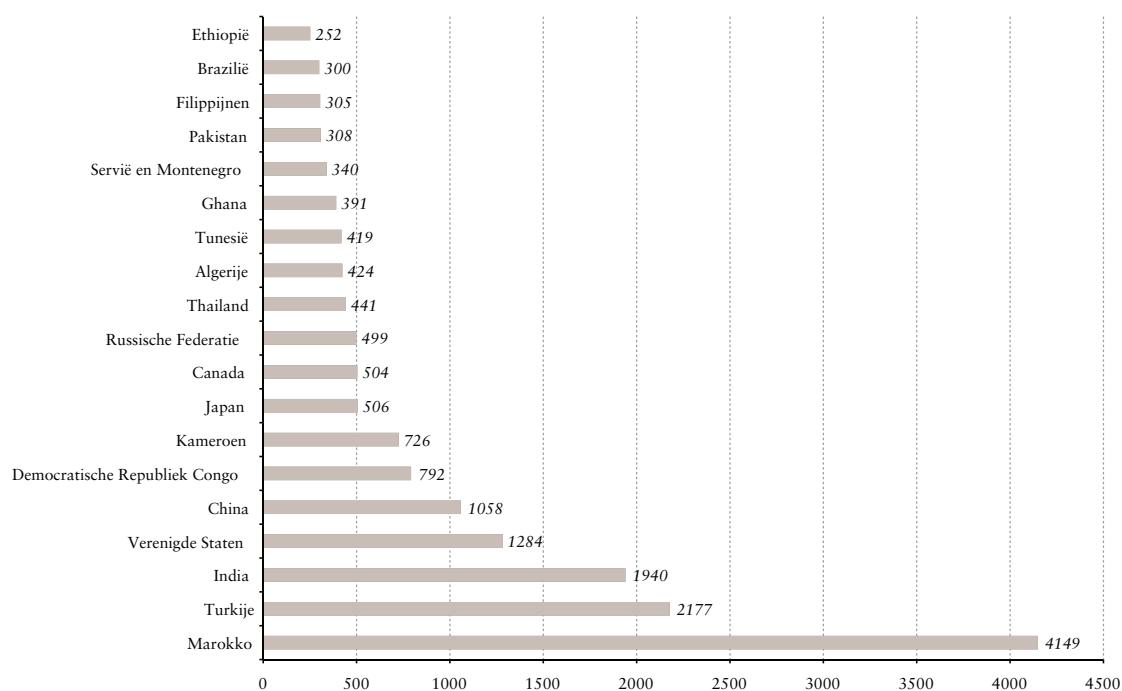
Het motief of de wettelijke verantwoording voor de komst naar het land kunnen verschillen in functie van de nationaliteiten van de personen die een visum van lange duur krijgen (verblijfsvergunning voor meer dan 90 dagen). Bij een eerste groep zijn migraties in het kader van gezinshereniging goed voor meer dan 60% van de stromen: Het gaat hier om Marokko, Turkije, Algerije, Tunesië, Ghana, Pakistan en Servië en Montenegro. Bij

17 Perrin, Nicolas, 2007a, Aperçu des données statistiques disponibles sur la délinquance et le refus des visas, Revue du droit des étrangers, nr. 143, p. 138-146.

18 In het vorige jaarverslag 'Migratie 2007' hebben we vermeld dat in 2006 30.178 visa van lange duur zijn uitgereikt. In werkelijkheid zijn er exact 24.937 uitgereikt. Het cijfer 30.178 verwijst naar het aantal aanvragen dat in 2006 is goedgekeurd of afgewezen.

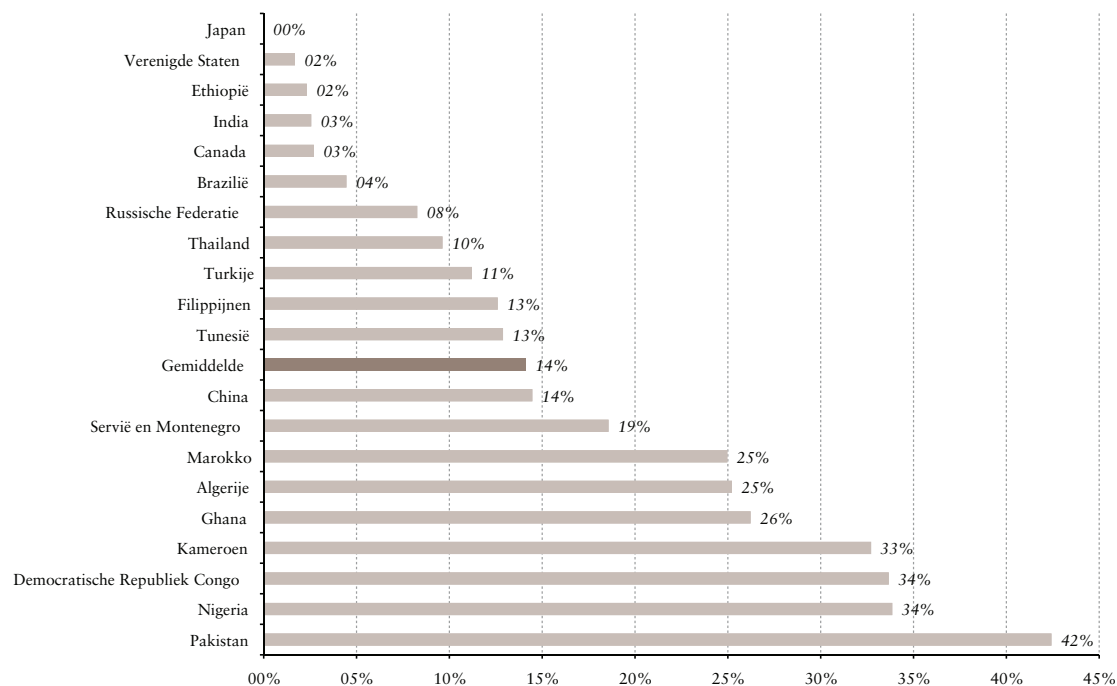
Figuur 6. In 2007 uitgereikte visa voor lange duur volgens belangrijkste nationaliteiten

(Bron: visumdatabank van de FOD Buitenlandse Zaken - Berekeningen: Schoonvaere Quentin Gédap-UCL)



Figuur 7. Weigeringspercentage visa van lange duur volgens nationaliteit (belangrijkste nationaliteiten die een visum van lange duur kregen uitgereikt)

(Bron: visumdatabank van de FOD Buitenlandse Zaken - Berekeningen: Schoonvaere Quentin Gédap-UCL)



een tweede groep primieren de studentenstromen (goed voor meer dan 40%). Dit geldt onder meer voor de Verenigde Staten, Canada en Brazilië. Japan en India vormen een derde groep waar de stromen vooral te maken hebben met het verwerven van een arbeidskaart of een beroepskaart (goed voor meer dan 50% van de visa). In mindere mate kunnen we Rusland en de Verenigde Staten ook tot deze derde groep rekenen, omdat 30% van de toestroom uit die landen gemotiveerd is door werk.

De meeste visumaanvragen (86%) worden goedgekeurd en slechts 14% wordt afgewezen. Achter dit vrij lage afwijzingspercentage gaan uiteraard grote verschillen schuil, die eerst en vooral te maken hebben met het type visum. Visa van lange duur worden vaker geweigerd dan visa die alleen voor een bezoek of voor een transit gelden¹⁹. Bij visa voor lange duur worden visa voor het voortzetten van studies het vaakst geweigerd (26% geweigerd), gevolgd door de visa voor gezinshereniging (16% geweigerd) en visa die te maken hebben met het voorafgaandelijk verkrijgen van een arbeidskaart of een beroepskaart (5% geweigerd). De kans dat een visum wordt geweigerd, verschilt niet alleen sterk qua type visum, maar ook qua nationaliteit. Het gemiddelde weigeringspercentage (voor alle visa van lange duur) bedraagt 14,2%, maar is 42% voor de Pakistani, 33,7% voor de Congolezen (RDC) en 25% voor de Marokkanen. De landen met het minste aantal weigeringen zijn onder meer Japan (geen weigeringen), de Verenigde Staten (1,7%), India (2,6%), Canada (2,7%) en Brazilië (4,5%).

¹⁹ In theorie zou een weigeringsindicator moeten worden berekend op basis van het individuele parcours van elke aanvrager zodat kan worden geregistreerd of over zijn aanvraag uiteindelijk positief of negatief is beslist, al dan niet na een eerste aanvraag of na herhaalde aanvragen. Een aanvraag kan worden afgewezen omdat een noodzakelijk document in het dossier ontbreekt, maar kan later worden goedgekeurd nadat de persoon dit stuk heeft voorgelegd. In dat geval kan de aanvrager tweemaal in de statistiek zijn meegeteld: een keer na de positieve en nog een keer na de negatieve beslissing, hoewel zijn aanvraag uiteindelijk toch is aanvaard. Omdat een individuele follow-up van de aanvragers op basis van de beschikbare gegevens onmogelijk is, is het belangrijk om te benadrukken dat het weigeringspercentage te hoog kan zijn ingeschat.

B. Uitdagingen

De beschikbaarheid van betrouwbare, transparante en vergelijkbare cijfers is een belangrijke pijler voor elk toekomstig migratiebeleid. Europa is hierbij een drijfveer en leidt België binnen in een veelbelovend Europees Migratie Netwerk.



1. Naar een Europees Migratie Netwerk

De beschikbaarheid van betrouwbare statistieken over migratiestromen en andere aspecten van migratie (aantal, nationaliteit, internationale bescherming enz.) is een terugkerend probleem in elk migratiebeleid. Hoe kan men een evenwichtig migratiebeleid uitwerken wanneer men geen correct beeld heeft van de realiteit en vooral wanneer men de bestaande gegevens niet regelmatig controleert? In ons Jaarverslag 2007 betreurden we al het ontbreken van betrouwbare gegevens over uiteenlopende migratieaspecten. Tevens formuleerden we de aanbeveling om nauwkeurige statistische tools uit te werken, vooral wat betreft de migratiemotieven, cijfers over de personen in onwettig verblijf of clandestiene populatie en cijfers over de ‘nieuwe Belgen’.

Twee nieuwe elementen moeten België en bij uitbreiding alle landen van de Europese Unie de mogelijkheid bieden om te evolueren naar een harmonisatie en optimalisering van migratiestatistieken.

Het eerste element is de inwerkingtreding van de Europese Verordening EG 862/2007 van 11 juli 2007 betreffende communautaire statistieken over migratie en internationale bescherming en tot intrekking van de Verordening (EEG) nr. 311/76 van de Raad betreffende de opstelling van statistieken over buitenlandse werknemers. Deze tekst verplicht de lidstaten om geharmoniseerde statistieken bij te houden en uit te wisselen over de populatie die op het grondgebied verblijft, het verkrijgen van staatsburgerschap, de internationale bescherming, de preventie van onwettige binnenkomst en verblijf, het aantal derdelanders dat op het grondgebied verblijft en het aantal personen dat terugkeert. Voor de aspecten waarvoor het niet over volledige statistieken beschikt, moet België de nodige tools ontwikkelen. De betrokken diensten zijn hier vooral de Dienst Vreemdelingenzaken en de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie.

Het Centrum is zeer geïnteresseerd in het project dat het tweede element vormt, met name de geleidelijke uitwerking van het Europees Migratie Netwerk. Het Centrum is immers sinds 1 november lid van dit Belgisch nationaal contactpunt (NCP BE) van het Europees Migratie Netwerk (EMN). Dit EMN werd op vraag van de Europese regeringsleiders door de Europese Commissie opgericht. Het EMN dat reeds sinds 2003 als pilootproject bestond en waarbij de Dienst Vreemdelingenzaken

(DVZ) de taken van het Belgische contactpunt waarnaam, kreeg dit jaar een vaste financiering vanuit de Europese Commissie en de lidstaten. De Belgische Minister van Migratie- en Asielbeleid heeft deze omschakeling aangegrepen om de samenstelling van NCP BE te wijzigen alsook de invulling ervan te verruimen. De Minister stelde in de pers expliciet dat een nieuw kenniscentrum migratie zou worden opgericht dat bestaat uit de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) van het FOD Binnenlandse Zaken (die de algemene coördinatie waarneemt), het Commissariaat-Generaal voor Vluchtelingen en Staatlozen (CGVS) en het Centrum²⁰.

Het EMN heeft, volgens de beschikking van de Europese Unie, tot doel aan de informatiebehoefte van de EU en de 27 lidstaten met betrekking tot migratie en asiel te voldoen. Om dit te realiseren stellen de nationale contactpunten actuele, objectieve, betrouwbare en vergelijkbare informatie over migratie en asiel ter beschikking²¹. Concreet maken de nationale contactpunten jaarlijks een beleidsrapport en een statistisch jaarrapport over aan de Europese Commissie die een algemeen beeld van het nationale asiel- en migratiedebat schetsen. Daarnaast worden jaarlijkse een drietal ad hoc analyses uitgevoerd. Voor 2009 werd reeds beslist dat de eerste studie het thema van de niet-EU geharmoniseerde beschermingsstatussen in het nationale asielbeleid zal bespreken. Het tweede gaat dieper in op de thema's vrijwillige terugkeer van migranten en reïntegratie in het land van herkomst. Interessant zijn ook de “ad hoc queries” waarbij contactpunten andere contactpunten vragen om een specifiek onderdeel van het migratie- of asieldebat in hun land toe te lichten. Dit instrument wordt vaak gehanteerd om de argumentatie voor een nationale beleidswijziging te stofferen met informatie uit andere EU-lidstaten.

Een heus kenniscentrum migratie opbouwen, vereist echter een ambitieuzere architectuur. Het mag zich niet beperken tot een puur Europese focus. Het dient een plaats te zijn waar nationale en internationale stakeholders zich kunnen informeren over asiel- en migratiedebat in België, zowel op niveau van de statistieken als op niveau van het beleidsevaluerend onderzoek. Een kenniscentrum dient bovendien ook bij te dragen aan de verbetering van de kwaliteit van die statistieken en dat onderzoek. Dit kan via België door de productie

²⁰ *De Morgen*, 09/09/2008, p.6.

²¹ EU, 2008/318/EG, art. 1.

van statistieken in overeenstemming brengen met de Europese standaarden waardoor de resultaten vergelijkbaar worden op Europees niveau. Verder kan, in zover het jaarprogramma van het EMN dit toelaat, innovatief onderzoek worden aangestuurd over een specifiek migratie- of asielthema. Tot slot kan de bekendmaking van nationale studies aan een (inter)nationaal publiek bijdragen tot een bredere (inter)nationale toetsing van de onderzoeksresultaten wat de onderzoeksconclusies, en, breder, de kwaliteit van het onderzoek in het algemeen, enkel ten goede kan komen.

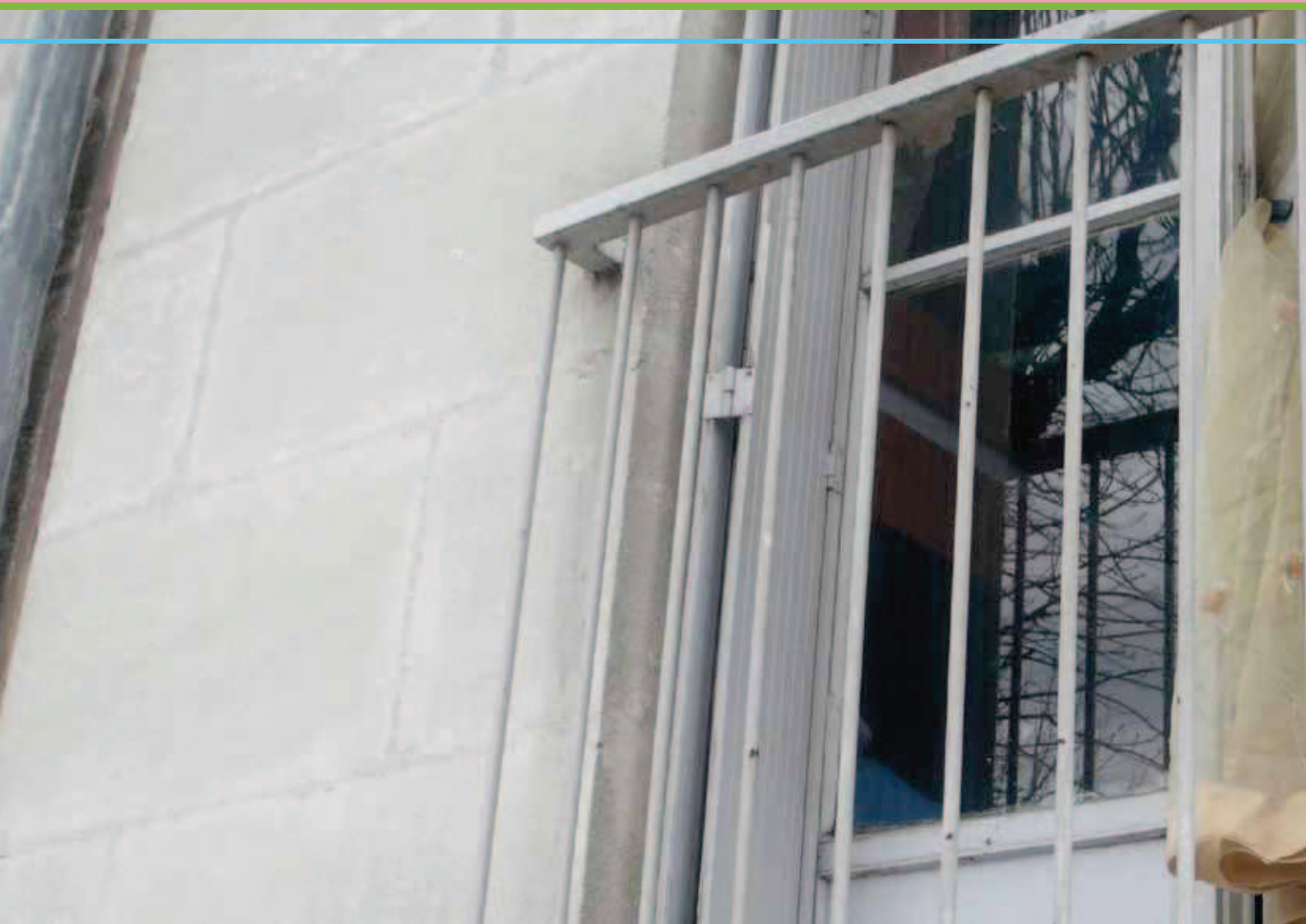
Een dergelijk kenniscentrum uitbouwen vraagt echter tijd. Naast de eerder geschetste rapporten voorziet het NCP BE zich van drie concrete instrumenten die moeten toelaten het uiteindelijke doel te bereiken. Ten eerste bereidt het NCP BE in de loop van 2009 een beknopt statistisch jaaroverzicht voor dat zowel in het Frans, Nederlands als het Engels zal worden gepubliceerd. Het Centrum gaf in het eerste deel van het vorig jaarrapport Migratie een eerste voorzet. Binnen het kader van het NCP BE is het de bedoeling om zijn statistisch jaar-rapport nog beknopter en leesbaarder te maken. Deze kerncijfers zouden door iedere belanghebbende (beleid, onderzoek, media, geïnformeerde burger...) kunnen geraadpleegd worden. Ten tweede, stelt het NCP BE een databank van beleidsevaluerend onderzoek in het vooruitzicht. In deze databank zouden naast de studies die in het kader van het EMN worden geproduceerd ook andere beleidsrelevante studies over migratie en asiel worden opgenomen. Elk van deze studies wordt voorzien van een beknopte synthese in het Nederlands, Frans en Engels. De databank en de statistieken zullen vrij toegankelijk zijn op de in 2010 te ontwikkelen website van het nationale contactpunt. Ten slotte, maar zeker niet in het minst, zal NCP BE ook fors investeren in een nationaal migratienetwerk dat verantwoordelijken van het beleid, van beleidsevaluerende instanties en van ngo's samenbrengt om informatie uit te wisselen over het asiel- en migratiebeleid met een specifieke aandacht voor beleidsevaluatie en statistieken. Dit netwerk zal enerzijds als informatieverstrekker en anderzijds als klankbord de activiteiten van het nationale contactpunt mee vorm geven.

C. Aanbevelingen - Buitenlandse in- en uitstroom



1. Het Centrum betreurt het gebrek aan betrouwbare gegevens over heel wat migratieaspecten en adviseert om nauwkeurige statistische tools uit te werken voor drie specifieke aspecten:
 - » migratiemotieven, om de oorzaken van migratiestromen te doorgronden;
 - » cijfers over de aanwezige personen in onwettig verblijf of de clandestiene populatie, die buiten de toepassingsfeer van de Europese Verordening 862/2007 vallen
 - » cijfers over ‘nieuwe Belgen’ en over de moeilijkheden waarmee personen van vreemde afkomst af te rekenen krijgen, zelfs als ze de Belgische nationaliteit hebben.
2. Het Centrum adviseert België om alles in het werk te stellen om de bepalingen toe te passen van de Europese Verordening EG 862/2007 van 11 juli 2007 betreffende communautaire statistieken over migratie en internationale bescherming.
3. Het Centrum adviseert dat het nationale Contactpunt van het Europese Migratie Netwerk op termijn de referentie in België wordt voor het opstellen en updaten van statistieken in verband met migratie.

1.2. ASIEL EN SUBSIDIAIRE BESCHERMING





A. Cijfers en demografie

Een van de bekendste facetten van migratie is de internationale bescherming die een land personen in nood kan bieden.

Het gaat hier om het vluchtelingenstatuut, maar sinds 2006 ook om het verlenen van subsidiaire bescherming.



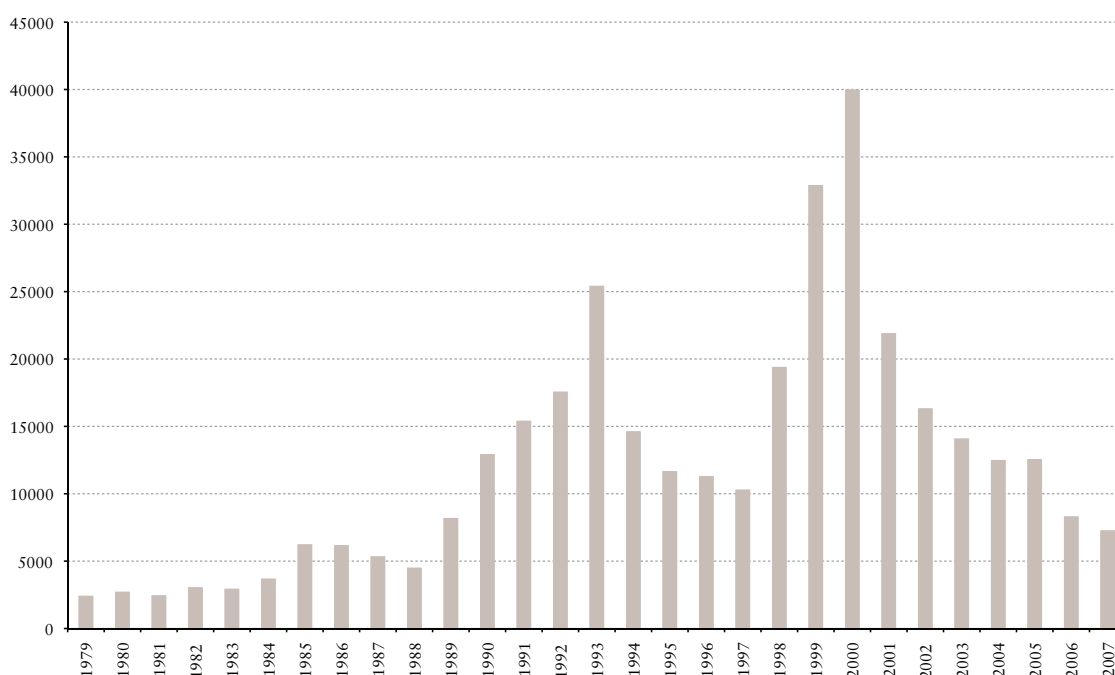
1. Inleiding

Asielmigratie wordt sinds de sluiting van de grenzen voor economische migratie in 1973-1974, beschouwd als een facet van migratie waar Europa niet omheen kan. Hoewel het begrip 'asielzoeker' goed ingeburgerd is, zijn het fenomeen en de evolutie ervan beperkt gekend of worden ze verkeerd ingeschat. Aan de hand van enkele eenvoudige gegevens en feiten willen we de asielynamiek en bij uitbreiding de migratiedynamiek waarvan het asielfenomeen deel uitmaakt, bevattelijker maken. De onderstaande informatie komt uit het wachtregister. Dat bevat kenmerken van de asielzoeker en van de personen die hem vergezellen en details over de asielpcedure. Het blijft echter moeilijk om van het aantal aanvragen tot het aantal aanvragers te komen. Eenzelfde persoon kan immers meerdere keren asiel aanvragen; de volgende aanvragen zijn dus in feite veeleer een gevolg van de oorspronkelijke aanvraag dan volledig op zichzelf staande aanvragen. Bovendien kan een asioldossier op verschillende personen betrekking hebben (hoofdasielzoeker, echtgenote en kinderen). Deze problemen verklaren wellicht waarom de verschillende instellingen (DVZ, CGVS, Fedasil, onderzoekscentra enz.) afhankelijk van hun gekozen methodologie om het aantal asielaanvragen te bepalen, verschillende statis-

tieken publiceren. We zijn van oordeel dat de indicator om 'asielaanvragen' te meten eerder zou moeten uitgaan van het aantal personen dat een eerste aanvraag heeft ingediend dan van het aantal dossiers. De structuur van de beschikbare gegevens laat echter niet toe om exact te bepalen hoeveel personen de asielzoeker vergezellen²³. Daarom verwijzen de cijfers over asielaanvragen naar de evolutie van het aantal hoofdasielzoekers; om een precies plaatje te schetsen, zouden de personen die deze asielzoeker vergezellen, hierbij moeten worden opgeteld. Deze cijfers tonen aan dat het aantal asielaanvragen de voorbije twintig jaar sterk is toegenomen, met twee duidelijke piekperiodes (1989-1993 en 1998-2000) die

- 22 De cijfers berekend tussen 1996 en 2007 houden alleen rekening met de hoofdasielzoekers. Om een juist beeld te schetsen van de migratiestromen op basis van asielmotieven, moeten de personen die hen vergezellen, hier worden bijgeteld. Op basis van de beschikbare gegevens is het echter niet mogelijk om het aantal personen die asielzoekers vergezellen, precies te bepalen.
- 23 De verklaring hiervoor is dat we gegevens hebben van alle personen die asielzoekers vergezellen. Die informatie maakt geen onderscheid tussen personen die in het kader van dezelfde asielaanvraag naar hier zijn gekomen, of personen die tijdens of na de procedure naar hier zijn gekomen. Omdat er onmogelijk een onderscheid kan worden gemaakt tussen personen die daadwerkelijk gelinkt zijn aan een asielaanvraag en personen die om een andere reden naar hier zijn gekomen, zijn de cijfers wellicht te hoog ingeschat (hoe verder terug in de tijd, hoe groter de discrepantie).

Figuur 8. Evolutie van het aantal asielaanvragen in België, 1979-2007²² (Bron: UNHCR tot en met 1987, jaarverslagen CGVS van 1988 tot 1995 DVZ (Wachtregister) vanaf 1996. Berekeningen: Quentin Schoonvaere (GéDAP-UCL))



door een heel grote toestroom worden gekenmerkt (fig. 8). Net als in heel wat andere Europese landen luidt 1989 met de geleidelijke val van de communistische regimes in Midden- en Oost-Europa en met het uiteenvallen van het voormalige Joegoslavië het begin in van een duidelijke stijging van het aantal asielaanvragen in België. De toestroom van asielaanvragers piekt een eerste keer in 1993 met 25.000 aanvragen. De asielzoekers zijn vooral afkomstig uit de Democratische Republiek Congo, Roemenië en uit het voormalige Joegoslavië (in deze eerste fase gaat het vooral om personen afkomstig uit het Bosnische grondgebied). Tussen 1994 en 1997 daalt het aantal aanvragen gevoelig, zonder echter het niveau van voor 1989 opnieuw te bereiken. Na deze periode van relatieve kalmte volgt een periode met een nog grotere toestroom van asielzoekers dan tijdens de vorige periode, die in 2000 met 40.000 aanvragen een historisch hoogtepunt bereikt. Daarna daalt het aantal aanvragen opnieuw tot een peil dat vandaag lager ligt dan in de jaren 1990.

De belangrijkste vaststelling is dan ook dat ondanks de grote mediaheisa rond asiel België momenteel een periode doormaakt waarin het aantal asielaanvragen daalt²⁴. Met deze nuance dat de eerste cijfers van het CGVS voor 2008 ons tonen dat het aantal aanvragen lichtjes stijgt.

24 Voor een meer gedetailleerde verklaring van de evolutie van het aantal asielaanvragen verwijzen we naar: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2008, Migraties en migrantenpopulaties in België: statistisch en demografisch verslag 2007, www.diversiteit.be, 171 pagina's.

2. Oorsprong en nationaliteit

In 2007 zijn in totaal naar schatting 9.400 eerste aanvragen ingediend (hoofdasielzoekers en personen die hen vergezellen)²⁵. Een opsplitsing per continent leert ons dat 40% van de asielzoekers afkomstig is uit Europa, 29% uit Afrika en 30% uit Azië. De vijf sterkst vertegenwoordigde nationaliteiten zijn afkomstig uit vier gebieden die door grote conflicten worden geteisterd (fig. 9): Rusland (vooral personen die getroffen zijn door het Tsjetsjeense conflict, vinden we in deze categorie terug), Servië, Democratische Republiek Congo (RDC), Irak en Afghanistan. Hoewel asielzoekers misschien niet altijd aan de criteria van het Verdrag van Genève voldoen, is het interessant om deze nationaliteiten in de verf te zetten, omdat dit beeld helemaal niet strookt met het klassieke plaatje van de asielzoeker als economische migrant.

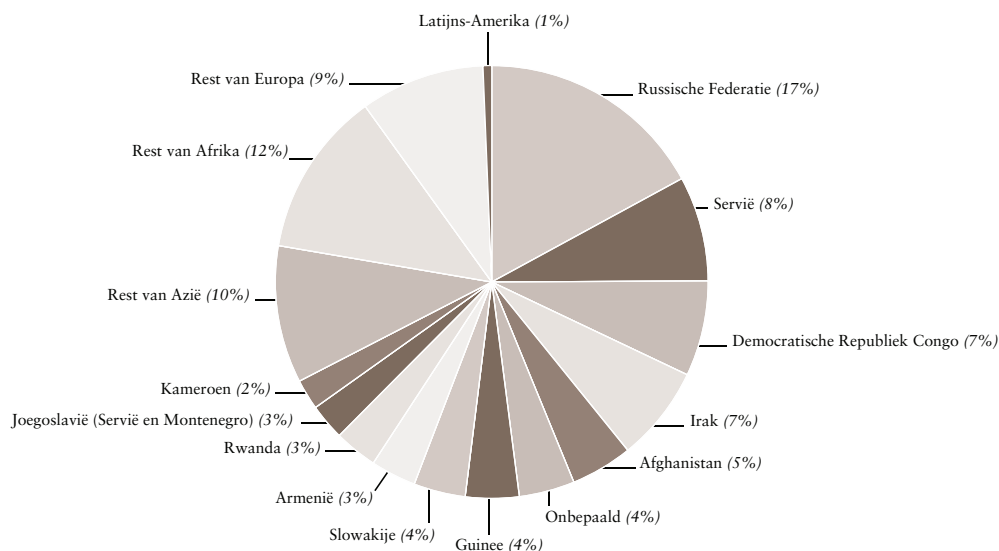
Aan de hand van deze eenvoudige gegevens per nationaliteit kan men zeker niet beweren dat elke asielaanvraag gegrond is. Toch stellen we vast dat het plaatje van de asielzoekers die massaal uit alle landen toestromen, niet klopt. De meeste asielzoekers komen uit onstabiele tot heel onstabiele landen en bij uitbreiding uit landen waar de levensomstandigheden van bepaalde bevolkingsgroepen

of minderheden zorgwekkend zijn. Hoewel niet alle asielzoekers voor internationale beschermingsmaatregelen in aanmerking komen, is het fout om ze zonder meer als economische migranten te betitelen.

25 Zoals eerder al vermeld: bij het schatten van het aantal personen dat asielzoekers vergezelt, geldt: hoe recenter de schatting, hoe nauwkeuriger de cijfers. Het omgekeerde geldt ook: hoe verder men teruggaat in de tijd, hoe groter de overschatting.

26 We hebben ervoor gekozen om Serviërs en Montenegrijnen in één groep onder te brengen, om de eenvoudige reden dat er nog een categorie 'Joegoslavië (Servië en Montenegro)' bestaat waardoor we geen onderscheid tussen de beide nationaliteiten kunnen maken.

Figuur 9. Oorsprong van de nieuwe asielzoekers in 2007²⁶ (Bron: DVZ (Wachtregister). Berekeningen: Quentin Schoonvaere (GéDAP-UCL))



3. Erkenning

Na een fase met een heel lichte stijging tussen 2001 en 2003 neemt het aantal erkenningen tussen 2004 en 2005 fors toe. De sterke stijging is vooral te wijten aan het grote aantal erkenningen van Tsjetsjeense vluchtelingen met de Russische nationaliteit. De Dienst Vreemdelingenzaken schat hun aantal in 2004 op 700 en in 2005 op ongeveer 1.660. Een analyse van de recentste periode ligt minder voor de hand. In 2006 daalt het aantal positieve beslissingen sterk omdat er minder Russische vluchtelingen worden erkend. In 2007 stijgt het aantal positieve beslissingen opnieuw tot ongeveer 2.600. Dit is vooral een gevolg van de hervorming van de asielprocedure; in werkelijkheid neemt het aantal positieve beslissingen niet toe. In 2006 wordt immers voor het eerst beslist om subsidiaire bescherming te verlenen (de eerste beslissingen om dit soort bescherming te verlenen dateren van oktober 2006). Eind 2006 en begin 2007 wordt zo een forse inhaalbeweging gemaakt, wat de toename van de positieve beslissingen in 2007 verklaart (fig. 10). Ook al publiceert het CGVS niet alle positieve beslissingen²⁷, toch kunnen we uit deze cijfers gelijkaardige tendensen afleiden als uit de cijfers van de Dienst Vreem-

delingenzaken (figuur 10). De eerste statistieken van het CGVS tonen aan dat de stijgende tendens in positieve beslissingen ook in het jaar 2008 wordt voortgezet.

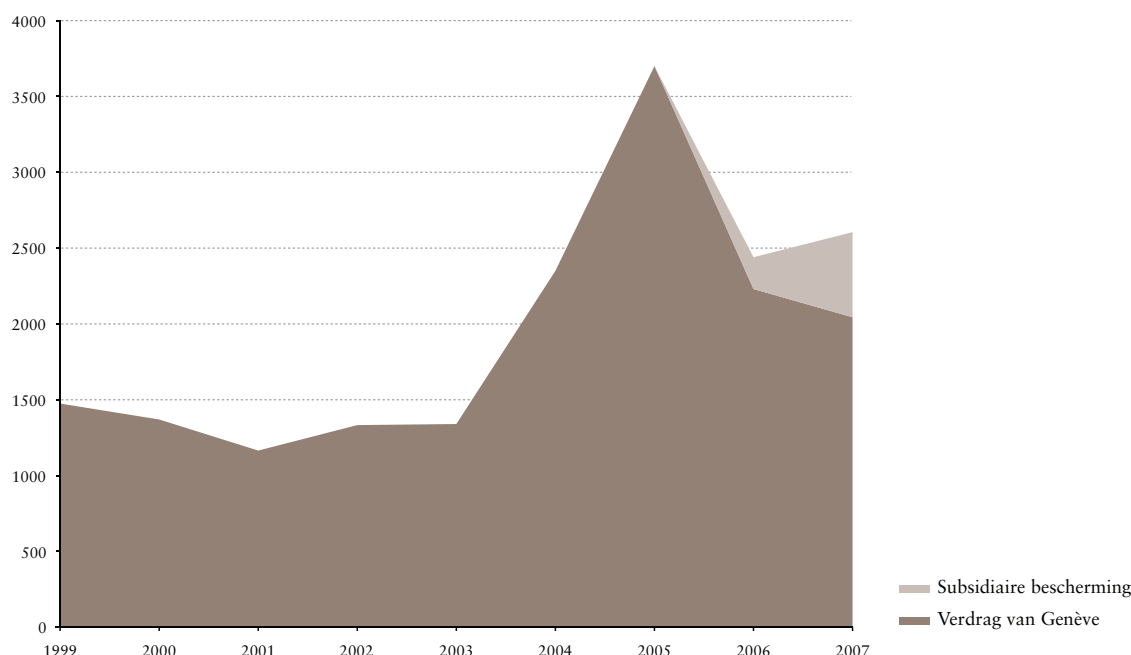
In 2007 zijn Russen, Irakezen, Serviërs en Rwandezers samen goed voor 55% van de positieve beslissingen. Sinds 1995 genieten Russen almaar minder internationale bescherming, maar toch blijven ze in 2007 met 19% de grootste groep die op erkenning voor dit soort bescherming mag rekenen (figuur 11). Opvallend in 2007 is eveneens de grote stijging van het aantal positieve beslissingen ten gunste van Irakezen: ze zijn goed voor 16,5% van de erkenningen, daar waar dit een jaar eerder nauwelijks 4% was. In vergelijking met 2006 stijgt het aantal erkenningen van het vluchtelingenstatuut aan Irakezen van 50 tot 150, maar het is vooral de toekenning van het statuut van subsidiaire bescherming dat zorgt voor de stijging van het aantal positieve beslissingen ten gunste van Irakezen (in totaal 63% van de positieve beslissingen).

27 Het CGVS publiceert enkel en alleen zijn eigen positieve beslissingen, terwijl de DVZ rekening houdt met alle beslissingen van alle bevoegde asielinstanties.

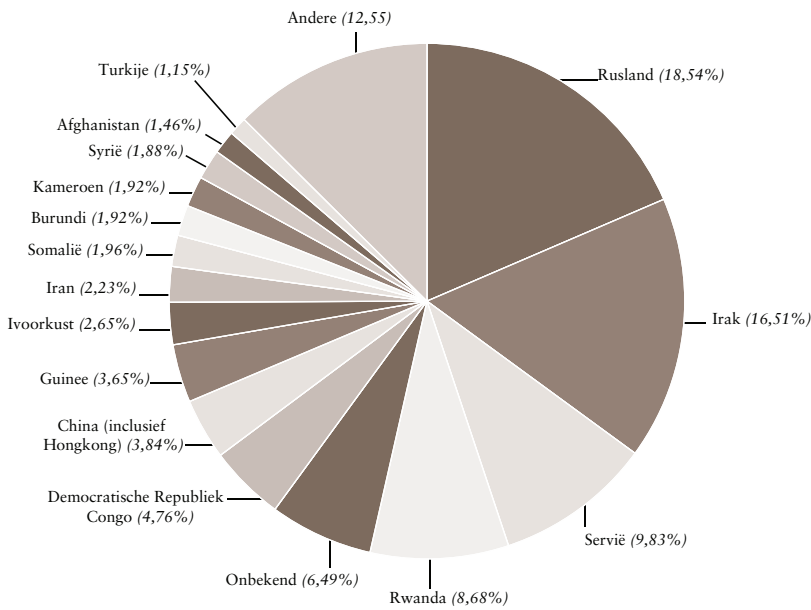
28 De Dienst Vreemdelingenzaken berekent deze cijfers en bezorgt die vervolgens aan Eurostat.

29 De Dienst Vreemdelingenzaken berekent deze cijfers en bezorgt die vervolgens aan Eurostat.

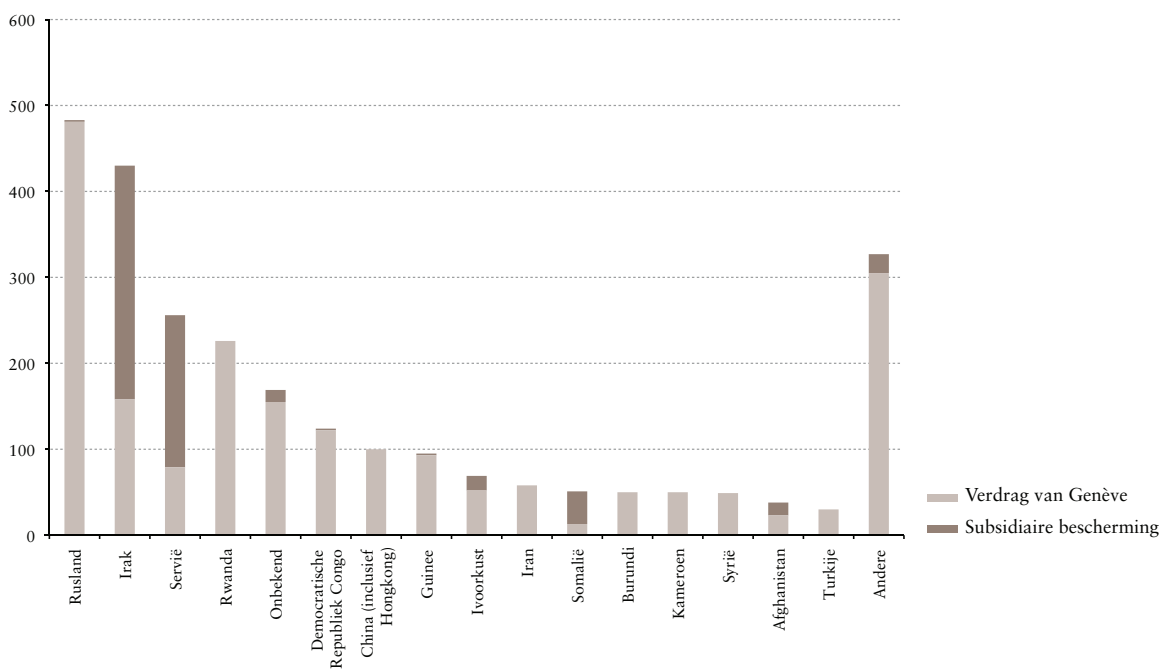
Figuur 10. Evolutie van het aantal positieve beslissingen volgens het soort bescherming, 1999-2007²⁸
(Bron: Dienst Vreemdelingenzaken)



Figuur 11. Belangrijkste nationaliteiten die in 2007 op een positieve beslissing konden rekenen (inclusief personen die de vluchtelingen vergezellen)²⁹ (Bron: DVZ (Wachtregister) Berekeningen: Quentin Schoonvaere (GéDAP-UCL))



Figuur 12. Type van positieve beslissing volgens nationaliteit in 2007 (inbegrepen de personen die hen vergezellen) (Bron: DVZ)



Ook al stijgt het aantal erkenningen van het vluchtelingenstatuut van Irakezen in vergelijking met 2006 (van ongeveer 50 naar 150 erkenningen), toch is de stijging van het absolute aantal positieve beslissingen te wijten aan de toekenning van het subsidair beschermingsstatuut aan de Irakezen. Met 272 subsidair beschermden in 2007, vormen de Irakezen de grootste groep die onder dit beschermingsstatuut vallen. Vervolgens komen de Serviërs en Somali met respectievelijk 177 en 38 subsidair beschermden in beeld. We stellen in 2007 eveneens vast dat een groot deel van de positieve beslissingen voor de onderdanen van deze 3 landen (Irak, Servië en Somalië) in feite toekenningen van dit nieuwe beschermingsstatuut waren (minstens 63% van de positieve beslissingen in 2007 komen overeen met het subsidair beschermingsstatuut). Anderzijds zien we dat de Russen, Rwandezers, Congolezen en Chinezen bijna exclusief het vluchtelingenstatuut verkrijgen.

4. De asielzoeker: een figuur die in onmin raakt

Na een korte periode met een dalende trend (1975-1982) stijgt de curve van de buitenlandse toestroom vanaf 1983 gestaag tot en met 2007. Als we de toestroom opsplitsen in een aparte curve voor asielzoekers en migranten, stellen we vast dat de beide curves tot 2000 min of meer parallel lopen (als we de vermoedelijke statistische anomalie in 1993 buiten beschouwing laten). Vanaf 2001 lopen de twee curven echter volledig uiteen.

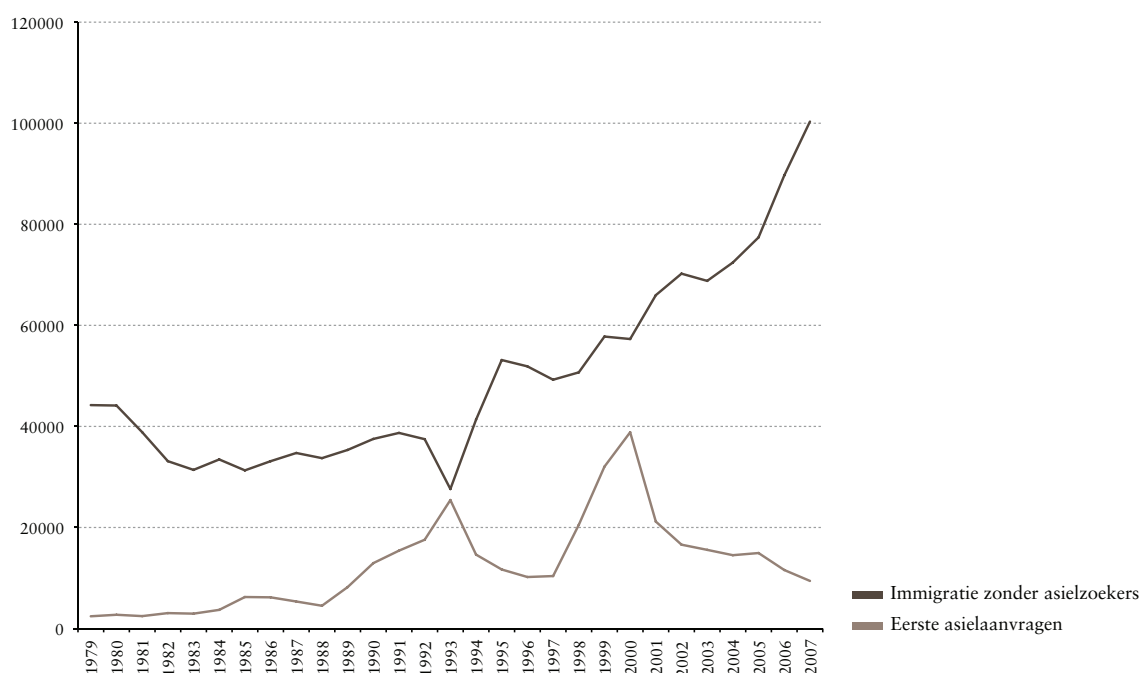
Hoe moet dit fenomeen worden geïnterpreteerd? Vanuit het standpunt van behoefte aan internationale bescherming is het paradoxaal: het is immers niet zo dat de behoefte aan bescherming voortdurend afneemt. Als we het als een migratiekanaal benaderen, betekent dit dat dit kanaal minder dan andere zou zijn gebruikt in een context waarin migratiestromen duidelijk toenemen. Bepaalde categorieën migranten die vroeger de asielprocedure gebruikten om legaal het land binnen te komen, kiezen nu klaarblijkelijk voor andere manieren.

De daling van het aandeel asielzoekers binnen een migrantenpopulatie die gestaag toeneemt, wijst er duidelijk op dat de figuur van de asielzoeker in onmin

is geraakt. In de eerste decennia na de inwerkingtreding van het Verdrag van Genève (1951) voegde de asielprocedure extra bezieling en persoonlijkheid aan de economische migratie toe. Mensen ontvluchtten op dat ogenblik dictaturen in Europa (het kolonelsregime in Griekenland, het Spanje van Franco en het Portugal van Salazar), in Zuid-Amerika (Chili, Uruguay, Argentinië, enz) of het communistische Oostblok. De democratiën waren vereerd dat ze deze vluchtelingen konden opvangen en zetten in één adem de superioriteit van democratische regimes in de verf. Aangezien zijn politiek motief niet in vraag werd gesteld, was de vluchteling in deze periode een held.

Tussen 1983 en 2000 verwordt de asielprocedure echter tot een mogelijke toegangspoort voor kandidaat-migrant die van elk hout pijlen weten te maken. In deze periode komt er een kentering in de perceptie van de figuur van de asielzoeker die meer en meer als een 'valse vluchteling' wordt beschouwd, die misbruik van onze gastvrijheid wil maken. Ten slotte met de terugval van het aantal asielaanvragen vanaf 2001 neigen de twee begrippen – asielzoeker en regularisatieaanvrager – er toe samen te vallen. Nochtans gaat het hier duidelijk om

Figuur 13. Vergelijking tussen het aantal asielzoekers en het aantal migranten (met uitzondering van de asielzoekers) (1979-2007)
(Bron: Quentin Schoonvaere)



twee verschillende demarches: de asielzoeker motiveert zijn verblijfsaanvraag in functie van de problemen die hij heeft meegemaakt in zijn herkomstland terwijl de regularisatieaanvrager dit doet op basis van zijn situatie in het gastland.

De verwarring wordt nog groter als men bedenkt dat het parcours van de uitgeprocedeerde asielzoeker hem er meestal toe brengt om een regularisatieaanvraag in te dienen. De populatiemix tijdens de recente bezettingsacties maakt deze nieuwe perceptie compleet. In 2008, maakt het grote publiek net als sommige beleidsmensen geen onderscheid meer tussen de asielzoeker en een persoon zonder papieren.

EXTERNE BIJDRAGE

ASIELZOEKERS, VLUCHTELINGEN EN STAATLOZEN IN BELGIË:

Aanzet voor een demografie van de populaties die internationale bescherming vragen of genieten³⁰ -
Nicolas Perrin

Fragment - Conclusies

Hoewel het aantal asielaanvragen nooit lager is geweest en het aantal staatlozen vrijwel verwaarloosbaar is (minder dan 400 personen), is het zeker niet overbodig om nieuwe methodes uit te werken om een beter beeld te krijgen van de toekomst en de behoeften van deze populaties. De bevindingen zouden dan kunnen dienen om het onthaalbeleid voor deze populaties en het begeleidingsbeleid tijdens de asielprocedure bij te sturen. Hoewel het aantal asielaanvragen vrij hoog blijft, is het aantal vluchtelingen dat tegenwoordig op het grondgebied verblijft vrij gering (minder dan 15.000 personen). Toch ligt het aantal personen dat ooit van dit statuut heeft genoten, heel wat hoger (meer dan 52.000 personen). We stellen hier een methode voor die toelaat rekening te houden met vluchtelingen die de Belgische nationaliteit hebben verworven. Als we deze methode toepassen op de staatlozen, leren we dat 1.900 personen die in het land verblijven, ooit van dit statuut hebben genoten. We denken dat we aan de hand van de verzamelde gegevens een beter beeld kunnen krijgen van de vluchtelingen- en staatlozenpopulaties en van hun evolutie, zowel op demografisch als integratie gebied.

De officiële gegevens over asielzoekers waren lange tijd niet meer dan administratieve statistieken over ingediende aanvragen en behandelde dossiers. Over staatlozen zijn vrijwel geen gegevens beschikbaar. In de toekomst moet meer rekening worden gehouden met de individuen en hun levensomstandigheden. Naast de asielzoekers moeten ook de personen die hen vergezellen worden meegerekend. Bovendien moeten de personen die meerdere opeenvolgende aanvragen indienen, duidelijk in kaart worden gebracht. Het klinkt misschien banaal, maar het is ook aangewezen om de gegevens van de verschillende bevoegde instanties te harmoniseren, aangezien zij te sterk afwijkend zijn ten opzichte van elkaar.

In dezelfde lijn zou het ook nuttig zijn om een echt controlesysteem (een monitoring) uit te werken voor de asielprocedure en voor wat er later gebeurt met de vluchtelingen, én met de uitgeprocedeerden. Ook dwingt een globale follow-up van de asielprocedure over een langere periode zich op, om een beter beeld te verkrijgen van de opeenvolgende beslissingen en het eindresultaat van de procedure en dus niet alleen van de beslissingen op zich. We stellen ook een aantal methodes en voorbeelden van de voorbereidende toepassing van deze methodes voor om de looptijd van de procedure en de erkenningsgraad te bepalen.

Ook een follow-up na de asielprocedure dringt zich op opdat een beter beeld verkregen kan worden van:

- » wat er wordt van erkende vluchtelingen en hun concrete levensomstandigheden
- » wat er wordt van uitgeprocedeerden die hun aanvraag afgewezen zien
- » de interacties met andere vormen van migratie, de verkrijging van een verblijfsvergunning of bijvoorbeeld de regularisaties
- » de personen die terugkeren

Er is nog heel wat werk aan de winkel om de schemerzones uit te lichten. De beperkte demografische aanpak die hier is voorgesteld, is maar een aanzet voor een bredere aanpak die alle bevoegde instanties voor asielkwesties dient te betrekken bij de denkoefening, dit samen met onderzoekers uit andere disciplines, opdat voor een meer kwalitatieve aanpak gegaan kan worden.

30 Groupe d'étude de Démographie Appliquée (UCL) & Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding - 2008. Het verslag waaruit dit fragment komt, is beschikbaar op de website van het Centrum www.diversiteit.be.

B. Uitdagingen

Wanneer kanttekeningen bij het asielbeleid worden geplaatst, gebeurt dit doorgaans vanuit de invalshoek van het toekennen of weigeren van het statuut van internationale bescherming. Veel minder aandacht gaat naar de situatie van personen die voor deze procedure in aanmerking komen, maar toch worden uitgesloten.

Sommige van deze personen zijn om juridische, materiële of persoonlijke redenen wellicht onverwijderbaar. Naar aanleiding van dit Jaarverslag Migratie 2008 stelt het Centrum voor deze groep een specifieke aanpak voor en gaat het in op de technische en praktische vragen die deze groep oproept.



1. Statuten en rechten van onverwijderbaren

De voorgestelde en becommentarieerde cijfers geven een volledig beeld weer van de vreemde bevolking die in 2008 via de Belgische asielpcedure één van beide internationale beschermingsstatuten toegekend kreeg. Toch zijn er elk jaar enkele personen die voor dit statuut in aanmerking komen, maar er van worden uitgesloten omdat er ernstige aanwijzingen bestaan dat ze zich hebben bezondigd aan een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf, een misdrijf tegen de menselijkheid of een ander ernstig misdrijf, of dat ze zich schuldig hebben gemaakt aan handelingen die in strijd zijn met de doelstellingen en de beginselen van de Verenigde Naties³¹. Een vreemdeling die wordt uitgesloten van een internationaal beschermingsstatuut, kan wellicht niet altijd van het grondgebied worden verwijderd. Dit is onder meer zo wanneer hij bij terugkeer naar zijn land van herkomst het slachtoffer van wrede, onmenselijke en vernederende behandelingen vreest te worden. Ten slotte gebiedt het artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) de landen die het hebben geratificeerd, geen enkel mens te folteren, noch ze wrede, onmenselijk of vernederend te behandelen; ze mogen bovendien niemand aan gelijkaardige behandelingen blootstellen, zelfs niet indirect, ook al zou het om criminelen gaan³².

Het zou echter een vergissing zijn om de kwestie van onverwijderbaren, te beperken tot personen die het artikel 3 van het EVRM gegrond kunnen invoeren. Men kan vooreerst ook *de facto* onverwijderbaar zijn om andere redenen dan angst voor een wrede, onmenselijke en vernederende behandeling na een terugkeer. Vervolgens kunnen wellicht ook andere artikels van het EVRM, zoals artikel 8 over het recht op eerbiediging van het privéleven, het gezins- en het familieleven, ingeroepen worden als bescherming tegen een gedwongen verwijdering.

Daarom is het ook fout om te denken dat dé oplossing voor het probleem van onverwijderbaren de procedure tot verlening van subsidiaire bescherming is, aangezien België met dit statuut zijn verplichtingen aangaande artikel 3 van het EVRM nakomt. Deze procedure bevat immers uitsluitingsgronden, zoals bijvoorbeeld het plegen van ernstige misdrijven, van een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de men-

selijkheid. Nochtans hebben de landen die het EVRM hebben geratificeerd de absolute plicht om elke mens te beschermen tegen foltering of tegen wrede, onmenselijke of vernederende behandelingen (rechtsreeks of onrechtstreeks). Dit is overigens een constante in de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Bovendien garandeert deze procedure enkel voor asielzoekers een inschatting van het risico vanuit de invalshoek van artikel 3 van het EVRM. Deze procedure biedt de bevoegde instanties ten slotte ook niet de mogelijkheid om rekening te houden met de feitelijke onverwijderbaarheid of de onverwijderbaarheid op basis van bijzondere familiale omstandigheden.

Met als uitgangspunt de personen die uitgesloten zijn van de asielpcedure, stellen we voor om hier de drie groepen in kwestie kort te schetsen. We kaarten ook kort de belangrijkste problemen die verbonden zijn met het statuut van onverwijderbaren aan en geven de aanzet voor een denkoefening over het statuut en de rechten van deze personen.

1. Onverwijderbaren die uitgesloten worden van internationale bescherming³³

a. Inleiding

De wet van 15 december 1980 legt in de artikels 55/2 en 55/4 de uitsluitingsgronden van de status van vluchteling of van subsidiaire bescherming vast. De gronden zijn gedeeltelijk gelijklopend, maar niet helemaal. Het grootste verschil zit in de notie 'ernstig misdrijf'.

b. Statistische gegevens

Hierna een overzicht van beslissingen voor deze drie categorieën vanaf 10 oktober 2006.

In 2007 zijn 11 personen uitgesloten van de vluchtelingenstatus en het subsidiaire beschermingstatuut: vier

31 Artikels 55/2 en 55/4 litt. a) en b) van de wet van 15/12/1980.

32 EHRM, Soering vs. VK, 26 juni 1989.

33 Deze informatie is verzameld tussen juli en september 2008 tijdens gesprekken met dhr. F. Geysen, hoofd van de directie Asiel bij de Dienst Vreemdelingenzaken; dhr. F. Bienfait en mevr. E. Vissers, adjunct-commissarissen bij het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, en met dhr. S. Aerts, attaché bij het CGVS. Ze is ook afkomstig van de maandelijkse contactvergaderingen van het BCHV waaraan het Centrum deelneemt.

Congolezen (RDC), twee Irakezen, twee Rwandezers, een Congolees (Brazzaville), een Ivoriaan en een Turk. In 2008, tellen we 14 personen in deze situatie: een Congolees (RDC), acht Irakezen, een Kosovaar, een Marokkaan, een Afghaan, een Tsjadiër en een Turk. In totaal gaat het om 25 personen.

Eén Serviër in 2007 en één Albanees in 2008 zijn uitgesloten van de status van vluchteling, waarna het verlenen van subsidiaire bescherming werd geweigerd. In totaal 2 personen.

In 2007 werden 12 personen niet erkend als vluchteling en uitgesloten van het subsidiaire beschermingsstatuut: een Afghaan, twee Armeniërs, een Congolees (Brazzaville), een Congolees (RDC), een Guinees, een Kazach, twee Serviërs, een Somaliër en een persoon met onbepaalde nationaliteit. In 2008 geldt hetzelfde voor 19 personen: twee Afghanen, een Angolees, een Bengali, een Bosniër, een Chinees, twee Congolezen (RDC), een Ivoriaan, een Ethiopiër, een Irakees, een Libanees, twee Russen, een Serviër, een Turk, een Algerijns, een Keniaan en een Syriër. In totaal 31 personen.

In 2007³⁴ tellen we dus 24 beslissingen tot uitsluiting op een totaal van 11.115 asielaanvragen. 1.839 personen werden erkend als vluchteling en aan 279 werd subsidiaire bescherming verleend. In 2008 tellen we 34 beslissingen tot uitsluiting, op een totaal van 12.252 asielaanvragen. 2143 personen verkregen het vluchtelingenstatuut en er werd aan 394 personen subsidiaire bescherming verleend.

c. Juridische analyse

c.1. Technische uitsluitingsgronden – asielprocedure

De Belgische wetgeving verplicht de asielinstanties om eerst te onderzoeken of de asielzoeker aan de voorwaarden van het Verdrag van Genève voldoet. Pas daarna mogen ze onderzoeken of hij aan de voorwaarden voldoet om in aanmerking te komen voor de status van subsidiaire bescherming³⁵. We kunnen dus stellen dat de 25 personen die in 2007 en 2008 zijn uitgesloten van de

status van vluchteling en van de subsidiaire bescherming, uitgesloten zijn op basis van de uitsluitingsgronden voor de status van vluchteling (misdrijf tegen de vrede, oorlogsmisdrijf of misdrijf tegen de menselijkheid, of handelingen die in strijd zijn met de doelstellingen en de beginselen van de Verenigde Naties³⁶). Richtlijn 2004/83/EG³⁷ die de status van subsidiaire bescherming en dus ook de Belgische wetgeving regelt, telt nochtans een specifieke uitsluitingsgrond voor deze status: het plegen van een ‘ernstig misdrijf’³⁸. Deze notie stemt met geen enkele klassieke categorie in het Belgische recht overeen. De rechtsleer heeft er zelfs kritiek op geleverd. De uitsluiting van de status van vluchteling omwille van een ernstig misdrijf is duidelijk omkaderd (‘van gemeen recht’) en beperkt in tijd (‘voor hij er als vluchteling werd toegelaten’) en in ruimte (‘gepleegd buiten het gastland’). De uitsluiting van de status van subsidiaire bescherming omwille van een ernstig misdrijf is daarentegen noch omlijnd, noch beperkt; hoe die wordt ingevuld en toegepast, wordt helemaal overgelaten aan de nationale asielinstanties.

De uitsluiting van de internationale bescherming in 2007 en 2008 is voor de grootste groep personen - 31 in totaal - alleen op basis van dit laatste criterium³⁹ gebeurd. En net dit criterium laat geen ruimte om na te gaan of het individu in kwestie ook vandaag nog een gevaar betekent.

Voor de interpretatie van de notie ‘ernstig misdrijf’ in het kader van subsidiaire bescherming, zoals beschreven in artikel 55/4, verwijst de memorie van toelichting bij de wet van 15 september 2006 nochtans naar de ‘Guide des Procédures’ van het HCR. Dit document licht de uitdrukkelijke intentie toe van de verdragsluitende partijen met betrekking tot het goedkeuren van deze uitsluitingsgronden: met name landen de mogelijkheid bieden om de toegang tot het grondgebied te verbieden aan criminelen die een gevaar voor de veiligheid en de

34 Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, Jaarverslag 2007, p. 55.

35 Art. 49/3 van de wet van 15 december 1980.

36 Artikels 55/2 en 55/4 litt. a) en b) van de wet van 15 december 1980.

37 Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming. Publicatieblad van de Europese Unie nr. L 304 van 30/09/2004, p.12-23.

38 Artikel 55/4 litt. c) van de wet van 15 december 1980.

39 Op vraag van het CGVS melden wij hier dat dit cijfer niet representatief zou zijn voor de reële toepassing van de uitsluitingsclausule specifiek voor de subsidiaire bescherming. Met andere woorden deze zou te hoog liggen, ten gevolge van coderingsfouten.

openbare orde zouden kunnen vormen. Het zegt echter ook dat *‘gelet op de grote gevolgen voor de betrokkenen, de uitsluitingsgronden restrictief moeten worden geïnterpreteerd.’* Volgens paragraaf 156 en 157 van de ‘Guide des Procédures’ moet ook worden onderzocht of de uitsluiting in verhouding staat tot de gepleegde feiten⁴⁰ en dat bij de beoordeling rekening moet worden gehouden met alle pertinente factoren, zoals (maar niet uitsluitend) eventuele verzachtende omstandigheden⁴¹.

De uitsluiting van de status van internationale bescherming leidt dus niet automatisch tot de verwijdering van de persoon in kwestie. Het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft onlangs geoordeeld, ongeacht de verworven status of de redenen voor de weigering van een status aan een vreemdeling, dat *‘De verwijdering van een vreemdeling kan een probleem vormen ten aanzien van artikel 3 en de aansprakelijkheid van het verdragsluitende land in het kader van het Verdrag in het geding brengen, wanneer dat een ernstig en bewezen vermoeden heeft dat de betrokkene daadwerkelijk gevaar loopt om in het bestemmingsland te worden blootgesteld aan behandelingen die indruisen tegen artikel 3. In die omstandigheden legt artikel 3 de plicht op om de betrokkene niet naar dat land uit te wijzen’*⁴². De constante rechtspraak leert ons dat het Hof van oordeel is dat zowel criminelen als terroristen onder de toepassing vallen van de absolute bescherming die artikel 3 van het EVRM biedt.

c.2. Technische uitsluitingsgronden - procedure voor machtiging tot verblijf om medische redenen

De specifieke uitsluitingsgrond van subsidiaire bescherming geldt ook in het kader van de machtiging tot verblijf om medische redenen die door artikel 9ter van de

wet van 15 december 1980 is geregeld. Deze procedure is eveneens een aspect van de internationale bescherming die België moet bieden in het licht van de bescherming tegen foltering en wrede, onmenselijke of vernederende behandelingen vastgelegd in artikel 3 van het EVRM. De vraag of de verwijdering van een ernstig zieke persoon te rijmen is met artikel 3, moet uiteindelijk geval per geval worden beoordeeld. De rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bewijst dit ook⁴³.

Op die manier stelt het Hof in zijn arrest D. vs. het Verenigd Koninkrijk van 2 mei 1997 dat gelet op *‘de uitzonderlijke omstandigheden’* de verwijdering door het gedaagde land van een eiser met aids naar Saint Kitts een onmenselijke behandeling is die indruist tegen artikel 3⁴⁴. Er is hier sprake van zeer uitzonderlijke omstandigheden, omdat *‘de eiser heel ernstig ziek was en stervende leek, dat hij niet zeker was dat hij in zijn land van herkomst medische hulp of verzorging zou krijgen en dat hij er geen familie had die zich om hem wou of kon bekommeren of die in staat was om hem onderdak of een minimum aan voedsel of sociale bijstand te geven.’*

In zijn arrest N. vs. het Verenigd Koninkrijk van 27 mei 2008 geeft het Hof dan weer toe dat hoewel de levenskwaliteit en de levensverwachting van de eiser te lijden zouden hebben onder zijn verwijdering naar Oeganda, zijn toestand op dat ogenblik niet kritiek was. De verwijdering van deze persoon naar Oeganda houdt dus geen schending in van artikel 3 van het Verdrag omdat er hier geen sprake zou zijn van de heel uitzonderlijke omstandigheden, zoals die in het arrest D. Heel wat rechters⁴⁵ zijn echter een andere mening toegedaan. Ze betwisten dit oordeel en benadrukken *‘dat er (...) gegronde en gestaafde redenen zijn om aan te nemen dat de eiser vrijwel zeker het slachtoffer van verboden behandelingen zou worden in Oeganda en dat dit de aansprakelijkheid van het land dat deze persoon verwijderd, in het geding brengt.’*

40 *‘Voor deze uitsluitingsgrond moeten ook pro’s en contra’s goed worden afgewogen, moet rekening worden gehouden met de aard van de inbreuk die de aanvrager van de vluchtelingenstatus zou hebben gepleegd en met de graad van vervolging waarvoor hij vreest (...)’*

41 *Er moet ook met alle verzwarende omstandigheden rekening worden gehouden, zoals eventuele eerdere veroordelingen. Voorts moet ook rekening worden gehouden met het feit dat de persoon die veroordeeld is voor een ernstig misdrijf naar gemeen recht, zijn straf al heeft uitgezeten, gratie heeft gekregen of heeft genoten van een andere amnestiemaatregel. In deze gevallen geldt de uitsluitingsgrond niet langer, tenzij kan worden aangetoond dat ondanks de gratie of de amnestie de criminele voorgeschiedenis van de aanvrager zwaarder doorweegt dan de andere overwegingen.’*

42 Salah Sheekh vs. Nederland, verzoek nr. 1948/04, arrest van 11 januari 2007, paragraaf 135 (alleen in het Engels).

43 S. Bouckaert, Medische aspecten van het vreemdelingenrecht en artikel 3 van het EVRM. Een overzicht van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, de Raad van State en de burgerlijke rechtbanken, alleen in het Nederlands op www.medimmigrant.be.

44 *D. vs. het Verenigd Koninkrijk*, arrest van 2 mei 1997, *Recueil* 1997-III, § 53: *‘Gelet op deze uitzonderlijke omstandigheden en het feit dat de eiser in een kritiek stadium van zijn fatale ziekte is aanbeland, betekent dit dat het gedaagde land met de uitvoering van de beslissing om deze persoon naar Saint Kitts te verwijderen, een onmenselijke handeling pleegt die indruist tegen artikel 3.’*

45 Rechters Tulkens, Borello en Spielmann.

Het intrinsieke karakter als status van internationale bescherming van het statuut dat met artikel 9ter in Belgisch recht is vastgelegd, wordt gedeeltelijk bevestigd door enkele van zijn belangrijkste procedurele kenmerken. Zo krijgt de persoon die een machtiging tot verblijf om medische redenen aanvraagt en wiens aanvraag door de Dienst Vreemdelingenzaken ontvankelijk is verklaard, een attest van Immatriculatie in afwachting van een beslissing over de gegrondheid. De procedurele lijn wordt echter niet doorgetrokken. Bij een negatieve beslissing kan de eiser immers geen beroep met volle rechtsmacht met schorsende werking aantekenen bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (artikel 39/79). Hoewel het Grondwettelijk Hof in zijn arrest van 26 juni 2008⁴⁶ heeft geoordeeld dat dit verschil in procedurele behandeling niet discriminerend is, stellen we in de praktijk vast dat het heel problematisch is. Volgens het Hof biedt het beroep voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de betrokkene alle garanties, gelet op het specifieke karakter van de medische procedure. Wat echter van belang is, is dat net die procedurele garanties - namelijk de schorsende werking van het beroep - hier ontbreken, waardoor de betrokkene zijn tijdelijk verblijfsrecht en zijn recht op sociale bijstand verliest en het afgeleverde bevel om het grondgebied te verlaten ieder moment kan worden uitgevoerd. Om al deze redenen blijft het Centrum ondanks het arrest van het Grondwettelijk Hof ervoor pleiten dat tegen beslissingen die in het kader van de procedure tot machtiging tot verblijf om medische redenen worden genomen, beroep met volle rechtsmacht kan worden aangetekend (met schorsende werking en met volle onderzoeksbevoegdheid voor de RVV).

In de praktijk en voor zover ons bekend past de bevoegde dienst bij de Dienst Vreemdelingenzaken de uitsluiting op basis van de hiervoor in de wet ingeschreven grond formeel toe. Het volgt hierbij wel niet dezelfde logica die het CGVS in dergelijke gevallen aanhoudt. Het CGVS onderzoekt eerst of de persoon in kwestie voor bescherming in aanmerking komt en beslist daarna over zijn eventuele uitsluiting. In 2007 heeft de Dienst Vreemdelingenzaken formeel 2 beslissingen tot uitsluiting op basis van artikel 9ter genomen. In 2008 3 van dergelijke beslissingen. We dienen hier op te merken dat in het kader van de verblijfsprocedure om medische redenen bij een uitsluiting van de status en bij een effec-

tieve verwijdering niet systematisch onderzocht wordt of artikel 3 van het EVRM werd geschonden.

De personen die uitgesloten worden van de machtiging tot verblijf op basis van medische redenen, zouden nochtans – volgens ons – op basis van de band die deze medische procedure heeft met de procedure tot het verkrijgen van het statuut van subsidiaire bescherming, op legitieme wijze aanspraak moeten kunnen maken op het non-refoulement beginsel. Dit principe heeft volgens sommige auteurs de status van dwingende norm verworven, dat door de hele internationale gemeenschap geaccepteerd en erkend is en waarvan geen enkele afwijking toegestaan is (artikel 53 van het Verdrag van Wenen van 1969 inzake het verdragenrecht). Geen enkel land mag de inhoud ervan schenden ongeacht of het gaat om een eigen initiatief of een initiatief van de Europese Unie⁴⁷.

c.3. Ontvankelijkheidscriteria – de medische regularisatie- en asielpcedure

Zowel voor de asielpcedure als voor de regularisatieprocedure om medische redenen gelden in het Belgische recht ontvankelijkheidscriteria. Bij asiellozoekers gaat het om criteria die verband houden met de praktische modaliteiten bij het indienen van de aanvraag vastgelegd in artikel 52 van de wet van 15 december 1980 (aanvraag indienen binnen 8 werkdagen, meldingsplicht enz.). Voor ernstig zieke personen gaat het onder andere om het criterium dat ze een identiteitsbewijs moeten hebben. Volgens informatie van de Dienst Vreemdelingenzaken zal men samen met een niet-ontvankelijke beslissing, door gebrek aan identiteitsdocument, een bevel om het grondgebied te verlaten krijgen. Op dit bevel om het grondgebied te verlaten zal specifiek vermeld worden dat de betrokkene een aanvraag kan indienen bij de Dienst Vreemdelingenzaken om een verlenging van dit bevel op grond van medische redenen te bekomen, waarna de Dienst Vreemdelingenzaken hier geval per geval over zal oordelen.

47 Zie J. Allain, 'The ius cogens nature of non refoulement', *International Journal of Refugee Law*, vol. 13, nr. 4, 2001, Oxford University Press, p. 533 e.v. en T. Gammeltoft – Hansen and H. Gammeltoft-Hansen. The right to seek – Revisited. On the UN Human Rights Declaration: Article 14 and access to Asylum Procedure in the EU, *European Journal of Migration and Law* 10 (2008), 439 – 459; en V. Moreno Lax, Must EU borders have Doors for Refugees?, CRIDHO Working Paper 2008/3.

In het kader van de asielprocedure hebben in 2007, volgens de cijfers van de Dienst Vreemdelingenzaken, 809 personen een beslissing tot niet-inoverwegingneming van hun asielaanvraag ontvangen; in 2008 hebben 1.687 personen eenzelfde beslissing ontvangen. Volgens de cijfers van het CGVS werden bovendien in 2007 (vanaf de in werking treding van de hervorming op 1 juni) 4 beslissingen tot onontvankelijkheid genomen op basis van artikel 52 van de wet van 15 december 1980. In 2008 werden in totaal 9 van dit type beslissingen genomen. We dienen hier nog op te merken dat het behoud van de ontvankelijkheidsvoorwaarden in artikel 52 tegenstrijdig was met de richtlijn 2004/86/EG. De Wet houdende diverse bepalingen van 27 december 2008 heeft artikel 52 echter opgeheven waardoor België in overeenstemming is met voormelde richtlijn. Ten slotte dienen we nog te verduidelijken dat, aangezien het beroep bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen tegen een beslissing van het CGVS een bevoegdheid in volle rechtsmacht bevat, het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 81/2008 van 27 mei 2008 oordeelde dat dit *“de Raad ertoe verplicht elk nieuw gegeven te onderzoeken dat de verzoeker voorlegt en dat van dien aard is dat het op zekere wijze het gegronde karakter van het beroep kan aantonen, en daarmee rekening te houden.”* (punt B.29.5). Hetgeen dus echter niet geldt voor de personen die een annulatieberoep bij de RVV indienen tegen een beslissing van de Dienst Vreemdelingenzaken in het kader van de 9ter procedure.

In 2007 werden 398 beslissingen van niet-ontvankelijkheid⁴⁸ genomen in het kader van een regularisatieaanvraag om medische redenen op basis van artikel 9ter. In 2008 bedraagt hun aantal 1.637.

Bij al deze personen en ook bij personen die afgewezen worden voor een asielprocedure of een procedure tot machtiging van verblijf om medische redenen, zitten wellicht - hoewel we dit niet met stellige zekerheid kunnen zeggen - onverwijderbaren om materiële of familiale redenen, of omdat een schending van artikel 3 van het EVRM dreigt. Omdat deze personen afgewezen zijn voor de procedure in het stadium van het onderzoek naar de ontvankelijkheid van hun vraag, is door de gespecialiseerde diensten geen onderzoek verricht naar het eventu-

ele gevaar dat ze lopen bij een terugkeer naar hun land van herkomst. Dit met uitzondering van de personen die op basis van medische redenen een onmogelijkheid tot terugkeer naar hun land van herkomst inroepen en een verlenging van hun bevel om het grondgebied te verlaten aanvragen. Momenteel, bestaat er strikt genomen geen specifiek (wettelijk of reglementair) kader dat het verantwoordelijke bureau zou kunnen toelaten dit “risk assessment” uit te voeren bij het in gang zetten van de verwijderingprocedure. De betrokken personen bevinden zich dus in een schemerzone van de procedure.

2. Onverwijderbaren om materiële redenen⁴⁹

a. Statistische gegevens

Er zijn heel wat redenen die de effectieve verwijdering van het grondgebied onmogelijk maken en voor zover ons bekend hebben de diensten die instaan voor detentie en verwijdering hiervan geen inventaris. We stellen vast dat ze alleen aan de praktijk worden ontleend en dat er geen band is met rechtspraak die stoelt op internationale teksten over fundamentele rechten. Om groepen onverwijderbaren in kaart te brengen, blijft nationaliteit een belangrijke variabele, ook al laat die ruimte voor fouten. De volgende denkoefening gaat uit van de veronderstelling dat alle personen met een bepaalde nationaliteit niet van het grondgebied zouden kunnen worden verwijderd en dit telkens om dezelfde reden, ook al is dit vaak moeilijk met zekerheid te achterhalen.

In dit stadium kunnen we de volgende groepen als onverwijderbaar betitelen.

De bekendste groep zijn de Iraniërs: de Iraanse overheid werkt alleen samen met de Belgische autoriteiten wanneer hun onderdanen vrijwillig terugkeren. In alle andere gevallen weigert ze de nodige documenten af te leveren. Hierdoor krijgen alle Iraniërs wiens verblijfprocedure (asiel, gezinshereniging, machtiging tot verblijf om humanitaire redenen) wordt geweigerd, een bevel om het grondgebied te verlaten (BGV) dat echter niet wordt uitgevoerd in de vorm van een gedwongen terugkeer naar

⁴⁸ De Dienst Vreemdelingenzaken laat ons weten dat deze beslissingen niet enkel genomen werden op basis van een gebrek aan identiteitsbewijs, maar ook op basis van de andere ontvankelijkheidsvoorwaarden voor artikel 9ter. We betreuen echter dat zij hier geen gedifferentieerde cijfers van bijhouden.

⁴⁹ Deze informatie is verzameld tussen juli en september 2008 tijdens gesprekken met dhr. Gozin, hoofd van de dienst Regularisaties bij de Dienst Vreemdelingenzaken.

hun land van herkomst. De Belgische autoriteiten kennen deze situatie en gaan bij deze personen dan ook niet over tot vrijheidsberoving. Volgens de statistieken van de Dienst Vreemdelingenzaken kreeg 87% van de Iraniërs die in 2006 werden aangehouden omdat ze illegaal op het grondgebied verbleven, enkel een BGV; 7% werd van hun vrijheid beroofd en 6% werd onmiddellijk gerepatriëerd (dit cijfer kon wel niet goed verklaard worden, gelet op het eerder toegelichte standpunt van de Iranese autoriteiten). De mogelijkheid tot vrijwillige terugkeer staat steeds open voor Iraniërs, die hier soms gebruik van maken. Herhalen we echter dat de administratieve detentie zoals bepaald door de wet van 15 december 1980 als uiteindelijk doel de uitvoering van de verwijderingsbeslissing heeft, inclusief indien deze met dwang wordt uitgevoerd. Derhalve kan men bij zichzelf te rade gaan over wat zowel de opportuniteit als legaliteit is van de vrijheidsberoving van die bepaalde onderdanen die niet tegen hun wil verwijderd kunnen worden.

Tibetanen vormen een hybride groep. Sommige Tibetanen zijn onverwijderbaar om redenen die samenhangen met artikel 3 van het EVRM en anderen zijn om materiele redenen onverwijderbaar: wie niet voor het internationaal beschermingsstatuut in aanmerking komt, belandt in een juridisch vacuüm. Wie naar China moet terugkeren, loopt het gevaar te worden blootgesteld aan wrede, onmenselijke of vernederende behandelingen. Anderen hebben een tijdje in India (of in Nepal) verbleven, maar beschikken niet over een wettelijke verblijfsvergunning voor die landen. Dit maakt een eventuele terugkeer naar India onmogelijk, behalve voor de Tibetanen die voor hun vertrek uit India al een reisdocument van India hadden (de Indische autoriteiten reiken dit document slechts in een uiterst zeldzaam geval uit). Volgens de statistieken van de Dienst Vreemdelingenzaken - waarin Tibetanen als Chinezen worden geregistreerd⁵⁰ - kreeg 60% van de Chinezen die in 2006 werden aangehouden omdat ze illegaal op het grondgebied verbleven, enkel een BGV; 35% werd van hun vrijheid beroofd en 5% werd onmiddellijk gerepatriëerd.

De Bhutanen vormen een andere groep: de Bhutaanse autoriteiten weigeren de personen die zichzelf als Bhutanen van Nepalese oorsprong aanduiden als onderdanen te erkennen. De Belgische autoriteiten twijfelen aan

de exacte oorsprong van deze personen en vermoeden dat het hier altijd om Nepalezen gaat. In de praktijk nemen de Belgische autoriteiten contact op met Nepal om de identificatieprocedure op te starten met het oog op een verwijdering. Het is moeilijk om uit deze situatie algemene lessen te trekken, behalve dan dat personen zonder identiteitsdocumenten die verklaren dat ze Bhutaan zijn, niet naar hun land van herkomst kunnen worden verwijderd. Er zijn geen statistieken van de DVZ beschikbaar. Recente rechtspraak⁵¹ bepaalt dat wie zich in zo een situatie bevindt, waar een verwijdering van het grondgebied en terugkeer naar het herkomstland op het eerste zicht onmogelijk is, dat de situatie van deze personen vergelijkbaar is met die van 'eeuwige vluchtelingen'; hetgeen deze personen bloot stelt aan onmenselijke en vernederende behandelingen.

De lijst is nog veel langer. Denken we maar aan Somaliërs die sinds 1991 geen regering meer hebben die identiteits- of reisdocumenten aflevert. Of aan Palestijnen wiens autoriteiten in België, volgens de Dienst Vreemdelingenzaken, betrokkenen niet kunnen identificeren als Palestijnse onderdanen, waardoor zij ook geen *laissez passer*⁵² kunnen afleveren. En dan zijn er nog de staatlozen. Omdat ze geen nationaliteit hebben, zijn ze onverwijderbaar. Vaak hebben ze ook geen wettelijke verblijfsvergunning omdat de Belgische wetgeving geen rechtspositie (met bijbehorende rechten en verblijf) aan de hoedanigheid van staatloze verbindt. In het regeerakkoord van 18 maart 2008 is het voornemen opgenomen om het CGVS bevoegd te verklaren om de hoedanigheid en de rechten verbonden aan het staatlozenstatuut, vast te leggen. Daarin ligt misschien een mogelijke oplossing voor dit probleem.

Hierna het aantal personen met de hierboven aangehaalde nationaliteit dat in 2007 is aangehouden en het gevolg dat de autoriteiten aan de aanhouding hebben gegeven.

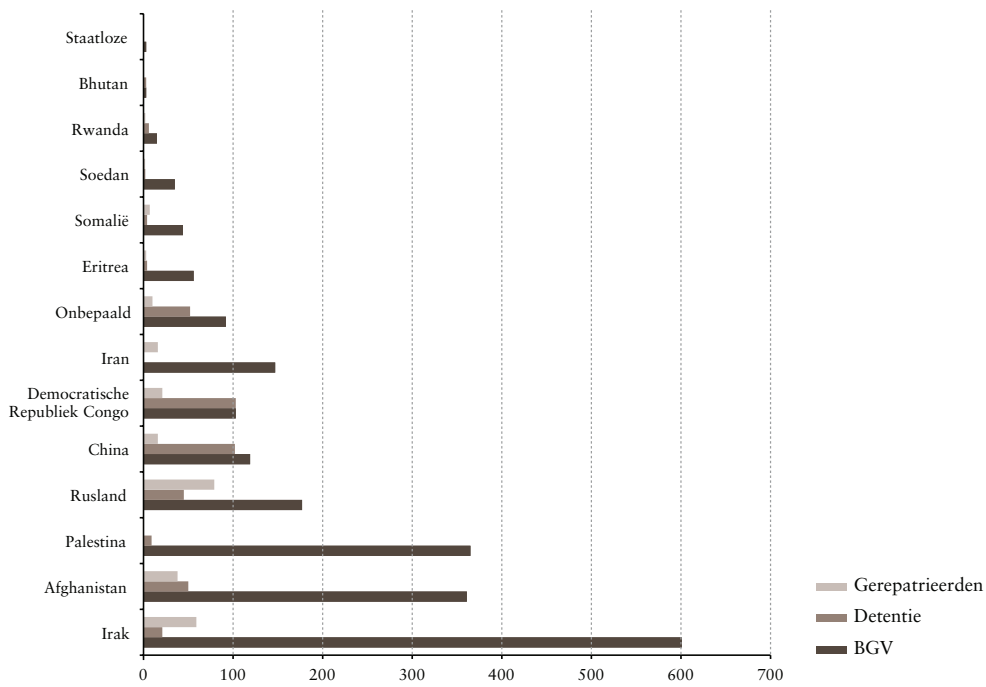
Hierna dezelfde informatie op basis van de beschikbare gegevens voor 2008 (januari tot oktober).

50 Een afzonderlijke registratie van Tibetanen in de statistieken zou de follow-up van deze nationaliteitsgroep heel wat gemakkelijker maken.

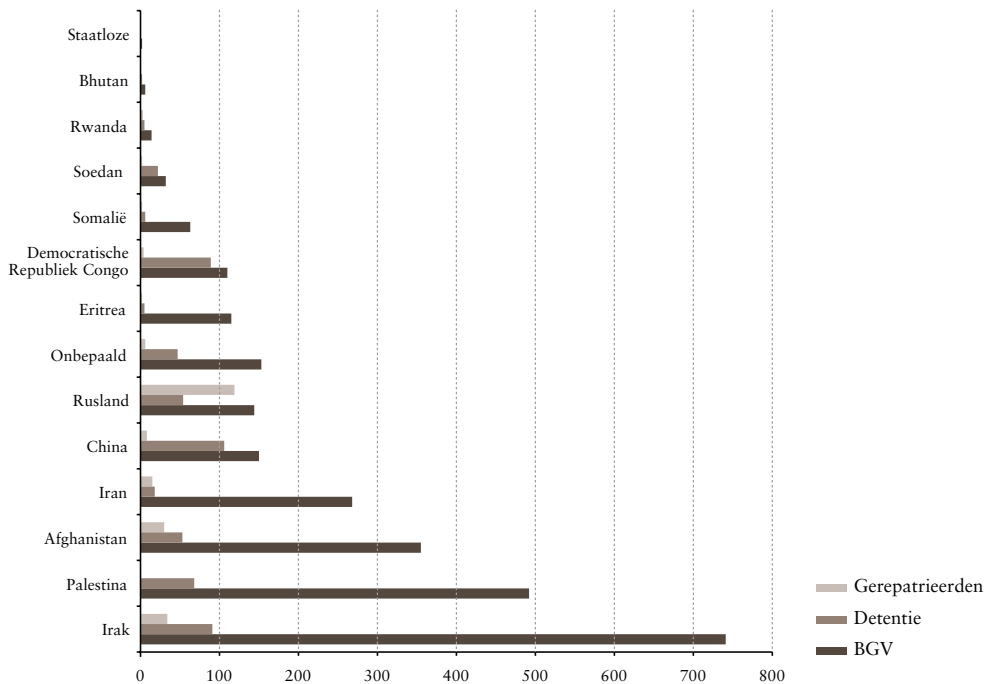
51 Rechtbank van Eerste Instantie in Brussel (ref.), 18 mei 2007, nr. 07/227/C - RDE - 2007 - nr. 143, p. 176.

52 Arbeidsrechtbank van Brussel, 21 mei 2007, beschikbaar op www.vreemdelingenrecht.be, die op dit punt de interne richtlijnen van de Dienst Vreemdelingenzaken citeert. Die zijn op 16 mei 2006 opgesteld in de vorm van een algemeen overzicht van de identificatieproblematiek van illegale vreemdelingen in het licht van de samenwerking met de bevoegde instanties in het land van herkomst.

Figuur 14. Aantal personen dat in 2007 administratief is aangehouden en het gevolg hiervan (Bron: Dienst Vreemdelingenzaken)



Figuur 15. Aantal personen dat in 2008 administratief is aangehouden en het gevolg hiervan (Bron: Dienst Vreemdelingenzaken)



Niet alleen de nationaliteit maakt verwijderen moeilijk. Ook personen die geen identiteitsbewijs hebben en die weigeren hun identiteit bekend te maken of die een valse identiteit opgeven, zijn moeilijk verwijderbaar omdat niet kan worden achterhaald met welke autoriteit België de terugkeer moet regelen. Volgens het Jaarverslag van de Dienst Vreemdelingenzaken zijn 1.937 van de in totaal 7.506 personen die in 2007 zijn opgesloten, weer vrijgelaten uit een gesloten centrum. De voornaamste reden hiervoor is dat de DVZ niet aan de nodige reisdocumenten kon raken voor hun daadwerkelijke verwijdering.

We benadrukken tot slot dat de onverwijderbaarheid van een persoon los van zijn nationaliteit met persoonlijke omstandigheden kan te maken hebben (hoge leeftijd, tijdelijke reisongeschiktheid, hoogzwanger enz.). Deze situatie is in het kader van de asielprocedure doorgegeven aan de diensten die instaan voor de verwijdering in de vorm van een humanitaire clausule. Geen enkele andere procedure heeft een dergelijke clausule en formeel bestaat hij niet binnen de asielprocedure, wat hem meteen minder doeltreffend maakt.

b. Juridische analyse

Over onverwijderbaren bestaat weinig nationale rechtspraak. De rechtspraak over staatlozen kan echter als uitgangspunt dienen voor een denkoefening over feitelijk onverwijderbare personen.

Zo is de rechtspraak van oordeel dat de vrees en het gevoel van onveiligheid die na de afwijzing van een verblijfsaanvraag kunnen ontstaan, niet per se volstaan om die afwijzing als een inbreuk op artikel 3 van het EVRM te beschouwen. Bovendien moet de vernederende behandeling, die van dien aard is dat ze de persoon die ze ondergaat vernedert in zijn ogen of in de ogen van anderen⁵³, voldoende ernstig zijn⁵⁴ voordat dit artikel kan worden ingeroepen. Dit is zelfs voor zogenaamde

‘eeuwige’ vluchtelingen en staatlozen⁵⁵ niet altijd het geval.

Voor alle onverwijderbaren geldt dat de rechtspraak ervan uitgaat dat leven in de illegaliteit met alleen het recht op dringende medische hulp niet noodzakelijk de grenzen van het aanvaardbare te buiten gaat gelet op het doel dat wordt nagestreefd, op voorwaarde dat deze situatie niet langer duurt dan normaal is om een administratief dossier te onderzoeken en dat het recht op een daadwerkelijk beroep binnen een redelijke termijn gewaarborgd is. *‘Het enige subjectieve recht dat in hoofde van de geïntimeerde bestaat, vloeit voort uit de manier waarop de Belgische staat de aanvraag tot toepassing van artikel 9.3 voert (...). De geïntimeerde heeft met andere woorden het subjectieve recht dat de Belgische staat zijn aanvraag onderzoekt, ongeacht of die daar positief of negatief op antwoordt. Dit alles moet op een dusdanige manier gebeuren dat de geïntimeerde tijdens het onderzoek niet in een toestand van rechteloosheid belandt, die voor hem en voor zijn eventuele gezin levensomstandigheden meebrengt die onmenselijk of vernederend zijn of die zijn gezinsleven onmogelijk maken of ernstig verstoren’*⁵⁶. Met deze uitspraak wil het Hof benadrukken dat er geen subjectief verblijfsrecht voor de erkende staatloze is, wat niet betekent dat hij helemaal geen subjectieve rechten zou hebben.

Zo heeft de rechter bij aanvragen om machtiging tot verblijf die al vijf⁵⁷ en zeven jaar⁵⁸ zonder antwoord bleven, geoordeeld dat de normale en redelijke termijn is verstreken. Hij heeft in deze gevallen dan ook gevolg gegeven aan het verzoek van de eisers en het bevel gegeven om een administratieve verblijfsvergunning af te leveren die gelijkgesteld is met een tijdelijke verblijfsvergunning die minimum één jaar geldig is en die zo nodig kan worden verlengd.

Om een oordeel te vellen over de situatie van onverwijderbaren om materiële redenen, baseert de rechtspraak zich soms niet op datgene dat artikel 3 indirect impliceert (internationale bescherming tegen het gevaar bij terugkeer, met een verwijderverbod als gevolg), maar wel

53 S. Van Drooghenbroeck, La Convention européenne des droits de l’homme, trois années de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme 2002-2004, Les dossiers du J.T., Larcier, 2006, p. 41 e.v. en de aangehaalde uitspraken.

54 ‘Bovendien is het niet betwistbaar dat de slechte behandeling die op basis van artikel 3 van het EVRM wordt ingeroepen, voldoende ernstig - veel meer dan gewoon wat hinder - moet zijn.’, REA Namen 03/02/2006.

55 HvB Brussel, 01/06/2006. A contrario, zie REA Namen 24/03/2006 en REA Namen 03/02/2006.

56 HvB Luik, 04/12/2006.

57 REA Namen, 24/03/2006, R.D.E., 2006, nr. 137, p. 69 en HvB Luik 04/12/2006.

58 REA Namen, 03/02/2006.

op wat artikel 3 direct impliceert: verbod op een wrede, onmenselijke of vernederende behandeling van onverwijderbaren, met een positieve verplichting als gevolg om een verblijfsvergunning af te leveren. De nationale rechtspraak die hier is besproken, is veel ruimer dan die van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, dat nog nooit een uitspraak heeft gedaan op basis van artikel 3 van het EVRM om een land een dergelijke verplichting op te leggen, hoewel ze het wel al op basis van artikel 8 van het EVRM heeft gedaan⁵⁹.

3. Onverwijderbaren om redenen die verband houden met het privé- of gezinsleven

a. Statistische gegevens

Op basis van de categorieën die de DVZ hanteert, zijn er over deze groep geen cijfers beschikbaar. Het is onmogelijk om de aanwezigheid van deze groep af te leiden uit de bestaande statistieken, zelfs niet aan de hand van de vrij betrouwbare nationaliteitvariabele.

De enige indicator waarmee rekening kan worden gehouden, is het aantal beslissingen van de DVZ om een verblijfsvergunning om humanitaire redenen af te leveren aan de ouder van een Belgisch kind. Volgens de Dienst Vreemdelingenzaken zijn in 2005 en 2006 op basis van dit criterium respectievelijk 227 en 430 regularisatiebeslissingen genomen. In 2007 waren er dat 353 en in 2008 ten slotte 636. Omtrent de nationaliteit van de personen die van deze maatregel hebben genoten, zijn ons geen cijfers bekend. We weten wel dat ze allemaal een tijdelijke verblijfsvergunning hebben gekregen omdat ze met minstens één kind in België banden hadden en ze dus hun recht op een privé- en gezinsleven tegen een eventuele verwijderingsmaatregel hadden kunnen inroepen.

b. Juridische analyse

Het recht op een privé- en gezinsleven, ingeschreven in artikel 8 van het EVRM, is niet absoluut. De staat mag ingrijpen, op voorwaarde dat deze inmenging bij wet is voorzien, dat er een legitieme doelstelling aan is verbonden

en dat de inmenging in redelijke verhouding staat tot het beoogde doel.

Het Hof bevestigt voortdurend dat het Verdrag vreemdelingen geen recht op toegang of verblijf in een bepaald land garandeert. Bij verwijderingen is niet alleen het gezinsleven een bepalende factor, maar ook het migratiebeleid dat de landen krachtens het internationale recht soeverein mogen invullen⁶⁰. Wat het gezinsleven betreft garandeert artikel 8 alleen dat het gezinsleven moet worden gerespecteerd, maar het biedt geen garantie voor de keuze van de verblijfplaats.

Nochtans bepaalt Richtlijn 2004/38/EG uitdrukkelijk dat de Lidstaten de toegang en het verblijf van familieleden van Europese burgers eenvoudiger moeten maken. De voorbereidende werkzaamheden van de wet van 25 april 2007 die deze richtlijn in Belgisch recht omzet, stellen de volgende mogelijkheid voorop om te beslissen over de situatie van gezinsleden die niet aan de criteria voor het recht op gezinshereniging voldoen: Hun situatie zal onderzocht worden op basis van artikel 9 van de wet van 15 december 1980, waar in overeenstemming met artikel 3.2, laatste alinea van de Richtlijn, een beslissing genomen zal worden op basis van een onderzoek over de persoonlijke situatie van de betrokkene⁶¹. Volgens de interpretatie in het arrest *Brax vs. België*⁶² van de bepalingen van artikel 8 van het EVRM dat het recht op privé- en gezinsleven van EU-burgers waarborgt, volstaan de illegale toegang en het illegale verblijf van een familielid van een Europeaan op zich niet om zijn uitzetting of verwijdering, of om de weigering van een verblijfsvergunning, te verantwoorden. Het Hof heeft deze rechtspraak onlangs bevestigd in het arrest *Metock* van 25 juli 2008. Personen die zich in de hierboven beschreven situatie bevinden, worden echter verwezen naar artikel 9, of in werkelijkheid naar artikel 9bis, met alle bijbehorende rechtsonzekerheid vandiën. In zijn arrest van 26 juni 2008 heeft het Grondwettelijk Hof ook over een ander facet van het recht op gezinshereniging uitspraak gedaan, meer bepaald over een kind uit een polygaam huwelijk. De wet van 15 september

⁶⁰ *Abdulaziz Cabales en Balkandali vs. het Verenigd Koninkrijk*, verzoekschrift nr. 9214/80, 9473/81 en 9474/81, arrest van 28 mei 1985.

⁶¹ Ontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, 11 januari 2007, DOC 51 2845/001, p.41

⁶² Arrest *Mrax vs. België* van 25 juli 2002, Zaak C-459/99, Rec. Jur. 2002, p. I-06591.

⁵⁹ S. Bouckaert, Documentloze vreemdelingen, grondrechtenbescherming doorheen de Belgische en internationale rechtspraak vanaf 1985, Maklu, 2007, p. 136 tot 141.

2006 ontzegt dit kind het recht op gezinshereniging en verwijst het naar artikel 9bis en de discretionaire bevoegdheid van de minister. Op basis van het advies van de Raad van State over de ontwerpbepalingen stelt het Hof vast dat deze geen einde aan de heersende rechtsonzekerheid zullen maken, met name over de juridische waarde die moet worden gehecht aan de verschillende omzendbrieven die zijn uitgevaardigd om de bevoegdheden van de minister of zijn afgevaardigde beter te omlijnen. Ze leidt hieruit af dat *'de mogelijkheid om zich tot de minister te richten, een maatregel is die onzekerheid in de hand werkt en die daarom dus niet volstaat om deze vastgestelde tekortkoming uit de wereld te helpen.'* Het verschil in behandeling strookt bovendien niet met artikel 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet gelezen in combinatie met de bepalingen van het Verdrag inzake kinderrechten. De vraag dringt zich dan ook terecht op hoe het Grondwettelijk Hof en het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen zouden aankijken tegen de verwijzing naar artikel 9bis van het recht op gezinshereniging voor familieleden van een EU-burger. Immers, in een recent evaluatierapport⁶³ over de omzetting van richtlijn 2004/38/EG stelde de Europese Commissie dat dertien lidstaten, waaronder België, het artikel 3(2) – dat onder andere de situatie van de duurzaam samenwonende partner viseert – niet correct hebben omgezet⁶⁴.

Het mag ook duidelijk zijn dat artikel 8 (wat betreft het aspect morele en fysieke integriteit) net als artikel 3 niet alleen betrekking heeft op de situatie die de uitgewezene te wachten staat in het bestemmingsland, maar ook met de uitwijzingsmodaliteiten van het betrokken land, op voorwaarde dat de feiten voldoende ernstig zijn om artikel 3 te kunnen inroepen, of dat de behandeling in kwestie een schending van artikel 8 inhoudt⁶⁵.

Ten slotte heeft het Hof sinds het arrest Üner verduidelijkt dat de bescherming van het privéleven die voortvloeit uit artikel 8 ook op geïntegreerde vreemdelingen van toepassing is⁶⁶.

4. Conclusie

Alle specifieke categorieën die in dit luik aan bod zijn gekomen, hebben één ding gemeen: het gaat telkens om personen die illegaal op het (nationale of Europese) grondgebied verblijven. Ze hebben geen uitzicht op een wettig verblijf in het kader van internationale beschermingsmaatregelen, komen meestal niet in aanmerking voor een specifieke status met de bijbehorende rechten en hebben niet echt uitzicht op een terugkeer naar hun land van herkomst. Bovendien weten de autoriteiten vaak niet of ze het grondgebied daadwerkelijk hebben verlaten. Vaak hebben deze personen familiebanden in het land dat hen geen verblijfsvergunning toekent. Deze personen zouden dus een aparte categorie kunnen vormen waar de minister in zijn/haar discretionaire bevoegdheid bij het al dan niet machtigen tot verblijf rekening mee zou moeten houden.

Het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding stelt de discretionaire bevoegdheid van de minister niet in vraag. Het adviseert wel dat de minister zou aanvaarden om deze bevoegdheid in twee specifieke gevallen uit te breiden, namelijk wanneer een erkende staatloze of een minderjarige die door de dienst Voogdij als niet-begeleide minderjarige is erkend, een machtiging tot verblijf aanvragen.

In alle andere gevallen stelt het Centrum twee criteria voor als leidraad voor de behandeling van aanvragen voor machtiging tot verblijf om humanitaire redenen. Het eerste criterium is positief: de aanvrager moet het centrum van zijn affectieve, economische en sociale belangen in België hebben gevestigd. Het tweede criterium is negatief: de enige uitweg uit de humanitaire situatie waarin de aanvrager zich bevindt, is het verlenen van een (desnoods tijdelijke) verblijfsvergunning⁶⁷, wat net geldt voor de personen die onder de beschreven categorieën vallen.

63 Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States, COM(2008) 840/3, (10/12/2008), p. 4.

64 Zie hiervoor ook p. 113.

65 N. Mole, *Le droit d'asile et la Convention européenne des droits de l'homme*, Uitg. Raad van Europa, Straatsburg, 2008, p. 83.

66 Üner vs. Nederland, verzoekschrift nr. 46410/99, arrest van 18 oktober 2006.

67 Jaarverslag Migratie 2007, p. 115

EXTERNE BIJDRAGE

ASIEL, DE 'DUBLIN-VERORDENING' EN GRIEKENLAND - *Tristan Wibault (BCHV)*

De zogenaamde 'Dublin'-Verordening *'stelt de criteria en instrumenten vast 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.'*

Deze verordening wil voorkomen dat eenzelfde persoon achtereenvolgens in verschillende landen een asiel-aanvraag kan indienen, maar impliceert wettelijk dat de behandeling van een asielaanvraag overal dezelfde garanties moet bieden, ongeacht waar die wordt ingediend. In de overwegingen van de verordening wordt in dit verband verwezen naar de instelling van een gemeenschappelijk asielstelsel. Bovendien wordt de onderlinge uitwisseling gekoppeld aan de onvoorwaardelijke eerbiediging van het non-refoulement-beginsel door de EU-landen: *'de lidstaten, die allen het non-refoulement-beginsel eerbiedigen, worden beschouwd als veilige landen voor onderdanen van derde landen.'* (tweede overweging)

Door zijn ligging is Griekenland een van de belangrijkste toegangswegen tot de Europese Unie. Vluchtelingen die deze weg gebruiken, zijn afkomstig uit conflictgebieden, waardoor hun behoefte aan internationale bescherming heel groot is. Het gaat om Irak, Afghanistan, Somalië. In de praktijk is volgens de rangorde van de criteria in de Dublin-Verordening meestal het land van binnenkomst verantwoordelijk voor de behandeling. De voorbije maanden werd in tal van rapporten en aanbevelingen aan de alarmbel getrokken met betrekking tot de uiterst ernstige crisis in Griekenland: repressie van asielzoekers, ondoeltreffende beschermingsprocedures, onbestaande opvangstructuren en tot slot het gevaar voor verwijdering. Dat in 2007 geen enkele asielaanvraag van Irakezen werd erkend, vat het hele probleem in een notendop samen.

Op 15 april 2008 publiceerde het UNHCR een gedetailleerde stand van zaken van alle overtredingen die het op het terrein had vastgesteld. Het UNHCR wijst de Lidstaten in dit document op hun plicht om asielzoekers een doeltreffende en eerlijke behandeling te garanderen. Gelet op de problemen waarmee asielzoekers in Grieken-

land te kampen hebben, is het gevaar voor verwijdering niet denkbeeldig. Het UNHCR adviseert dan ook de toepassing van de soevereiniteitsclausule als alternatief voor de terugleiding naar Griekenland

Deze informatie heeft geen invloed gehad op het aantal beslissingen tot terugleiding van de Dienst Vreemdelingenzaken. Als reactie op de alarmerende berichten vroeg het de Griekse autoriteiten om de uitdrukkelijke garantie dat de teruggestuurde persoon de mogelijkheid zou krijgen om onmiddellijk bij zijn aankomst op de luchthaven een asielaanvraag in te dienen. Dit formele en administratieve antwoord is gericht aan een partij die nauwelijks bij het probleem was betrokken en schuift de verantwoordelijkheid voor de rest op de Griekse autoriteiten af.

De meeste rechters van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen die het beroep in uiterst dringende noodzakelijkheid moesten behandelen om de terugleidingsprocedure naar Griekenland op te schorten, keurden het optreden en de redenering van de Dienst Vreemdelingenzaken goed. Volgens hen kon uit de beschikbare informatie niet worden afgeleid dat een terugkeer naar Griekenland een reëel gevaar inhield voor onmenselijke en vernederende behandeling in de zin van artikel 3 van het EVRM.

Omdat diezelfde Raad ook rechter in hoger beroep is in asielkwesties, hadden we verwacht dat ze meer rekening zou houden met informatie die ondubbelzinnig aantoonde dat Griekenland geen bescherming biedt, dat ze zou verwijzen naar het formele verwijderverbod vervat in artikel 33 van het Verdrag van Genève en dat ze de Dublin-Verordening naar de geest van de overwegingen zou toepassen.

De opvangcrisis in de herfst van 2008

In de herfst van 2008 komt een acuut probleem aan het licht: in de opvangcentra zijn te weinig plaatsen beschikbaar. De betrokken instanties (Fedasil, het Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers, en de verschillende bevoegde ministers) schuiven de schuld in elkaars schoenen. Het onvermogen van de regering om het probleem van de regularisatie van asielzoekers in een lange procedure op te lossen is één ding, hetgeen echter nog meer als crisissituatie doorweegt, is het op elkaar afstemmen van de materiële hulp van Fedasil en de financiële hulp van de OCMW's aan de erkende vluchtelingen.

Sinds 2000 heeft de opvangsector voor asielzoekers al heel wat woelige periodes beleefd door het schrijnende gebrek aan opvangcapaciteit gelet op de vraag. Naast dringende punctuele oplossingen is ook gewerkt aan een grondige hervorming van de sector. Vandaag zijn de normen voor een kwaliteitsopvang die België asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen wil bieden, vastgelegd in de wet van 12 januari 2007 die in mei 2007 in werking is getreden. Deze wet bevat ook een oplossing voor crisissituaties door een tekort aan opvangplaatsen, zoals deze in de herfst van 2008: Fedasil krijgt de mogelijkheid om de 'code 207' te wijzigen of

zelfs te schrappen. Via deze code krijgt de asielzoeker die het grondgebied betreedt, een opvangplaats (die dan niet beschikbaar is) toegewezen. Door deze code te wijzigen of te schrappen worden de asielzoekers voor hulp in de praktijk opnieuw naar het OCMW doorverwezen. Fedasil besliste uiteindelijk in november 2008 om deze maatregel toe te passen en bepaalde asielzoekers (5 jaar durende asielprocedure of 4 jaar voor gezinnen met schoolgaande kinderen, inclusief de looptijd van de beroepsprocedure voor de Raad van State) voor hulp naar het OCMW door te verwijzen. Daarnaast werden 500 noodopvangplaatsen opengesteld. Deze oplossing is in geen geval structureel, maar kan een antwoord bieden op de huidige crisis in afwachting dat de regering langetermijnoplossingen uitwerkt. We dienen er hier op te wijzen dat de parlementsleden die de opvangwet hebben gestemd, deze na één jaar wilden evalueren. Die evaluatie is momenteel aan de gang. Het Centrum vraagt de parlementsleden om oog te hebben voor de kwestie van het structurele beheer van het beschikbare aantal opvangplaatsen en voor een gedeelde verantwoordelijkheid in crisissituaties. We hebben immers al te vaak moeten vaststellen dat bij het begin van de winter asielzoekers elke dag op straat worden gezet.

C. Aanbevelingen - Asiel en internationale bescherming



1. Het Centrum adviseert (zie de arresten van de RvV⁶⁸) dat in het licht van de verwijdering niet automatisch tot vrijheidsberoving mag worden overgegaan zonder dat de bevoegde instanties eerst het gevaar voor een mogelijke schending van artikel 3 en 8 van het EVRM onderzoeken. Voorts adviseert het Centrum de mogelijkheid te onderzoeken om de diensten die instaan voor de verwijdering op te leiden zodat ze oog krijgen voor situaties waarin verwijdering onmogelijk is om materiële redenen of omdat artikel 3 en 8 van het EVRM kunnen worden geschonden.
2. Het Centrum adviseert dat bij een officiële vaststelling van onverwijderbaarheid, de mogelijkheid een aanvraag tot machtiging tot verblijf wegens uitzonderlijke omstandigheden uitdrukkelijk in de wet voorzien dient te worden. Zonder de discretionaire bevoegdheid van de minister in vraag te stellen om een machtiging tot verblijf te verlenen, stelt het Centrum twee criteria voor als leidraad voor de behandeling van aanvragen om machtiging tot verblijf om humanitaire redenen:
 - » Het eerste criterium is positief: de aanvrager moet het centrum van zijn affectieve, economische en sociale belangen in België hebben gevestigd.
 - » Het tweede criterium is negatief: de enige uitweg uit de humanitaire situatie waarin de aanvrager zich bevindt, is het verlenen van een (desnoods tijdelijke) verblijfsvergunning⁶⁹, wat net het geval is voor personen die onder de beschreven categorieën behoren.
3. Het Centrum adviseert bovendien dat de minister in twee specifieke gevallen zou aanvaarden deze bevoegdheid uit te breiden wanneer de machtiging tot verblijf wordt aangevraagd door een erkende staatloze of door een minderjarige die door de dienst Voogdij als niet-begeleide minderjarige is erkend.
4. Het Centrum blijft ook nauwlettend toezien op de volledige omzetting van de Europese richtlijnen inzake internationale bescherming en vooral de richtlijnen inzake de asielpcedure en de mini-

mumnormen voor de opvang van asielzoekers; op de instelling van een gemeenschappelijk asielstelsel dat een hoge internationale bescherming biedt; op de uitwerking van de interpretatie en de invoering van de notie subsidiaire bescherming; en tot slot op de voortgang met de doorvoering van de Dublin II-Verordening, vooral wat betreft het beroep tegen de detentie van asielzoekers.

68 Arresten Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, nr.14.727 en nr. 14.731, beide 31/07/2008.

69 Jaarverslag Migratie 2007, p. 115



HOOFDSTUK 2

VERBLIJF





A. Cijfers en demografie

Naast de in- en uitstroom van vreemdelingen is er ook de vreemde bevolking die hier wettig verblijft (ook wel 'stock' genoemd). Hierna vindt u gegevens over de omvang en ook over de samenstelling van de buitenlandse bevolking volgens nationaliteit en geografische afkomst.



1. Kenmerken van de vreemde bevolking in wettig verblijf

Gedurende de volledige eerste helft van de 20e eeuw neemt het aantal vreemdelingen voortdurend toe, behalve tijdens de Eerste en Tweede Wereldoorlog. Tussen 1890 en 1948 is hun aantal meer dan verdubbeld (van 171.000 naar 368.000 - fig. 16).

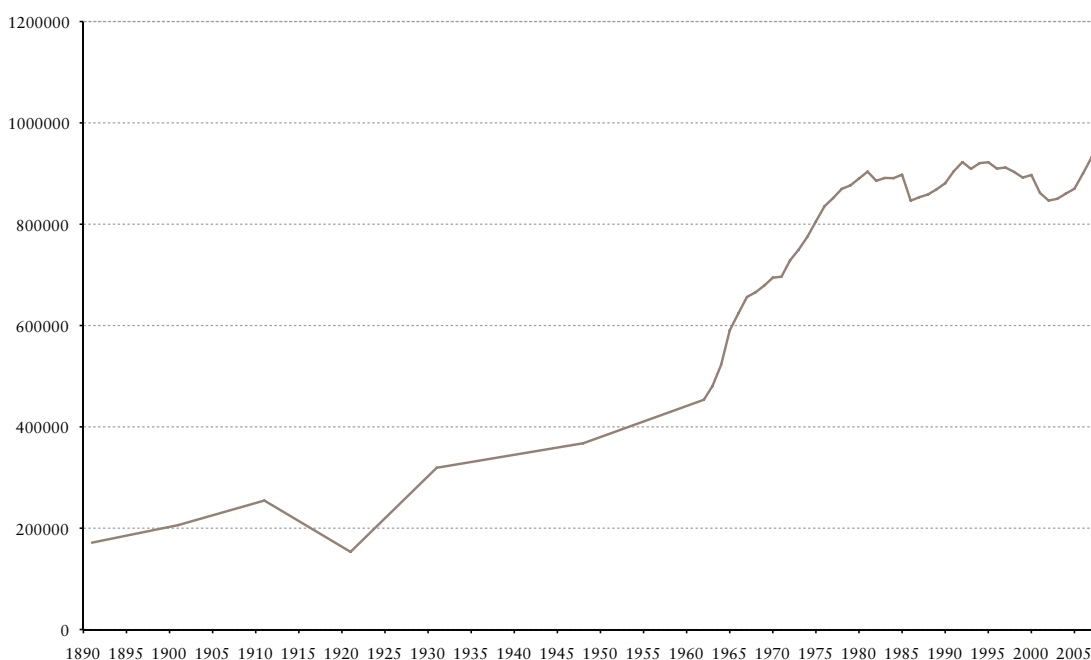
Ondanks deze sterke aanvankelijke groei ging het aantal vreemdelingen er in de jaren 1950 sterk op vooruit. Deze trend zet zich nog sterker door in de jaren 1960 en 1970. De duidelijke stijging tijdens de 'Dertig Voorspoedige Jaren' is te wijten aan de sterke arbeidsmigratie vanuit Zuid-Europa aan het einde van de jaren 1940 en 1950 en aan de migratiestroom die in de jaren 1960 en 1970 vanuit Marokko en Turkije op gang komt. Ondanks de officiële migratiestop die in 1974 wordt afgekondigd, blijft het aantal vreemdelingen tot 1980 stijgen. De evolutie van de het aantal vreemdelingen vanaf 1981 tot nu is veel minder duidelijk: korte groeifases en plotse dalingen wisselen elkaar af en vormen een duidelijke trendbreuk met de vorige decennia. Vanaf 2002 start een nieuwe groeifase die uitmondt in een historisch hoogtepunt met 971.000 vreemdelingen op 1 januari 2008. Het is echter onmogelijk om nu al te stellen dat deze stijging een trendbreuk vormt met de aarzelende evolutie van de voorbije 25 jaar.

Deze evolutie die in de jaren 1980 is begonnen, is des

te moeilijker te vatten omdat de buitenlandse migratiestromen sinds het midden van dit decennium nagenoeg voortdurend toenemen, zoals we eerder hebben gezien⁷⁰. 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 sterfgevallen, het verwerven en verliezen van de Belgische nationaliteit.

⁷⁰ Zie hierboven, p. 24.

Figuur 16. Evolutie van het aantal vreemdelingen in België, 1890-2008 (Bron: Tellingen en bevolkingsregisters - AD SEI)

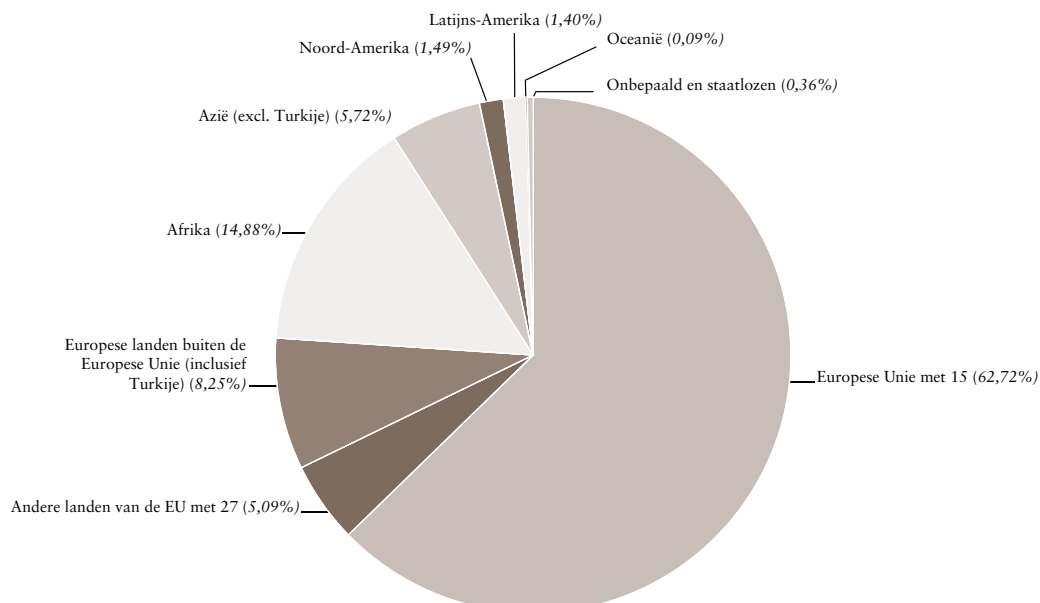


2. Een voornamelijk Europese vreemde populatie

In 2007 bestaat het merendeel van de vreemde bevolking in België uit Europeanen. 64% komt uit de 'oude' 15 lidstaten van de EU (voor 2004 - fig. 17). Het aantal Europeanen uit landen die in 2004 lid van de Europese Unie zijn geworden, is vrij gering (3,5%). Hetzelfde geldt ook voor onderdanen uit Bulgarije en Roemenië die op 1 januari 2007 tot de Unie zijn toegetreden. Hun aantal bedraagt ongeveer 14.000. De 77.000 Europeanen uit landen buiten de EU vertegenwoordigen 8% van de vreemde bevolking. Het gaat vooral om Turken (40.000 personen), Russen (8.000) en personen uit het voormalige Servië en Montenegro. Deze oververtegenwoordiging van Europeanen en vooral van EU-onderdanen is meteen het belangrijkste kenmerk van de vreemde bevolking in België. Alleen Luxemburg en Frankrijk hebben ook een zodanig uitgesproken Europese vreemde bevolking (in die landen gaat het vooral om Portugezen). Met 66% (68% als we de Roemenen en Bulgaren meetellen) lag het aantal EU-onderdanen in België op 1 januari 2007 tweemaal hoger dan het gemiddelde aantal in de 27 landen van de Europese Unie.

71 In tegenstelling tot de gegevens die de AD SEI gewoonlijk publiceert, zijn vluchtelingen niet ondergebracht in een aparte fictieve nationaliteitsgroep, maar zijn ze bij elke nationaliteit of nationaliteitsgroep bijgeteld.

Figuur 17. Samenstelling van de buitenlandse populatie volgens nationaliteit, 1 januari 2007⁷¹ (Bron: RR - AD SEI)

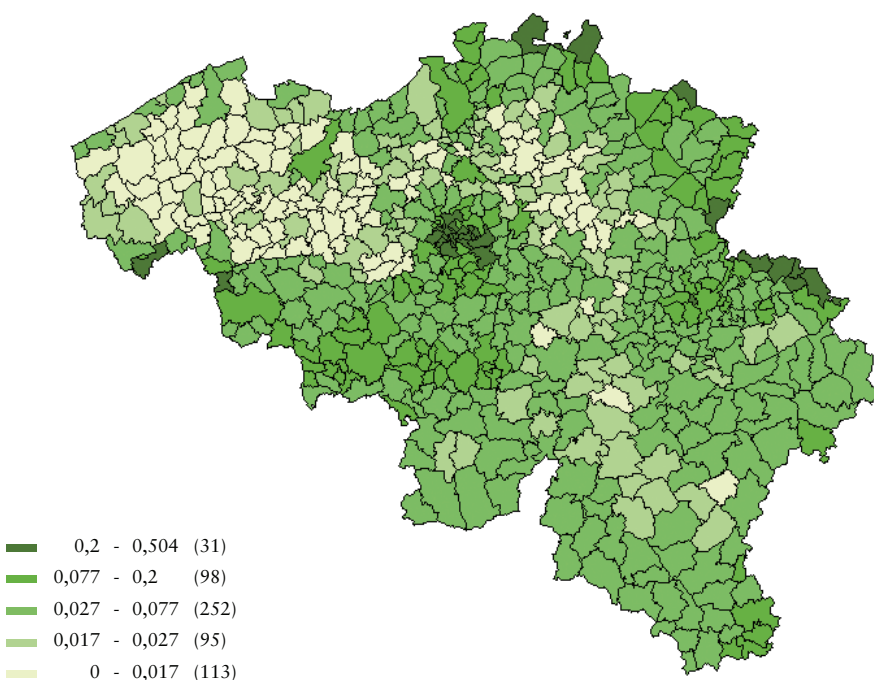


3. Geografische weergave van de huidige en vroegere immigraties

De geografie van de vreemde populatie verschilt grondig van die van de eerder voorgestelde huidige immigraties. Die vreemde populatie is immers niet alleen het resultaat van de huidige immigraties, maar ook van vroegere immigraties en van vreemdelingen die in België zijn geboren. In de streek rond Brussel en Antwerpen is de concentratie van de vreemde populatie duidelijk het hoogst omdat daar al langer migranten worden opgevangen. De voormalige immigratiezones, zoals de Waalse industriebekkens, of de provincie Limburg in Vlaanderen (fig. 18) oefenen vandaag een minder grote aantrekkingskracht op vreemdelingen uit, hoewel de buitenlandse aanwezigheid er nog heel hoog ligt. Naast deze stedelijke en industriële gebieden zijn er nog de grensgemeenten die verhoudingsgewijs vaak even grote buitenlandse populaties opvangen als de Brusselse gemeenten of Antwerpen. Het gaat onder meer om de grensgemeenten in de provincie Luik, de gemeenten die grenzen aan de Rijksese agglomeratie, aan Nederland en in mindere mate aan het Groothertogdom Luxemburg. Interessant zijn tot slot nog twee grote zones waar de vreemde populatie zo goed als onbestaande is: de meeste gemeenten in Vlaanderen, met uitzondering van de grensgemeenten,

Antwerpen, de driehoek Brussel-Gent-Antwerpen, Limburg en Vlaams-Brabant; de provincie Luxemburg met uitzondering van de grensgemeenten.

Figuur 18. Aandeel vreemdelingen in de gemeentelijke populatie op 1 januari 2007 (Bron: RR - AD SEI)



4. Humanitaire regularisaties

Humanitaire regularisaties vloeien voort uit de mogelijkheid vervat in de wet van 15 december 1980 om een verblijfsaanvraag op het Belgische grondgebied in te dienen indien men zich in uitzonderlijke omstandigheden bevindt en dit op basis van humanitaire redenen. Deze aanvragen worden door de ‘dienst Humanitaire Regularisaties’ van de Dienst Vreemdelingenzaken behandeld.

Omdat we slechts cijfers over een korte periode beschikbaar hebben, is het moeilijk om uit de aanvragen een trend af te leiden. Het aantal aanvragen daalt sterk in 2006, waarna opnieuw een stijging in 2007 volgt, maar vooral in 2008 (tabel 1). Het aantal aanvragen voor humanitaire regularisaties ligt in 2008 met 19.371 hoger dan het aantal asielaanvragen, wat ons een indicatie geeft van de mogelijke impact ervan op de langetermijnimmigratie. De voorbije vier jaar stellen we een duidelijke stijging van het aantal behandelde dossiers vast waardoor de achterstand deels is weggewerkt. Het aantal behandelde dossiers ligt hoger dan het aantal nieuwe dossiers, wat een positief beslissingssaldo oplevert. In 2005 was dat saldo nog negatief (toen de achterstand nog vergrootte). De hogere efficiëntie bij de behandeling van dossiers gaat gepaard met een daling van het regularisatiepercentage van 49 naar 22%. Het regularisatiepercentage in 2008 lijkt teruggelopen te zijn naar het regularisatieniveau in 2003 en 2004 met respectievelijk 20 en 17,9%. Deze evolutie in het regularisatiepercentage blijft opvallend, zowel wat de verhoging van 2003 naar 2005 betreft, als de vermindering van 2005 naar 2008. Redelijkerwijs mag men ervan uitgaan

dat het terugdringen van de achterstand bij aanvragen in het kader van een onredelijk lange asielprocedure deze radicale evolutie van het regularisatiepercentage in de hand heeft gewerkt. Om echter een betere kijk te krijgen op het fenomeen en op de oorzakelijke verbanden, dringt een diepgaander onderzoek zich op. Is het humanitaire regularisatiepercentage de voorbije jaren echt zo sterk gedaald? Sinds 2006 wordt immers beslist om dossiers die ‘zonder voorwerp’ zijn geworden, op te nemen in het aantal genomen beslissingen. Ze hebben geen voorwerp meer omdat de aanvragers België hebben verlaten en de procedure hebben stopgezet, of omdat de aanvragers via een andere weg (zoals gezinshereniging of de verlening van de vluchtelingenstatus) een verblijfsvergunning hebben gekregen en de procedure stopzetten. Wellicht is dus een aantal dossiers van personen die normaal om humanitaire redenen zouden worden geregulariseerd, overgeheveld naar een andere categorie, zoals gezinshereniging. Wanneer deze beslissingen voor ‘aanvragen zonder voorwerp’ niet worden meegeteld, is de daling van het regularisatiepercentage nog vrij groot (van 49 naar 25%). Verder onderzoek lijkt dus aangewezen.

72 Tot in 2006 werden de beslissingen die een antwoord bieden op een aanvraag tot verlenging van de inschrijving in het vreemdelingenregister of het bevel om het grondgebied te verlaten, aangezien zij behoren tot het geheel van de regularisatieprocedure, meegerekend in de berekening van het positieve beslissingssaldo door de diensten van DVZ. Het leek ons zinvol om hiermee geen rekening te houden zodat naar ons gevoel twee heel verschillende procedures niet door elkaar zouden worden gehaald en we op de nieuwe aanvragen voor humanitaire regularisaties zouden kunnen focussen. De procedure om de status te vernieuwen, verdient een diepgaand onderzoek, maar dat moet apart worden gevoerd. De vernieuwingsprocedures en de procedures voor nieuwe regularisatieaanvragen vermengen, zou kunnen leiden tot systematische fouten bij de statistische analyse.

Tabel 1. Aanvragen en beslissingen⁷² (Bron: Dienst Vreemdelingenzaken (dienst Humanitaire Regularisaties)
(Berekening: Nicolas Perrin/ Quentin Schoonvaere)

	2005	2006	2007	2008
Nieuwe aanvragen	15 927	12 667	13 883	19371
Totaal aantal beslissingen (zonder vernieuwingen)	10 971	13 399	18 957	22531
Positieve beslissingen	5 422	5 392	6 256	4995
Negatieve beslissingen	5 549	6 024	9 109	14610
Beslissingen ‘aanvragen zonder voorwerp’	Niet van toepassing	1 983	3 592	2926
Beslissingssaldo op jaarbasis (zonder vernieuwingen)	-4 956	732	5 074	3160
Vereenvoudigd humanitair regularisatiepercentage ¹	49%	40%	33%	22%
Conjunctureel percentage ‘aanvragen zonder voorwerp’ ²	Niet van toepassing	15%	19%	13%
Gecorrigeerd percentage zonder ‘aanvragen zonder voorwerp’ ³	49%	47%	41%	25%

¹ Vereenvoudigd humanitair regularisatiepercentage = (positieve beslissingen / het totaal aantal beslissingen) per jaar

² Conjunctureel percentage ‘aanvragen zonder voorwerp’ = (beslissingen ‘aanvragen zonder voorwerp’ / het totaal aantal beslissingen) per jaar

³ Gecorrigeerd percentage zonder ‘aanvragen zonder voorwerp’ = ((positieve beslissingen / (totaal aantal beslissingen - beslissingen ‘aanvragen zonder voorwerp’)) per jaar

De meeste aanvragen uit 2008 zijn aanvragen ingediend op basis van artikel 9 bis van de wet van 15 december 1980 (12.959 of 67%), terwijl in 2007, 87% van de aanvragen nog gebaseerd waren op basis van artikel 9 alinea 3. Dit toont aan dat voornamelijk de groep 9bis aanvragen het oude artikel 9 alinea 3 heeft vervangen wat betreft het aantal aanvragen. In 2008 vindt men nog 986 aanvragen op basis van artikel 9 alinea 3 terug, wat de hypothese in het jaarverslag “Migratie 2007” bevestigt, dat de gemeenten met enige vertraging de aanvragen naar de Dienst Vreemdelingenzaken doorsturen. Het aantal aanvragen op basis van artikel 9ter vertegenwoordigt 28% van het totale aantal aanvragen, terwijl dit in 2007 maar 10% was. Eens te meer dringt hier diepgaander onderzoek op om de reële impact van de vertraagde overdracht tussen de gemeenten en DVZ (voor de aanvragen op basis van artikel 9 alinea 3 en 9bis) op de productie van statistieken te achterhalen. Dit zou immers een helderdere kijk op het aantal jaarlijkse aanvragen toelaten, wat zelf een betere evaluatie van de transitperiode tussen de twee regularisatiesystemen (9 alinea 3 en 9bis) zou mogelijk maken.

Een analyse van de negatieve beslissingen toont ons dat het merendeel genomen wordt op het niveau van de ontvankelijkheid. Ongeveer 90% van de aanvragen op basis van artikel 9 alinea 3 en 9ter worden dus niet ten gronde beoordeeld. Deze vaststelling is nog treffender voor de aanvragen op basis van artikel 9bis, aangezien hier 97% van de aanvragen een beslissing van niet-ontvankelijkheid krijgen. Deze resultaten vragen een diepgaander onderzoek om de motieven tot weigering tijdens de ontvankelijkheidsfase te achterhalen (gebrek aan nieuwe elementen, aan identiteitsdocumenten, ...?).

Tabel 2. Negatieve beslissingen in 2008 per type procedure en type beslissing (Bron: Dienst Vreemdelingenzaken (Dienst Humanitaire Regularisaties))

	Onontvankelijkheid	Ten Gronde	Totaal
Artikel 9 alinea 3	4 844	503	5 347
Artikel 9 bis	7 225	212	7 437
Artikel 9 ter	1 637	189	1 826
Totaal	13 706	904	14 610

In de beschouwde periode is het voornaamste regularisatiemotief de onredelijk lange duur van de asielprocedure. (tabel 3). Toch neemt het aandeel van deze categorie sterk af (van 85% in 2005 naar 29% in 2008). De daling tussen 2005 en 2006 en tussen 2007 en 2008, kan enerzijds worden verklaard door het groter aantal regularisaties om ‘humanitaire’ redenen (zonder verdere precisering). Dit lijkt te wijzen op een verschuiving van een deel van de personen die vroeger in het kader van de ‘lange asielprocedures’ werden geregulariseerd naar de ‘humanitaire’ groep, wat zou kunnen, gelet op de invulling van deze beide groepen. Anderzijds zou het aantal personen dat aan deze criteria beantwoordt logischerwijs moeten verminderen, gelet op het dalende aantal asielaanvragen en de dalende behandelingstermijn van de asioldossiers. Tussen 2006 en 2007 is het aantal regularisaties om medische redenen echter heel sterk gestegen. In 2008 lijkt dit aantal zich te stabiliseren ten opzicht van het niveau van het jaar 2007, met 32% van het totaal aantal regularisaties.

Volgens de statistieken van de Dienst Vreemdelingenzaken zou de snellere behandeling van dossiers de voorbije drie jaar tot een grote vermindering van de achterstand hebben geleid, vooral vanaf het tweede semester van 2007 en tijdens 2008. Tussen maart 2006 en eind 2008 werd de dienst Humanitaire Regularisatie van DVZ geconfronteerd met 48.681 te behandelen dossiers (25.448 nog openstaande in maart 2006 en 23.233 sindsdien ingediend). In december 2008, lag het aantal nog te behandelen dossiers op 6.194, wat betekent dat tussen maart 2006 en december 2008 87% van de ingediende aanvragen een beslissing ontvingen van de bevoegde instanties. De inwerkingtreding van de nieuwe wet heeft een scherpe daling van het aantal aanvragen artikel 9 alinea 3 teweeg gebracht.

Aangaande artikel 9bis en 9ter, betreft het aantal nog openstaande dossiers eind 2008 respectievelijk 4.849 en 4.529. Indien men rekening houdt met het aantal aanvragen ingediend in 2007 en 2008 (13.495 voor artikel 9bis en 6.764 voor artikel 9ter), kan men opmaken dat eind 2008, 64% van de dossiers op basis van artikel 9bis en 33% op basis van artikel 9ter behandeld werden door de dienst humanitaire regularisaties van DVZ. De Dienst Vreemdelingenzaken heeft ons nog verduidelijkt dat de behandeling van deze dossiers binnen een redelijke termijn één van hun doelstellingen is.

Tabel 3. Positieve humanitaire regularisatiebeslissingen per belangrijkste regularisatiemotief

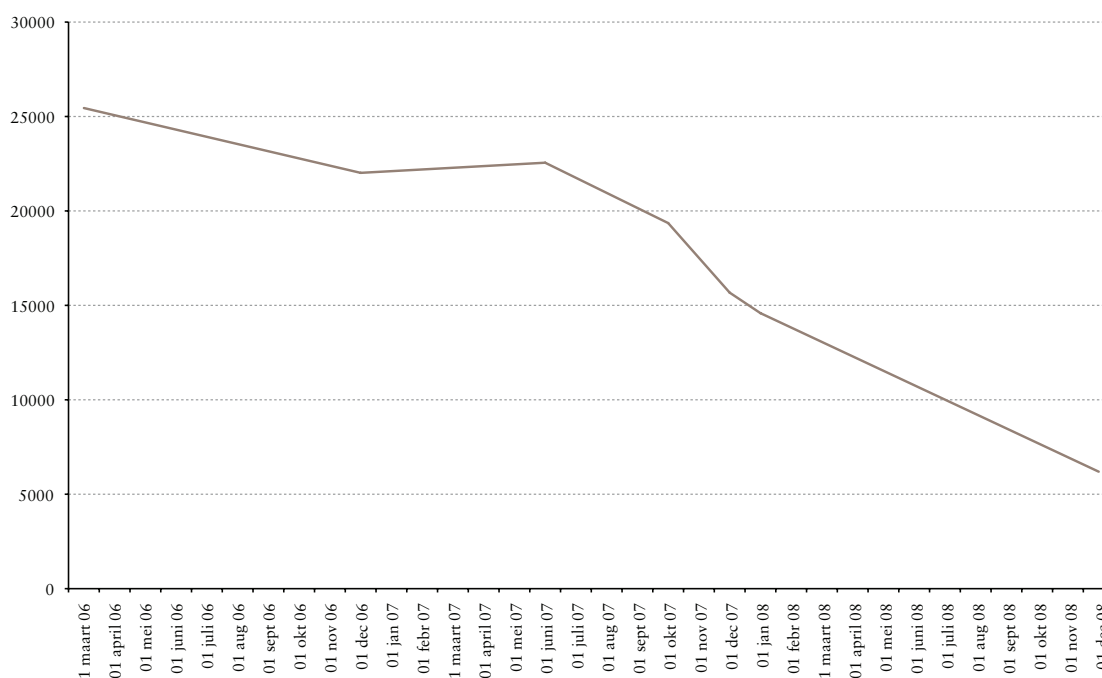
(Bron: Dienst Vreemdelingenzaken (dienst Humanitaire Regularisaties). Berekening: Nicolas Perrin en Quentin Schoonvaere)

<i>A. Aantallen</i>	Medisch	Lange asielprocedure	Humanitair	Ouder van 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
2008	1 576	1 469	1 312	636	2	4 995
Totaal	4304	12 535	3 369	1 646	211	22 065

<i>B. Percentage</i>	Medisch	Lange asielprocedure	Humanitair	Ouder van 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%
2008	32%	29%	26%	13%	0%	100%
Totaal	20%	57%	15%	7%	1%	100%

Figuur 19. Evolutie van de achterstand qua lopende procedures op basis van artikel 9 lid 3

(Bron: Dienst Vreemdelingenzaken (dienst Humanitaire Regularisaties) Berekening: Nicolas Perrin en Quentin Schoonvaere)



De Dienst Vreemdelingenzaken brengt diverse redenen naar voren betreffende de behandelingstermijn van de dossiers. Ten eerste, zou het hen niet mogelijk zijn om een beslissing te nemen in bepaalde dossiers, in afwachting van een uitspraak in de asielprocedure van betrokkene, die parallel aan zijn regularisatieprocedure loopt. Dit om te vermijden dat zij zich in de plaats stellen van de gespecialiseerde instanties (CGVS en RVV). Vervolgens vereisen bepaalde dossiers dat bijkomende informatie verzameld wordt (vanwege de Belgische ambassades, Justitie, etc.) alvorens een beslissing genomen kan worden. Ten slotte, wordt de beslissing in bepaalde dossiers opgeschort, in afwachting van de bredere criteria in een omzendbrief. Deze drie verklaringen gelden, volgens DVZ, voor min of meer 2/3^{de} van de in eind 2008 nog openstaande dossiers en dit voor de drie procedures samen (oftewel iets meer dan 10.000 dossiers op 15.572).

Om de invloed van elk van deze verklaringen beter te kunnen begrijpen, is het noodzakelijk om verdergaand onderzoek uit te voeren. Zo zou men bijvoorbeeld moeten kunnen nagaan welke exacte invloed de wachterperiode om informatie vanwege de ambassades te verkrijgen, uitoefent op de medische procedures (artikels 9^{ter} en 9 alinea 3). Eveneens, zou het interessant zijn om de wachtermijnen en hun gevolgen beschreven in elk van deze verklaringen, en meer in het bijzonder van de eerste twee verklaringen, te onderzoeken.

Deze statistieken laten heel wat vragen onbeantwoord, maar dat mag ons er niet van weerhouden om de duidelijk positieve evolutie in de verf te zetten. We beschikken nu over objectieve informatie over dit uiterst belangrijke en gevoelige fenomeen. Deze gegevens moeten nog worden bijgestuurd zodat we de huidige evoluties kunnen doorgronden, maar een deel van het plaatje wordt al duidelijk. Zo is het aantal regularisatieaanvragen in 2008 duidelijk aantoonbaar toegenomen in vergelijking met de drie voorbije jaren. Vervolgens blijft het aantal behandelde dossiers duidelijk groter dan het aantal aanvragen. Bovendien kent het regularisatiepercentage een dalende tendens. Ook blijft het aantal regularisaties als gevolg van een onredelijk lange asielprocedure dalen, in tegenstelling tot het aantal regularisaties op basis van humanitair motief dat een niet te verwaarlozen stijging heeft gekend. Ten slotte lijkt het aantal regularisaties op basis van medische redenen, relatief gezien, te zijn gestabiliseerd in 2008 (na zijn explosieve stijging in 2007).

B. Uitdagingen

In 2008 stond de regularisatiekwestie eens te meer centraal in het verblijfsdebat. De follow-up van de sinds 2006 bestaande procedures betreffende humanitaire regularisaties, maar ook de beloftes van de regering die nog moeten worden uitgevoerd, bepaalden de actualiteit.



1. Regularisatie 9 bis⁷³: stand van zaken

Net als de vorige jaren beheerst het regularisatievraagstuk ook in 2008 de actualiteit. In het regeerakkoord van 17 maart 2008 zijn de krijtlijnen voor een toekomstig regularisatiebeleid uitgezet. Zo zou een onredelijk lange onderzoekstermijn van een asielaanvraag als regularisatiecriterium behouden blijven. Ook kunnen personen die wachten op een beslissing van de Raad van State of op een beslissing over een aanvraag om machtiging tot verblijf op basis van het oude artikel 9 lid 3 genieten van regularisatie. In de praktijk wordt vandaag met deze beide procedures geen rekening gehouden. In het regeerakkoord van 17 maart zijn ten slotte nog twee andere mogelijkheden ingeschreven om een verblijfsregularisatie te bekomen: regularisatie via werk voor personen die al van voor 31 maart 2007⁷⁴ in België zijn, en de regularisatie van personen die een ‘duurzame lokale verankering’ in België hebben.

Bij het ter perse gaan van dit jaarverslag heeft de regering nog geen akkoord over een wettekst of een regeling bereikt om deze beloftes in de praktijk te brengen. Het Centrum kan niet genoeg wijzen op de nadelige gevolgen wanneer er te veel tijd verstrijkt tussen het aankondigen van een wijziging van het regularisatiebeleid en de concrete invoering ervan. Heel wat personen die vandaag illegaal in België verblijven, hebben immers hoop geput uit deze aankondiging, maar blijven op hun honger zitten omdat er geen oplossing komt voor de wetten en regels die momenteel van kracht zijn. Hierdoor komen ze in een bijzonder verontrustende situatie van onzekerheid terecht. Ook advocaten, organisaties en overheidsdiensten die vreemdelingen informeren, adviseren of verdedigen, moeten afwachten en kunnen intussen hun taak niet naar behoren vervullen.

De verschillende bezettingen van gebouwen in 2008, die al dan niet met een hongerstaking gepaard gaan, zijn dan ook geen toeval. Sommige van deze acties hebben geleid tot onderhandelde oplossingen tussen de bezetters en de bevoegde administratieve instanties. Deze onderhandelde oplossingen kwamen er slechts nadat de bezetters tussen 45 tot 87 dagen in hongerstaking waren gegaan.

De federale ombudsman heeft heel wat klachten over deze oplossingen ontvangen en heeft hierover op 6 november 2008⁷⁵ een verslag opgesteld. Dit verslag besluit dat de genomen beslissingen indruisen tegen het legaliteitsprincipe. Gelet op de maatschappelijke, politieke en juridische context van de regularisatiekwesitie, druisen ze ook in tegen de principes van rechtszekerheid en gerechtvaardigd vertrouwen.

Dit alles toont aan dat een uitvoering van het regeerakkoord over regularisatie nodig en dringend is.

Het regeerakkoord vermeldt dat de regularisatiecriteria in een omzendbrief zullen worden toegelicht. Dit lijkt ons niet de meest aangewezen manier om meer rechtszekerheid te creëren. Een omzendbrief maakt het vreemdelingenrecht nog complexer, terwijl hier een norm aangewezen is die een grotere toegankelijkheid, transparantie en duurzaamheid garandeert. In zo'n geval is een wet de aangewezen norm.

Het Centrum is tevreden dat de regering de tekortkomingen van haar instellingen erkent en personen die onredelijk lang moeten wachten op een behandeling van hun verblijfsaanvraag door de bevoegde instanties, een procedurele uitweg biedt. Dit komt de geloofwaardigheid ten goede van de overheid in haar omgang met de vreemdelingen die hier verblijven. We dringen er wel op aan dat deze maatregel niet beperkt blijft tot enkele gevallen, maar dat die als structurele oplossing wordt gebruikt voor situaties waar personen met onredelijke wachttijden worden geconfronteerd. We kunnen immers niet uitsluiten dat dergelijke situaties zich in de toekomst opnieuw voordoen. We vinden het bijvoorbeeld niet redelijk dat personen die na een hele lange wachttijd zijn afgewezen en zich nog in het land bevinden, niet van dit criterium kunnen genieten.

De notie « duurzame lokale verankering » werd door de regering aangenomen als het centrale criterium in zijn regularisatiebeleid. De besprekingen rond het dispositief om de duurzame lokale verankering van een persoon te evalueren, heeft tot een puntensysteem met drie categorieën geleid: de professionele participatie, de sociale participatie en de kennis van één van de landstalen. Een definitief uitsluitel over het gewicht dat aan

73 Artikel 9bis van de wet van 15 december 1980 vervangt artikel 9 lid 3 met ingang van 1 juni 2007. Deze artikels vormen de wettelijke basis voor de meeste regularisaties, met uitzondering van aanvragen op basis van de medische situatie van de aanvrager. Die worden sinds 1 juni 2007 geregeld door artikel 9ter.

74 Zie p. 153

75 De federale ombudsmannen, *Verslag en aanbevelingen van de Federale ombudsman naar aanleiding van de klachten 08SGF1373/08GF1414/08IN2256*, Brussel, 6 november 2008.

elk van deze categorieën zal toegewezen worden voor de uiteindelijke beoordeling van de lokale duurzame verankering is nog niet gegeven, net zo min als over het feit of men voor elk van deze categorieën een minimum aantal punten dient te halen.

Het Centrum heeft al meermaals gepleit⁷⁶ voor de invoering van twee regularisatiecriteria: de aanvrager moet de kern van zijn affectieve, sociale en economische belangen in België hebben gevestigd. Of hij bevindt zich in een dermate prangende situatie, dat alleen een machtiging tot verblijf in België een uitweg biedt. Het eerste criterium zou, onder bepaalde voorwaarden, overeen kunnen komen met de notie van duurzame lokale verankering. De voorliggende ontwerpen van de regering voorzien tot op heden niets wat betreft het tweede criterium. Nochtans veronderstelt, voor het Centrum, elk onderzoek van een aanvraag tot verblijfsmachtiging voor humanitaire redenen een dubbel onderzoek van zowel het positieve als het negatieve criterium.

De beoordeling van de duurzame lokale verankering is cruciaal. Ze moet voldoende soepel zijn om rekening te kunnen houden met de situatie van personen die affectieve, sociale of economische belangen hebben, of een willekeurige combinatie van deze drie belangen. Deze personen moeten een verblijfsvergunning kunnen krijgen op basis van één van deze criteria als dit uitgesproken sterk is, of op een combinatie ervan. Met andere woorden, acht het Centrum het niet verantwoord dat een minimumdrempel, die men moet bereiken in elk van deze drie categorieën, wordt vastgelegd. Iemand die weinig sociale contacten heeft, maar daarentegen een zeer diepgaande professionele integratie, of vice versa, moet een verblijfsmachtiging kunnen krijgen.

De 'Duurzame lokale verankering' is ten slotte geen goed criterium om te oordelen over de aanvragen van personen die in een dermate prangende situatie verkeren waaruit alleen een verblijfsvergunning een uitweg kan bieden. Wanneer van meet af aan blijkt dat in deze dossiers niet zonder meer een positieve of negatieve beslissing mogelijk is, adviseren we de Minister voor Migratie- en Asielbeleid haar discretionaire bevoegdheid pas te gebruiken nadat ze het advies van een derde instantie (zoals de Commissie van advies voor vreemdelingen) heeft ingewonnen. Dit advies, hoewel niet

bindend voor de minister, zou een nuttig dossierstuk zijn dat toelaat om rekening te houden met alle aspecten van de situatie van de aanvrager.

Het Centrum herhaalt hier nogmaals haar advies om de discretionaire macht van de minister in twee specifieke gevallen uit te breiden: wanneer de machtiging tot verblijf wordt aangevraagd door een erkende staatloze, of door een minderjarige die door de Voogdijdienst als niet-begeleide minderjarige is erkend.

2. Regularisatie 9 ter⁷⁷: stand van zaken

Anderhalf jaar na het in voege treden van het nieuwe artikel 9ter van de wet van 15 december 1980, lijkt het moment aangebroken werk te maken van een evaluatie van de geboden bescherming door dit artikel. Het Centrum merkte reeds in zijn vorig jaarverslag Migratie op dat een aantal elementen van de nieuwe medische procedure op basis van artikel 9ter voor juridische onzekerheid zorgen. Ondanks het gegeven dat personen via de medische procedure eveneens om internationale bescherming vragen, blijkt momenteel dat de verschillende werkwijzen tussen de procedure op basis van artikel 9ter en de procedure tot het bekomen van het statuut van subsidiaire bescherming, de procedurele waarborgen in gedrang brengen. Niettegenstaande het Grondwettelijk Hof in zijn arrest van 26 juni 2008⁷⁸ oordeelde dat het verschil in behandeling tussen beide procedures niet zonder redelijke verantwoording is, blijkt uit de praktijk dat deze verschillen toch verregaande gevolgen kunnen hebben.

Zo zal een aanvraag pas ontvankelijk verklaard kunnen worden indien men zijn identiteit kan bewijzen via het voorleggen van een paspoort of identiteitsdocument, uitgezonderd bepaalde door de wet voorziene omstandigheden. Eén van deze omstandigheden betreft het op geldige wijze aantonen van de onmogelijkheid om het vereiste identiteitsdocument te verwerven. Tot op heden is het nog steeds onduidelijk op welke wijze de Dienst Vreemdelingenzaken deze categorie interpreteert. Het uitsluiten tot de medische procedure van deze personen stelt hen echter in een zeer kwetsbare positie. Tijdens de asielpcedure geldt deze verplichting van het voorleggen van een identiteitsdocument niet in die mate dat men geen toegang meer heeft tot de procedure.

Vervolgens wordt er – zoals in het vorige jaarverslag aangehaald – geen maximum behandelingstermijn vooropgesteld, terwijl deze bij de asielpcedure idealiter 1 jaar duurt. In de praktijk heeft dit tot gevolg dat evenmin het onderzoek tijdens de ontvankelijkheidsperiode aan termijnen gebonden is. Waar de Dienst Vreemdelingenzaken in de begindagen van het artikel 9ter een ontvankelijkheidsbeslissing kon nemen binnen enkele maanden, blijkt momenteel dat deze wachtperi-

ode naar ettelijke maanden is opgeschoven. Gedurende deze wachtperiode in ontvankelijkheidsfase hebben betrokkenen wettelijk geen recht op steunverlening, noch materieel, noch financieel. Gezien hun hangende aanvraag op basis van medische onmogelijkheid tot terugkeer, kunnen zij wel pogen deze afzonderlijk af te dwingen via een procedure bij de arbeidsrechtbank, die zelf echter eveneens ettelijke maanden kan aanslepen.

Een welbepaalde reden voor deze wachtperiode is het Centrum onbekend, maar zou gevonden kunnen worden in het grote aantal aanvragen dat wordt ingediend en de nood aan bijkomende ambtenaargeneesheren. Tijdens de zomerperiode lanceerde Selor een nieuwe wervingselectie voor ambtenaargeneesheren, op het ogenblik van het schrijven van dit rapport is nog steeds onbekend of er reeds nieuwe ambtenaargeneesheren werden aangeworven. Evenmin is de uitslag bekend van de oproep naar medische deskundigen die verscheen in het Belgische Staatsblad op 25 oktober 2007, en nogmaals herhaald werd op 24 januari 2008.

Voor een correct onderzoek van de medische aandoening van de betrokkenen en de mogelijkheid om een adequate medische behandeling in het herkomstland te verkrijgen, dient de DVZ een beroep te doen op de hiervoor aangestelde ambtenaargeneesheren en medische deskundigen. Echter, zolang het onduidelijk blijft hoeveel ambtenaargeneesheren en medische deskundigen (al dan niet) aangeworven zijn, blijft het tevens onduidelijk of de DVZ wel alle elementen die voorzien zijn in de artikel 9ter procedure kan benutten.

Vervolgens dient opnieuw aangehaald te worden dat tegen een weigering enkel een – niet opschortend - annulatieberoep bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen openstaat. Men verliest derhalve zijn/haar tijdelijk verblijfsrecht, het recht op steunverlening bij het OCMW én het beroep schorst evenmin het bevel om het grondgebied te verlaten op. Ondanks het voormelde arrest van het GH pleit het Centrum er nog steeds voor dat de RVV in volle rechtsmacht (met schorsende werking van het beroep en volle onderzoeksbevoegdheid in feite en in rechte) kan oordelen tijdens de beroepsprocedure tegen een weigeringsbeslissing 9ter. Het Grondwettelijk Hof heeft in haar arrest n°95/2008 van 26 juni 2008 immers benadrukt dat *“wanneer de procedure op grond van artikel 9ter van de Vreemdelingenwet het niet mogelijk zou maken om na te gaan of de vreemdeling in het land van herkomst of in het land waar hij verblijft, effectief*

77 Het artikel 9ter werd gecreëerd via de wet van 15 september 2006 tot wijziging van de wet van 15 december 1980, BS 6 oktober 2006. Cfr Jaarverslag Migratie 2007, p. 111

78 GH, Arrest nr. 95/2008, 26/06/2008, B.7-15 p. 24-28

toegang heeft tot de medische behandeling, bij (...) een beroep moet kunnen doen op de procedure van subsidiaire bescherming om dit alsnog te laten onderzoeken, ter eerbiediging van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van het mens”(punt B. 62).

Ten slotte haalde het GH in voormeld arrest als laatste element om te stellen dat de regeling voorzien in artikel 9ter voldoende waarborgen voor de aanvrager van de machtiging tot verblijf biedt, het volgende aan: *“tijdens de parlementaire voorbereiding werd benadrukt dat een ernstige zieke vreemdeling die toch zou zijn uitgesloten van het voordeel van artikel 9ter van de Vreemdelingenwet om welk danige reden, niet zal worden verwijderd indien hij dermate ernstig ziek is dat zijn verwijdering een schending zou zijn van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (Parl.St., Kamer, 2005-2006, DOC 51-2478/001, p.36), verwijdering die in dergelijke omstandigheden niet mogelijk zou zijn, zoals het Hof heeft beslist in zijn arrest nr. 141/2006 van 20 september 2006.”*⁷⁹ Immers de bescherming geboden in artikel 3 van het Europese Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en zijn fundamentele vrijheden is in zulke mate absoluut, dat zij de Staten die dit Verdrag hebben geratificeerd niet enkel het verbod tot foltering of enig andere behandeling die vernederend, onmenselijk en wreed is, oplegt; Meer nog deze Lidstaten mogen, zelfs niet indirect, evenmin personen aan een dergelijke behandeling blootstellen, zelfs niet indien het criminelen betreft⁸⁰. Ondanks dit absolute verbod en het feit dat het GH in het arrest nr. 141/2006⁸¹ heeft gesteld dat de bevoegde overheid, al dan niet op aanvraag, zich van de werkelijkheid en de ernst van de absolute onmogelijkheid om, wegens medische redenen, het grondgebied te verlaten, dient te vergewissen, blijft het in de praktijk echter zeer onduidelijk op welke wettelijk basis deze personen dit recht kunnen laten gelden, indien zij om welke reden dan ook van het voordeel van de artikel 9ter procedure zijn uitgesloten. Deze personen zijn en blijven echter, in feite en in rechte, onverwijderbaar⁸².

79 GH, Arrest nr. 95/2008, 26/06/2008, B.14 p. 27-28

80 Arrest Soering, cfr voetnoot 26.

81 GH, Arrest nr. 141/2006, 20/09/2006, B.7, p. 11-12.

82 Zie hoofdstuk Onverwijderbaren, p. 51 e.v.

3. Before & After: een studie over de sociaaleconomische positie van geregulariseerde personen

1. Inleiding

‘Before & After’ analyseert de sociaaleconomische positie van personen die op basis van de wet van 22 december 1999 zijn geregulariseerd en vergelijkt hun situatie voor, tijdens en na de regularisatieprocedure. Het plan voor de studie is eind 2006 bij het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding ontstaan. De toenmalige minister van Maatschappelijke Integratie en Grootstedenbeleid Christian Dupont heeft het Centrum de opdracht gegeven om deze studie uit te voeren en de minister van Binnenlandse Zaken Patrick Dewael heeft zijn bevoegde diensten gevraagd om er onbeperkt aan mee te werken. Het Centrum voor Sociaal Beleid Hermann Deleeck van de Universiteit Antwerpen en de Groupe d’Etudes sur l’Ethnicité, le Racisme, les Migrations et l’Exclusion hebben de multidisciplinaire academische aanpak van deze studie in goede banen geleid.

Het onderzoek gaat over personen die in de loop van de maand januari 2000 in Antwerpen, Brussel, Luik, La Louvière, Sint-Truiden en in de provincies Luxemburg en West-Vlaanderen een regularisatieaanvraag hebben ingediend, die hun aanvraag uitsluitend op basis van criterium I (lange asielpprocedure) of criterium IV (duurzame bindingen en humanitaire redenen) hebben gedaan en die een positief advies van de Regularisatiecommissie hebben gekregen.

Het onderzoek is gebaseerd op een beperkte analyse van gegevens van een steekproef van 577 geregulariseerden uit de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid en op diepgaande gesprekken met 116 personen uit deze steekproef. De onderzoekers hebben zich gebogen over de sociaaleconomische positie van de geregulariseerde personen (tewerkstelling en afhankelijkheid van sociale uitkeringen), over hun levensstandaard en hun levensomstandigheden (ook van hun kinderen), over het verwerven van de nationaliteit en gezinshereniging, over hun subjectieve welzijn enz.

Het onderzoek heeft tot enkele relevante vaststellingen geleid. We zetten de belangrijkste hierna op een rij.

2. Migrantenvrouwen

In het algemeen weten we dat de nieuwe migraties gekenmerkt worden door vervrouwelijking (dit geldt vooral voor migranten uit de nieuwe Oost-Europese EU-Lidstaten, maar ook uit Latijns-Amerikaanse landen) en door een grote diversificatie van de herkomstlanden. Mannen zijn nog steeds in de meerderheid, maar vooral uit Afrika en Azië komen heel wat vrouwen. Uit de Maghreblanden komen dan weer vooral mannelijke migranten.

Vrouwen migreren overigens anders dan mannen: ze doen meestal een beroep op de hulp van andere vrouwen die al in het gastland verblijven en gaan aan de slag in economische sectoren die voor hen toegankelijk zijn. Meestal gaat het om laaggeschoolde banen die in het verlengde liggen van de activiteiten die deze vrouwen ook thuis beoefenen.

Het onderzoek brengt het volgende aan het licht (p. 51): *Sociale netwerken hebben een verschillende impact op het leven van migrantenvrouwen en migrantenmannen, en dit op elk domein, zowel op het vlak van toegang tot werk, als toegang tot verblijf. Die verschillen hebben een impact op de kansen die mannen en vrouwen krijgen op een legaal verblijf. Naarmate de duur van het verblijf in het gastland langer wordt, gaan de verschillen tussen hun aanpassingsmechanismen ook hun respectievelijke sociale netwerken bewerken en veranderen. Die verschillen in dynamiek van deze sociale netwerken hebben ook uiteenlopende gevolgen voor mannen en vrouwen en hun sociaaleconomische insluiting en zelfs op hun ‘wettelijke insluiting’, hun toegang tot een wettig verblijf.*

Het Centrum vraagt aandacht voor een aspect van het criterium om personen, en dan specifiek vrouwen die hier illegaal verblijven, al dan niet voor regularisatie om humanitaire redenen in aanmerking te nemen. Ondanks de grote debatten over dit aspect, wordt het vaak over het hoofd gezien.

‘Ze komen minder voor onder de asielzoekers, maar ze komen in meerderheid voor bij de clandestienen (p. 55).’ Het mag dan ook niet verbazen dat de meeste geregulariseerde vrouwen uit onze steekproef vrouwen zonder papieren zijn die nog nooit een asielpprocedure hebben doorlopen. In termen van sociaaleconomische dynamiek vinden we deze vrouwen terug in het zogenaamde

‘kapitalisatie’-traject. Dit traject is van toepassing op de groep respondenten die voor hun regularisatie clandestien werkten en die na hun regularisatie nooit formeel bijstand hebben gekregen. Al de personen uit deze groep werkten voor hun regularisatie in het zwart en werken na hun regularisatie in het geregelde arbeidscircuit (slechts enkelen hebben een werkloosheidsuitkering aangevraagd).

Wanneer alleen de personen die in een asielprocedure zitten of de procedure hebben doorlopen, voor regularisatie in aanmerking komen, zoals nu het plan lijkt te zijn, zou de grote groep economisch actieve vrouwen zonder papieren, die door hun positie in de maatschappij vaak heel goed geïntegreerd zijn, uit de boot vallen. Het Centrum adviseert om rekening te houden met het genderaspect bij het uitwerken van een regularisatiemaatregel om humanitaire redenen.

3. Een genuanceerde kijk op onwettig verblijf is een basisvoorwaarde voor een evenwichtig regularisatiebeleid

‘(p. 43 en 45) Zo leidt een restrictief asielbeleid ertoe dat men een beroep doet op een migratiemarkt (Castles, Miller, 2003) ... Wat dit hoofdstuk ook aan het licht brengt, is hoezeer van de wetgeving inzake vrij verkeer gebruik wordt gemaakt bij het uittekenen van een migratietraject.’

Los van alle vooroordelen over onwettig verblijf stellen de onderzoekers objectief vast dat het merendeel van de respondenten de Schengenruimte clandestien of met valse documenten binnenkomt. In het deel over de manier waarop migranten het grondgebied binnenkomen, maken de onderzoekers een onderscheid tussen onder meer ‘clandestien’ en ‘met valse documenten’. Bij deze laatste categorie gaat het niet alleen om personen met vervalste documenten, maar ook om mensen die op een onrechtmatige manier aan echte documenten zijn geraakt (omkoping van ambtenaren, vervalsers enz.). Opvallend is dat we maar bij 1 van de 116 respondenten aanwijzingen van mensenhandel of mensensmokkel hebben gevonden.

In de ‘clandestiene’ categorie hebben de onderzoekers personen ondergebracht die de Schengenruimte en vervolgens België zonder documenten zijn binnengeko-

men. Het gaat vooral om personen uit Midden- en Oost-Europese landen (nieuwe EU-Lidstaten en hun buurlanden), maar ook om personen die misbruik hebben gemaakt van een recht voor een kort verblijf of van een transit via een andere lidstaat van de Europese Economische Ruimte om België zonder de vereiste documenten binnen te raken.

In het eerste geval moeten de talrijke asielzoekers met valse of vervalste papieren (volgens de indeling van de onderzoekers) zich per definitie zo snel mogelijk bij de autoriteiten kenbaar maken. Van dit eerste contact hangt immers heel veel af. In het tweede geval echter vermijden de personen die misbruik maken van de mogelijkheden om zich clandestien of onwettig binnen België te verplaatsen, zoveel mogelijk elk contact met de autoriteiten. Voor hen geldt dus de boodschap om dit contact zo lang mogelijk te vermijden.

Deze verschillende gedragspatronen vloeien in feite voort uit de kansen en behoeften van deze personen. Interessant is de grote verscheidenheid bij de personen die hier onwettig of in preciaire omstandigheden verblijven, zoals de onderzoekers aan het licht hebben gebracht toen ze hen de gelegenheid boden om zelf hun komst naar België en de verblijfsstrategieën die ze vervolgens hebben toegepast uit de doeken te doen. Die strategieën stoelen blijkbaar enerzijds deels op de legitieme vraag om internationale bescherming (asiel, subsidiaire bescherming enz.) en anderzijds op de legale toegang tot het grondgebied (uitreiking van visum, verlenging van een kort verblijf of een lang gewettigd verblijf).

Het ene onwettige verblijf is dus duidelijk het andere niet. De autoriteiten moeten een volwassen beleid kunnen voeren dat uitgaat van een duidelijk inzicht in de aard van het wetgevende kader op het vlak van verblijfsrecht en op de effecten die dit kader zelf teweegbrengt. De autoriteiten zijn verantwoordelijk voor beide aspecten en staan ook in voor de toepassing van dit kader. Ze moeten rekening houden met de populatie van personen die het land binnenkomt, in het licht van de mogelijke sociale kost die dit met zich brengt. De autoriteiten moeten ook optreden en een verblijfsvergunning toekennen wanneer hun instanties niet in staat blijken te zijn om hun bevoegdheden volgens de beginselen van het goed bestuur uit te oefenen. Het Centrum vindt ten slotte dat het overheidsbeleid aan de hand van een structureel en transparant wettelijk kader de mogelijkheid

moet creëren om rekening te houden met vreemdelingen die in België het centrum van hun affectieve, sociale en economische belangen hebben gevestigd, hoewel deze elementen an sich misschien niet zwaar genoeg wegen om in het kader van de klassieke procedurekanalen een verblijf toe te staan.

We onderstrepen hier dat vreemdelingen die geen verblijfsrechten hebben, daarom niet verstoken mogen blijven van een aantal basisrechten, zoals het recht op medische verzorging (zie het mechanisme van dringende medische bijstand; het recht om niet-begeleide minderjarigen die school lopen bij een ziekenfonds in te schrijven) of het recht op onderwijs (de schoolplicht geldt voor alle ouders die in België verblijven; ze moeten hun kinderen tussen 6 en 18 jaar op een school inschrijven). De autoriteiten moeten deze basisrechten garanderen.

4. Regularisatie: ook een kwestie van vertrouwen

(p. 50) *‘...wantrouwen en onzekerheid met betrekking tot het opzet van de overheid... hebben niet alleen vele verzoekers geïntimideerd, ook sommige ngo’s ...’*

De onderzoekers onderschrijven de conclusie die het Centrum al in 2004 heeft gemaakt⁸³, namelijk dat de betrokkenen en de ngo’s heel wat wantrouwen koesterden tegen de regularisatieoperatie in 2000. Als het de autoriteiten menens is met hun eigen regularisatiebeleid, is het belangrijk dat elke persoon die van dit van dit beleid zou kunnen genieten, een aanvraag kan indienen. *‘In een rechtsstaat zijn illegalen geen rechtelozen. Zij moeten kunnen vertrouwen op de te hunnen aanzien gedane mededelingen van de administratieve overheden’*⁸⁴. Hierbij moet bijzondere aandacht worden besteed aan personen die tot dan hebben geprobeerd om elk contact met de autoriteiten zoveel mogelijk te vermijden uit vrees voor een verwijdering. Het is nauwelijks verwonderlijk dat deze groep weinig vertrouwen heeft in de regularisatiemaatregel. Duidelijkheid over de criteria, de procedure en over de eventuele positieve of negatieve

gevolgen van een regularisatieaanvraag is van essentieel belang bij de uitstippeling van een regularisatiebeleid, net als een breed en actief communicatiebeleid over al deze aspecten.

Er moet ook worden gewaakt over de toegang tot informatie over de regularisatie. We denken dat het mogelijk en wenselijk is om het verstrekken van deze informatie toe te vertrouwen aan de instanties die bij de uitvoering van het regularisatiebeleid zijn betrokken. Personen die hier onwettig verblijven, zouden voor informatie over de regularisatieprocedure terecht moeten kunnen bij een structureel loket, waar ze ongeacht hun situatie al hun vragen over regularisatie kunnen stellen. Dit loket zou gemengd (gouvernementele en niet-gouvernementele actoren) en interdisciplinair (juridisch, sociaal enz.) moeten samengesteld zijn en zou het referentiepunt voor regularisatie moeten worden om desinformatie zoveel mogelijk uit te sluiten. Het zou om een permanent loket moeten gaan dat zijn doelstellingen maar kan realiseren als het garandeert dat de persoonlijke informatie over personen in onwettig verblijf of over potentiële regularisatiekandidaten niet zal worden vrijgegeven of voor andere doeleinden zal worden gebruikt.

Naast dit informatieloket zullen er wellicht ook andere informatiekanalen blijven bestaan. In hoofdstuk 4.4 ‘Verblijfsstrategieën naargelang het geslacht’ wordt het belang van een breed en actief communicatiebeleid duidelijk gemaakt. Alles wijst erop dat het vertrouwen dat een persoon in de Belgische samenleving stelt en het feit dat hij al dan niet op de steun van een netwerk kan terugvallen, een positieve invloed hebben op zijn beslissing om een regularisatieaanvraag in te dienen. Een groot deel van de geregulariseerde vrouwen die hier onwettig verbleven hadden via hun werk of via de school nauwe sociale banden met de Belgische samenleving. Een bijzonder sprekend voorbeeld zijn de vrouwen in onwettig verblijf die illegaal als huishoudelijke hulp werken bij een gezin dat hier legaal verblijft. Vooral via dit kanaal krijgen ze dan toegang tot informatie over een regularisatiecampagne. De vaststelling dat informatie op die manier doorsijpelt, mag ons niet blind maken voor het feit dat niet alle kandidaten voor een regularisatie over zulke kanalen beschikken. Voor deze mensen moet er een brede communicatiestrategie worden uitgewerkt die hen ertoe moet brengen om contact op te nemen met het hierboven aangehaalde informatieloket. Een positief neveneffect van deze brede, transparante communicatie is dat ook de andere actoren uit de

83 Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (2004), Jaarverslag 2003 ‘Naar een uitbreiding’, beschikbaar op www.diversiteit.be.

84 Conka vs. België, EHRM 5 februari 2002, afwijkende mening van rechter J. Velaers.

Belgische samenleving op dezelfde objectieve manier informatie over regularisaties krijgen. Hierdoor wordt de wind uit de zeilen genomen van lobbyisten die het hele politieke spectrum vertegenwoordigen en die gekleurde informatie verspreiden die vaak als waarheid wordt aanzien. Elke burger heeft recht op juiste, objectieve informatie over het gevoerde overheidsbeleid. Dit is een absolute voorwaarde om met kennis van zaken een debat over regularisatie te kunnen voeren. En wie is er beter geplaatst om die communicatie in goede banen te leiden dan de overheid zelf?

5. Regularisatie: één procedure, verschillende resultaten

Deze studie toont aan dat een eenmalige regularisatiemaatregel zoals deze vastgelegd in de wet van 22 december 1999 niet dezelfde uitkomst oplevert voor de personen die tijdens een dergelijk campagne worden geregulariseerd. Als we kijken naar de periode voor, tijdens en na de regularisatie zijn er personen die nooit afhankelijk geweest zijn van een OCMW-uitkering en anderen die altijd op een dergelijke uitkering aangewezen zijn geweest. Het traject van de meeste respondenten situeert zich tussen deze beide uitersten.

Het is onmogelijk om een uniform sociaaleconomisch beeld van de populatie van geregulariseerde personen te schetsen op basis van de Kruispuntbankgegevens. Dit lukt ook niet op basis van de waardevolle analyse van de interviewresultaten (zie hoofdstuk 6 en 7). De analyse van de interviewgegevens is waardevol omdat ze het hele traject voor, tijdens en na de regularisatie beschrijft en bespreekt, terwijl de gegevens die de Kruispuntbank verzamelt slechts een momentopname zijn.

Uit de interviews blijkt dat de geregulariseerden uiteenlopende sociaaleconomische trajecten afleggen en dat deze trajecten niet noodzakelijk door één onveranderlijke sociaaleconomische positie zijn gekenmerkt. Net als andere burgers kunnen geregulariseerde personen periodes van tewerkstelling afwisselen met periodes van werkloosheid, ze kunnen vervolgens aangewezen zijn op bijstand enz. Tussen de periode voor en na de regularisatie is er dus geen automatisch verband. Het fatalistische plaatje gaat dan ook niet op voor geregulariseerden: de onderzoekers hebben zowel negatieve, gemengde als succesvolle trajecten vastgesteld.

De onderzoekers definiëren ‘succes’ in economische termen: gewerkt hebben in de periode voor de regularisatie en na de regularisatie niet aangewezen zijn op bijstand van het OCMW. Dit uitgangspunt kan in vraag gesteld worden. Zo is er bijvoorbeeld geen informatie over het jobaanbod aan de geregulariseerde personen die een uitkering genieten, hun individuele karakteristieken en de ruimere sociale context waarbinnen zij leven. Nochtans kunnen deze elementen verklaren waarom een persoon eventueel op bijstand van het OCMW is aangewezen op het tijdstip van het interview. Het tijdsperspectief dat in de analyse wordt gehanteerd, geeft net aan dat een situatie van afhankelijkheid op om het even welk moment kan ontstaan of ophouden te bestaan. Dus ook na de afname van het interview. Wijzigingen in het jobaanbod, de individuele kenmerken en sociale situatie kunnen de afhankelijkheidsrelatie wijzigen. Het onderzoek toont wel aan dat voor alle bijstandstrekkers geldt dat met de tijd de kans op een bestending van de afhankelijkheid toeneemt.

Ondanks dat kan de aanpak van de onderzoekers zeker verdedigd worden omdat arbeidsmarktinschakeling in de overgrote meerderheid van de gevallen een positieve invloed heeft op de sociale participatie aan de maatschappij. Wat het onderzoek duidelijk maakt, is dat personen die in aanmerking komen voor regularisatie slechts één kenmerk gemeen hebben: ze hebben hier allemaal een tijd lang onwettig verbleven. Op het ogenblik van regularisatie verliezen zij dit kenmerk en blijft er een zeer heterogene groep over met heel uiteenlopende structurele eigenschappen en met heel uiteenlopende mogelijkheden om een plaatsje te vinden in de specifieke sociaaleconomische context van de verschillende gewesten in dit land. Dit leidt tot heel verschillende trajecten die door de onderzoekers prima in kaart zijn gebracht.

Zo tekenen zich op basis van het onderzoek naar die verschillende individuele trajecten een aantal groepen bij de respondenten af die - op basis van de eerder aangehaalde definities - een succesvol, een hybride of negatief traject hebben afgelegd. Hoewel de steekproef niet representatief is, hebben de onderzoekers toch een aantal belangrijke vaststellingen gedaan.

Bij de succesvolle trajecten gaat het duidelijk om personen die in de periode voor regularisatie ooit tot de asielpcedure zijn toegelaten. Een deel van deze groep maakte voor regularisatie al gebruik van de mogelijkheid

om legale arbeid te verrichten, een ander deel voerde zwartwerk uit. Door hun status van asielzoeker genoten ze allemaal van overheidssteun. Na hun regularisatie deden ze op geen enkel moment een beroep op OCMW-bijstand. Voor hen lijkt de regularisatie een positief effect te hebben gehad, wat aantoonde dat de begeleiding van de asielzoeker in de periode voor regularisatie (mogelijkheid tot arbeid, bijkomende opleiding, ...) de periode na regularisatie positief kan beïnvloeden. Binnen de succesvolle trajecten is er echter nog een bijna even grote groep die nooit in België asiel heeft aangevraagd. Ook voor deze groep, die voornamelijk bestaat uit vrouwen die illegaal in de schoonmaaksector waren tewerkgesteld, lijkt de regularisatiebeslissing een positief effect te hebben gehad. Ook de informele steun van hun omgeving waarop ze voor hun regularisatie konden rekenen, blijkt van onschatbare waarde. Het belang van dat informele netwerk neemt sterk af na regularisatie van hun verblijfsstatuut.

In het hybride traject vinden we personen terug die de asielprocedure hebben doorlopen, maar die voor hun regularisatie nooit legaal of illegaal hebben gewerkt. Na hun regularisatie is het grootste deel van deze groep aan de slag. De opleiding of bijscholing die ze in België hebben gevolgd, lijkt hun toegang tot de arbeidsmarkt positief te hebben beïnvloed.

In het negatieve traject treffen we evenveel personen aan die een asielprocedure hebben doorlopen als personen bij wie dit niet geval is. De eerste groep lijkt vooral te bestaan uit mensen die het wegvallen van overheidssteun na een negatieve beslissing over hun asielaanvraag nooit te boven zijn gekomen en er na hun regularisatie niet in slagen (opnieuw) werk te vinden, ondanks de gevolgde opleidingen. De groep bestaat uit alleenstaande personen met een laag opleidingsniveau.

Uit deze korte bespreking van de verschillende trajecten onthouden we het belang van begeleiding van personen na hun regularisatie. Het feit dat ze al contact hebben gehad met overheidsinstanties in het kader van een asielprocedure kan een positieve invloed hebben op hun sociaaleconomische traject na de regularisatie. Ook opleidingen kunnen eenzelfde positieve invloed hebben. Tewerkstellingskansen spelen een doorslaggevende rol. Uit de bespreking van de trajecten blijkt dat het Vlaamse gewest vaak betere resultaten kan voorleggen dan het Waalse gewest en dat we in stedelijke gebieden evenveel

succesvolle als negatieve trajecten tellen. Wanneer we het hier hebben over begeleiding is dit in heel ruime zin bedoeld: begeleiding en competentieverhoging op het niveau van het individu en arbeidskansen en participatiemogelijkheden op het niveau van de overheid. Afstemming tussen beide niveaus (individu en samenleving) is de voorwaarde voor een succesvol regularisatiebeleid.

Om dit proces van wederzijdse afstemming in de praktijk te kunnen brengen, moet er tegelijk met de doorvoering van het regularisatiebeleid een beleidscontrole worden ingevoerd. Alleen zo kan het gevoerde regularisatiebeleid worden geëvalueerd en zo nodig worden bijgestuurd. Bovendien kan deze controle aan het licht brengen welke personen extra begeleiding nodig hebben. Als een overheid beslist een regularisatiebeleid te voeren, is ze het aan de personen in kwestie en aan de samenleving verplicht om er een succes van te maken.

Toelichting: 'collectieve regularisaties'

Het publieke debat over verblijfsregularisaties wordt soms nog complexer door het gebruik van niet nader gedefinieerde begrippen, zoals 'massale' en 'algemene' regularisatie, regularisatie 'geval per geval', 'humanitaire', 'economische', 'individuele', 'collectieve', « permanente », « structurele », « punctuele », enz. regularisatie. We proberen in deze jungle van begrippen klaarheid te scheppen.

Het gebruik van de term 'massaal' zegt niets over de criteria die worden gehanteerd. In het beste geval zou deze term erop kunnen wijzen, dat een groot aantal personen van de maatregel kan genieten.

Andere gebruikte termen wijzen doorgaans op de gekozen criteria voor de regularisatie. Zo wijst de term 'humanitaire' regularisatie erop dat de humanitaire situatie van de persoon als regularisatiecriterium is gehanteerd; bij 'economische' regularisatie heeft het gehanteerde regularisatiecriterium dan weer met de economische activiteit van de aanvrager te maken.

Nog andere termen verwijzen naar de manier waarop de regularisatieaanvragen worden onderzocht. Het gaat hier om de termen 'individueel' en 'geval per geval' enerzijds en 'algemeen' of 'collectief' anderzijds. De eerste termen verwijzen naar een systeem waarbij elk dossier apart wordt onderzocht. De beide andere termen sluiten individueel onderzoek uit. De termen 'collectief' of 'algemeen' houden - impliciet - ook in dat dergelijke regularisaties min of meer onvoorwaardelijk gebeuren.

Het « definitieve » of « gerichte » karakter van regularisatiemaatregelen verwijst naar de toekomstige duurzaamheid van de toegepaste criteria. Een "definitieve" of structurele" maatregel is aangewezen om toegepast te worden op huidige en toekomstige situaties. Een "gerichte" maatregel daarentegen betreft enkel en alleen een welbepaald of te bepalen aantal vreemdelingen. Dit is in het algemeen het geval indien het betreffende criterium voorziet dat de vreemdeling op een welomschreven datum aanwezig dient te zijn op het grondgebied: de vreemdelingen die na deze datum aankomen, zullen niet meer van dezelfde criteria kunnen genieten.

In België worden regularisatieaanvragen in principe 'geval per geval' onderzocht. Zonder aanvraag wordt geen beslissing genomen en elke aanvraag wordt apart onderzocht. Hierbij wordt vaak het 'humanitaire' criterium gehanteerd: de gezondheidstoestand van de persoon, de duur van de procedure in België of een niet nader omschreven humanitaire situatie.

De regularisatiecampagne in 1999 was hierop geen uitzondering. Het ging om een individuele regularisatie waarbij elk dossier op basis van vooral humanitaire criteria werd onderzocht. De criteria waren in de wet van 22 december 1999 vastgelegd. Elke persoon moest een individuele aanvraag indienen waarin hij zijn situatie toelichtte. Een regularisatiecommissie onderzocht alle dossiers die haar werden voorgelegd en nam over elk apart dossier een beslissing. Het betrof hier eveneens een gerichte maatregel: de vreemdelingen die van deze maatregel wilden genieten, dienden aanwezig te zijn op het grondgebied op 1 oktober 1999 en beschikten over 3 weken in januari 2000 om hun aanvraag in te dienen.

De aanvragen om machtiging tot verblijf op basis van artikel 9bis (voorheen artikel 9 lid 3) zijn ook individuele aanvragen, maar de regularisatiecriteria zijn niet bij wet vastgelegd. Zij hangen daarentegen af van de discretionaire bevoegdheid van de Minister. Elke persoon moet apart een aanvraag indienen met een eigen motivatie, waarna de Dienst Vreemdelingenzaken hierop individueel antwoordt. Deze bevestiging dient niettemin genuanceerd te worden aangezien de toegepaste criteria gemakkelijk en vlug aangepast worden.

België kent dus in principe geen systeem van 'collectieve' regularisatie; er worden immers altijd 'geval per geval' beslissingen genomen. De enige regularisaties die als 'collectieve' regularisaties zouden kunnen betiteld worden, zijn de tijdelijke regularisaties naar aanleiding van acties of hongerstakingen. In dergelijke gevallen lijkt de regularisatie een groep personen te betreffen waarbij geen rekening wordt gehouden met hun individuele situatie. De situatie van de groep wordt beoordeeld, waarna een machtiging tot verblijf van variabele duur wordt toegekend. Deze laatste maatregelen zijn per definitie gerichte maatregelen.

C. Aanbevelingen - Verblijf



1. Het Centrum adviseert om snel een wet, een koninklijk besluit of een omzendbrief goed te keuren om het luik regularisaties van het regeerakkoord uit te voeren. Het wijst er in dit verband op dat:
 - » het te installeren dispositief moet aangewezen zijn om permanent toegepast te kunnen worden, niet enkel in het heden, maar ook in de toekomst;
 - » een regularisatiesysteem dat rekening houdt met de looptijd van de procedure ook toegankelijk moet zijn voor personen die na een onredelijk lange procedure zijn afgewezen, maar nog op het grondgebied verblijven;
 - » de aspecten waarmee rekening wordt gehouden bij het vastleggen van het criterium 'duurzame lokale verankering' de mogelijkheid moeten bieden om na te gaan in welke mate een vreemdeling het centrum van zijn affectieve, sociale en/of economische belangen in België heeft gevestigd; deze criteria moeten apart kunnen worden onderzocht;
 - » de aanvragen van personen die zich in een nood situatie bevinden, aan de Commissie van advies voor vreemdelingen moeten kunnen worden voorgelegd, zodat de minister en zijn gemachtigde een volledig beeld krijgen van de situatie van de aanvrager.
2. Het Centrum adviseert dat de minister ermee instemt om zijn discretionaire macht in twee specifieke gevallen uit te breiden: wanneer de machtiging tot verblijf wordt aangevraagd door een erkende staatloze of door een minderjarige die door de Voogdijdienst als niet-begeleide minderjarige is erkend.
3. Het Centrum blijft dan ook vragende partij voor een permanent evaluatiesysteem dat de werking 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 artikel 3 van het EVRM en de Europese Richtlijn 2004/38/EG.

A blurred photograph of a crowded train carriage. The perspective is from inside the train, looking down the length of the carriage. Passengers are seated and standing, many looking out the windows. The motion blur suggests the train is moving quickly. The lighting is bright, likely from natural light coming through the windows.

HOOFDSTUK 3

NATIONALITEIT



A. Cijfers en demografie

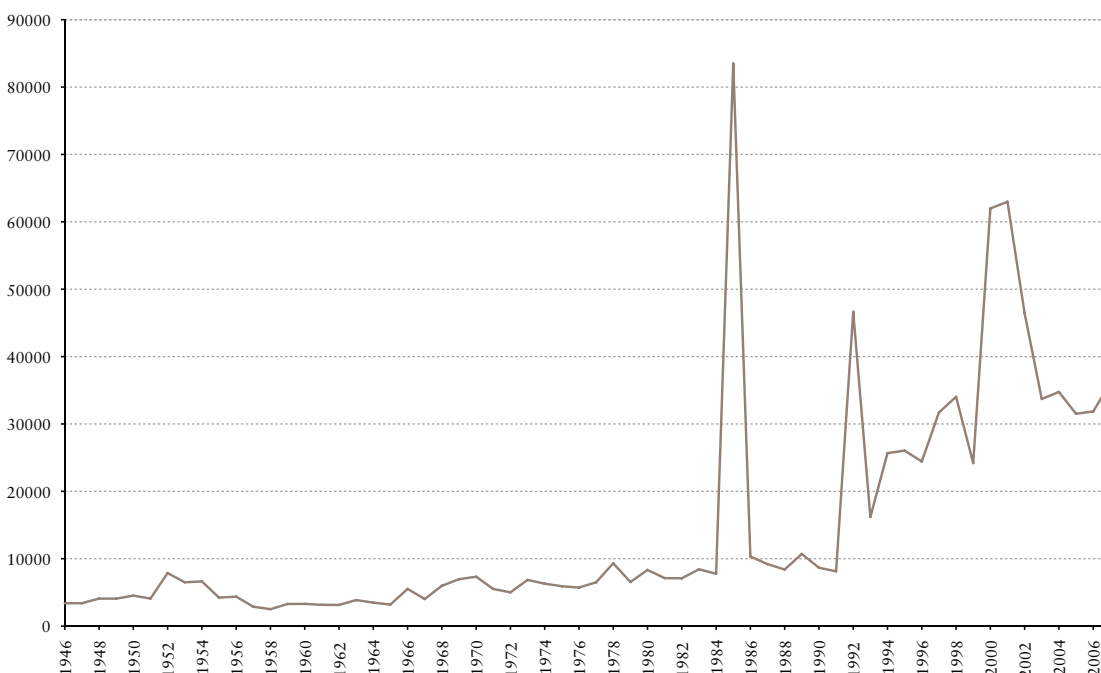
Hoeveel personen zijn de voorbije jaren Belg geworden? Welke lessen kunnen we hieruit trekken? Hoe zijn de nationaliteitsgroepen samengesteld van personen die de Belgische nationaliteit hebben gekregen? Dit zijn enkele van de vragen die hierna aan bod komen.



1. Verwerven en toekennen van de Belgische nationaliteit aan vreemdelingen

Sinds de oprichting van het Koninkrijk neemt het aantal vreemdelingen dat Belg wordt voortdurend toe. In 1985 alleen zijn meer dan 80.000 vreemdelingen Belg geworden (ongeveer 10% van de toenmalige buitenlandse populatie). De aanpassing in 1984 van de toekenningsvoorwaarden van de nationaliteit bij de geboorte voor kinderen met een Belgische moeder verklaart wellicht deze piek. Vanaf 1992 neemt het aantal nationaliteitswijzigingen sterk toe met uitschieters in 1992, 2000 en 2001. Deze uitschieters vallen samen met de invoering van de nationaliteitsverwerving door nationaliteitsverklaring in 1992 en de hervorming ervan in 1999. Sinds 1985 zijn 707.109 vreemdelingen Belg geworden. Sinds 2003 is het aantal nationaliteitswijzigingen opnieuw afgenomen (fig. 20) waarna het in 2007 opnieuw in stijgende lijn gaat. Het is echter nog te vroeg om te spreken van een langetermijntrend of om een conjunctuureel gegeven.

Figuur 20. Evolutie van het aantal vreemdelingen dat de Belgische nationaliteit heeft verworven, 1946-2007
(Bron: Statistisch Jaarboek en het ministerie van Justitie tot 1989 / RR - AD SEI sinds 1990)



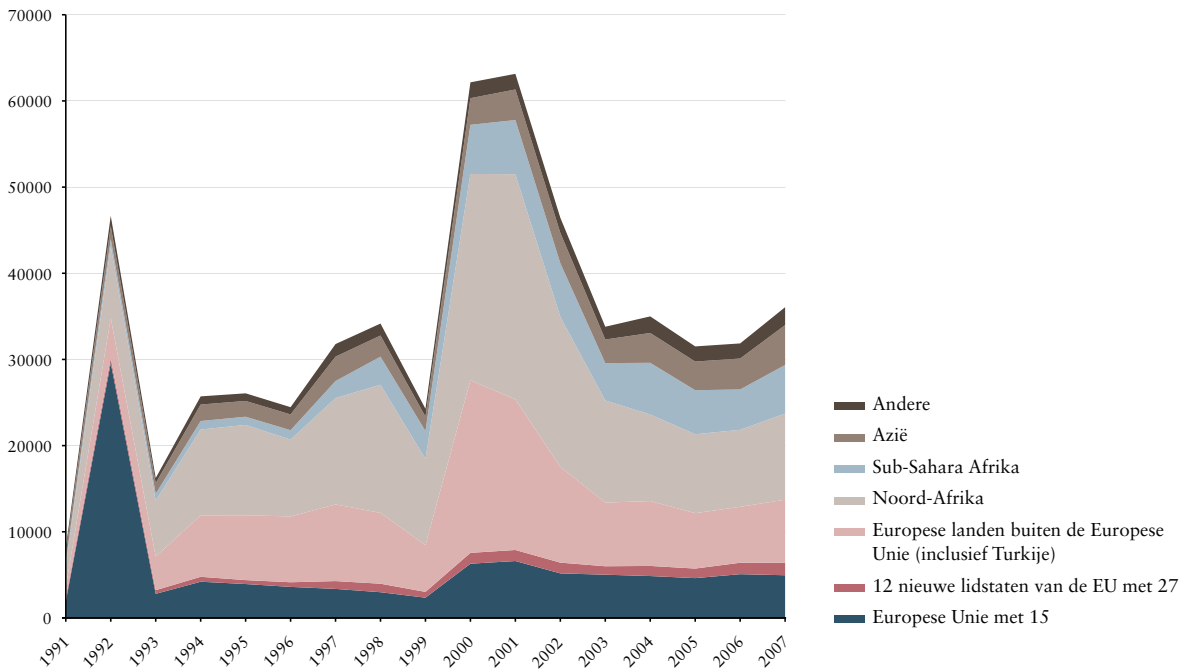
2. Vroegere nationaliteit van de nieuwe Belgen

Tot in de jaren 1980 gaat het vooral om EU-onderdanen. Het is pas na 1985 dat het aandeel niet-EU-onderdanen toeneemt (fig. 21). Door de inhaalbeweging na de hervorming in 1992 bekleeden EU-burgers dat jaar voor het laatst de eerste plaats. Daarna zijn de meeste nieuwe Belgen vooral uit Noord-Afrika afkomstig. Het aandeel Marokkanen - 24% van de nieuwe Belgen in 2007 - daalt procentueel (in 1998 was 40% van de nieuwe Belgen afkomstig uit Marokko). Op de tweede plaats staan Europese landen die geen lid zijn van de EU en Turkije. Het aandeel van de Turken - goed voor 8% van de nationaliteitswijzigingen in 2007 - daalt de laatste jaren sterk. Opvallend is dat de nieuwe Belgen uit steeds meer verschillende landen afkomstig zijn. Sinds 2000 stijgt het aandeel van de Aziaten en ook van Algerijnen, Tunesiërs, Congolezen en Rwandezers, die op zich slechts een klein deel uitmaken van de buitenlandse populatie in België, de voorbije jaren heel sterk voor een nationaliteitswijziging kiezen.

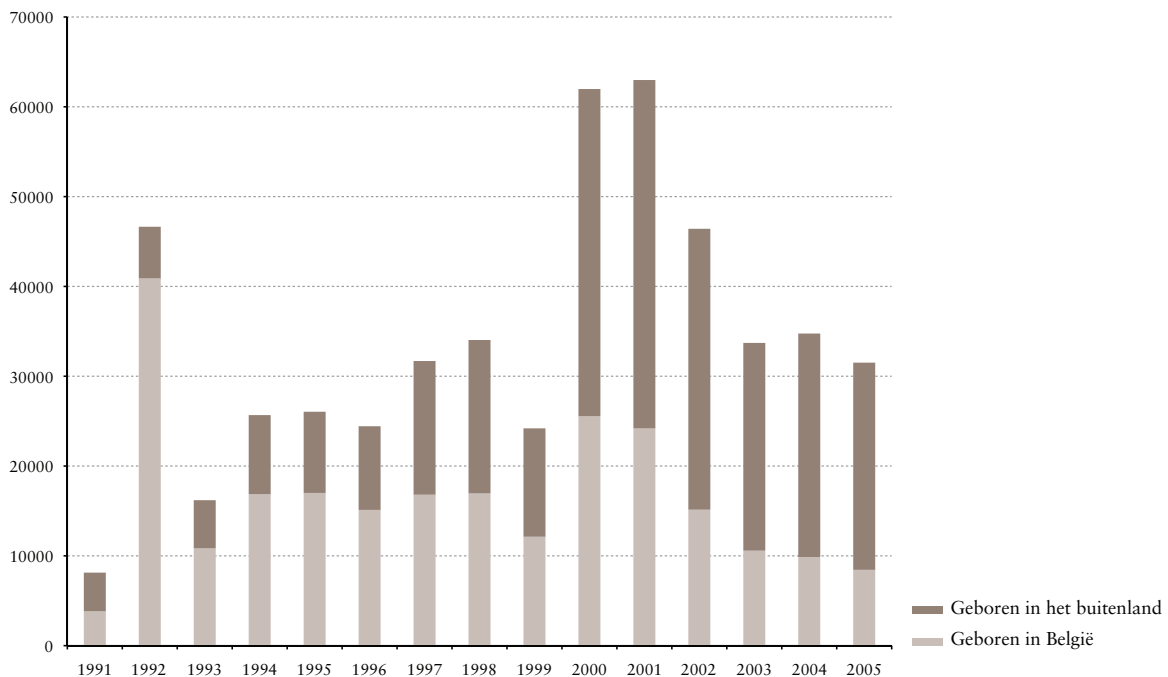
Vreemdelingen die in België zijn geboren hebben het vaakst gebruik gemaakt van de hervormingen in de jaren 1980 en begin jaren 1990. Sindsdien loopt hun aantal echter heel sterk terug; in 1992 was 88% van de 'nieuwe Belgen' in België geboren, in 2005 is dit nog 27% (fig. 22). De belangrijkste redenen voor deze kentering zijn de gewijzigde wetgeving betreffende de toekenning van de nationaliteit bij de geboorte aan kinderen van de derde generatie en de toename van het aantal personen dat de nationaliteit verwerft, wat ertoe leidt dat ouders vaak de Belgische nationaliteit verwerven nog voor ze kinderen krijgen. Die kinderen worden dan de facto als Belgen geboren. De hervorming in 1999 heeft deze trend versterkt en geleid tot een toename van het aantal migranten dat de Belgische nationaliteit verwerft; dezelfde evolutie zet zich niet door bij de vreemdelingen die in België zijn geboren. Bijgevolg zijn het de voorbije jaren vooral migranten die de Belgische nationaliteit verwerven (73% in 2005) terwijl de nieuwe Belgen in het begin van de jaren 1990 vooral personen van de tweede generatie waren.

85 De term 'nieuwe Belgen' slaat op alle personen die bij geboorte een buitenlandse nationaliteit hadden en die door toepassing van het Wetboek van de Belgische nationaliteit gedurende de aangehaalde periode de Belgische nationaliteit hebben verworven.

Figuur 21. Evolutie van de vroegere nationaliteitsgroepen van de nieuwe Belgen (Bron: RR - AD SEI)



Figuur 22. Vreemdelingen die Belg worden naargelang hun geboorteplaats, 1991-2005 (Bron: RR - AD SEI)



B. Uitdagingen

Het Wetboek van de Belgische nationaliteit (WBN) is sinds 2000 niet meer gewijzigd of geëvalueerd. De regering wil met een aantal wetsontwerpen een nieuwe hervorming doorvoeren, waarbij de omstreden notie 'bereidheid tot integratie' centraal staat.



1. Naar een nieuwe hervorming van het Wetboek van de Belgische nationaliteit?

In het regeerakkoord van 18 maart 2008 staat: *‘De nationaliteitsverwerving zal worden geobjectiveerd en migratieneutraler gemaakt, zodat alleen personen ingeschreven in het rijks- of vreemdelingenregister de nationaliteit kunnen verwerven. Voor het overige blijft de verwerving van de nationaliteit door nationaliteitsverklaring ongewijzigd. De verwerving van de nationaliteit via naturalisatie zal eveneens worden gekoppeld aan voorwaarden inzake een verblijfsrecht van onbepaalde duur, een voorafgaand ononderbroken wettelijk verblijf van 5 jaar en een bewijs van integratiebereidheid dat o. m. kan worden geleverd via de lokale overheid of erkende diensten.’*

Nadat het Wetboek van de Belgische nationaliteit bij wet van 1 maart 2000 werd gewijzigd, is het nooit grondig geëvalueerd. Dit gebeurde ook niet na de wijziging bij wet van 27 december 2006⁸⁶. Toch is een evaluatie door alle actoren die bij het nationaliteitsverwervingsproces zijn betrokken, noodzakelijk.

De huidige regering overweegt een nieuwe wijziging van het WBN zonder eerst een evaluatie te hebben doorgevoerd. Daarom adviseert het Centrum om in het Wetboek zelf de verplichting op te nemen om zijn bepalingen en de toepassing ervan regelmatig te evalueren. Het roept ook op om de verschillende actoren die betrokken zijn bij de toepassing van het WBN te raadplegen voor de geplande wijzigingen worden goedgekeurd. Op die manier kunnen de moeilijkheden met de uitvoering van het WBN op het terrein in kaart worden gebracht en worden besproken om het Wetboek zo nodig aan te passen.

1.1. Het specifieke geval van meerderjarige kinderen van Belgische ouders

De regering wil de nationaliteitsverwerving migratieneutraler maken door te eisen dat personen die de Belgische nationaliteit willen verwerven, ingeschreven zijn in het vreemdelingenregister. Het verwerven van de Belgische nationaliteit zou zo onmogelijk worden voor personen die in het buitenland wonen. Het betreft vooral meerderjarigen die hun domicilie in het buitenland hebben en waarvan de ouders Belgen zijn. Vandaag kunnen deze personen op grond van artikel 12bis §1,

2° van het WBN de Belgische nationaliteit verwerven als ze daadwerkelijk een band met hun Belgische ouders hebben. We willen de wetgever erop wijzen dat het opheffen van deze mogelijkheid in theorie paradoxaal genoeg aanleiding zou kunnen geven tot meer migratie als gevolg van een bijzonder aspect van de toepassing van de Belgische wetgeving. Niet-Europese meerderjarige kinderen van een Belgische ouder kunnen in het kader van gezinshereniging in België immers verblijfsrecht bekomen als die kinderen ten laste zijn van de Belgische ouder die in België verblijft. Dit houdt in dat de ouders moeten werken en de kinderen niet (waardoor ze niet in hun eigen behoeften kunnen voorzien). Diezelfde kinderen hebben echter geen enkele garantie dat ze een visum voor kort verblijf krijgen.

De functie van artikel 12bis §1, 2° vandaag is - ondanks de intentie van de wetgever - het daadwerkelijk waarborgen van het recht op familiale banden tussen Belgen en hun meerderjarige kinderen die onderdanen zijn van een niet-EU-land. We beseffen dat het WBN wellicht niet het meest geschikte instrument is om deze functie te vervullen, maar de functie is als dusdanig wel heel waardevol. Het opheffen van dit artikel zou mensen ertoe kunnen verplichten om een aanvraag in te dienen tot gezinshereniging met hun ouders die Belg zijn (geworden).

We veronderstellen dan ook dat heel wat personen die op basis van artikel 12bis §1, 2° Belg zijn geworden, zich niet in België hebben gevestigd, maar voor de Belgische nationaliteit hebben gekozen om normale gezinsrelaties met hun ouders te kunnen onderhouden, zonder dat ze hiervoor een visum moeten aanvragen. De nationaliteit biedt hun de mogelijkheid om zich vrij te bewegen zonder zich in België te hoeven vestigen. Het Centrum adviseert om te onderzoeken hoeveel personen die vanuit het buitenland een beroep hebben gedaan op het huidige artikel 12bis §1, 2° van het WBN, momenteel niet in België verblijven.

Als ze deze mogelijkheid niet hadden, zouden deze kinderen van Belgen een visum voor kort verblijf moeten aanvragen om normale familiebanden met hun Belgische ouder(s) te onderhouden. Normale familiebanden veronderstellen immers dat men zijn familie kan bezoeken. De praktijk en tal van getuigenissen leren ons echter dat de criteria die worden gehanteerd om een visum voor kort verblijf toe te kennen of te weigeren, vaak leiden tot

een weigering, ook als de aanvrager het kind is van een Belgische onderdaan. Deze kinderen hebben dus geen garantie dat ze normale familiebanden met hun ouders kunnen onderhouden.

Als laatste redmiddel rest deze kinderen dan om een aanvraag tot gezinshereniging met hun Belgische ouder in te dienen om de garantie op normale familiebanden te hebben. Deze mogelijkheid houdt echter de verplichte migratie van het kind in en kan alleen als het kind ten laste van zijn ouder(s) is.

Het Centrum adviseert om de maatregelen voor een migratieneutraler WBN te koppelen aan de maatregelen ingeschreven in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (wet van 1980) om de toegang tot het grondgebied gemakkelijker te maken voor meerderjarige vreemdelingen met Belgische ouders.

1.2. Hoe moet de 'bereidheid tot integratie' worden geëvalueerd?

In het regeerakkoord staat ook dat het verwerven van de Belgische nationaliteit door naturalisatie aan voorwaarden wordt onderworpen: de betrokkene moet zijn bereidheid tot integratie aantonen. Dit kan onder meer met een attest van een lokale overheid of van een erkende dienst. Het Centrum tekent op dit punt heel wat voorbehoud aan. De bereidheid tot integratie valt onder de bevoegdheid van de gemeenschappen en die benaderen het integratiethema zowel in de praktijk als in hun wetteksten elk op hun eigen manier. De ervaring met deze voorwaarde zoals die voor de hervorming van 1 maart 2000 werd toegepast, leert ons bovendien dat het stellen van een voorwaarde van 'bereidheid tot integratie' een gevaar van willekeur inhoudt.

Daarom adviseren we om deze voorwaarde te beperken tot de kennis van één van de landstalen. Dit eisen van personen die Belg willen worden, is niet onredelijk. De nationaliteit gaat immers gepaard met volledige politieke rechten. Om die te kunnen uitoefenen, moet men deel kunnen nemen aan het maatschappelijk debat. De kennis van één van de landstalen is een vereiste om aan deze besprekingen te kunnen deelnemen. Bovendien is

de kennis van een taal een objectief criterium dat met standaardtests kan worden beoordeeld. Het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor talen van de Raad van Europa biedt een bruikbare evaluatienorm. De test zelf moet zo zijn opgesteld dat een meer kwetsbare doelgroep zoals analfabeten en gehandicapten, niet wordt uitgesloten.

C. Aanbevelingen - Nationaliteit



1. Het Centrum adviseert om een verplichte periodieke evaluatie van de bepalingen en de toepassing ervan in het Wetboek in te schrijven.
2. Het Centrum adviseert om te onderzoeken hoeveel personen die vanuit het buitenland een beroep hebben gedaan op het huidige artikel 12bis §1, 2° van het WBN, momenteel niet in België verblijven.
3. Het Centrum adviseert dat de te nemen maatregelen voor een migratieneutraler WBN vergezeld zullen worden van maatregelen in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (wet van 1980) om de toegang tot het grondgebied voor meerderjarige vreemdelingen met Belgische ouders te faciliteren.
4. Het Centrum adviseert om de bereidheid tot integratie via de kennis van één van de landstalen te kunnen aantonen. Deze kennis moet worden beoordeeld met een test die voldoet aan de normen van het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor talen dat de Raad van Europa heeft uitgewerkt.



HOOFDSTUK 4

RECHT OP GEZINSLEVEN



A. Cijfers en demografie

Over gezinshereniging zijn weinig statistische gegevens beschikbaar. De enige manier om momenteel van dit fenomeen een beeld te krijgen, is een onderzoek van de databank van personen die een visum voor gezinshereniging hebben gekregen.



1. De benadering van gezinshereniging via visa

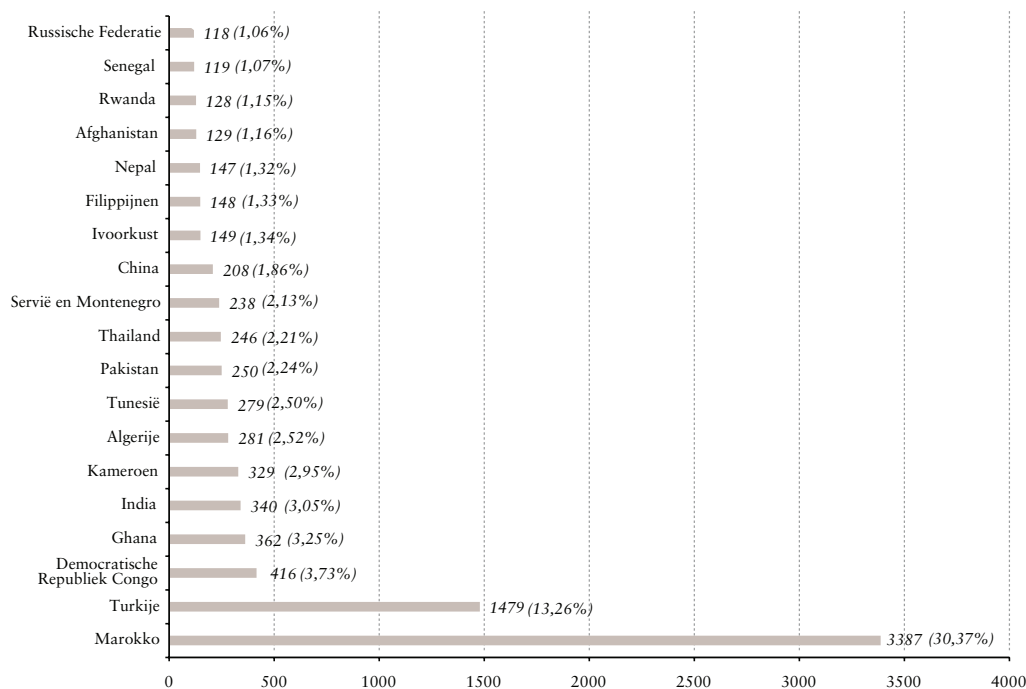
Zoals eerder al opgemerkt⁸⁷, kunnen we aan de hand van de visumdatabank een beeld krijgen van de immigraties volgens verblijfsmotief. Momenteel zijn visumgegevens de belangrijkste statistische informatie waarover we beschikken om gezinshereniging te bestuderen. Van de 23.351 visa voor lang verblijf die in 2007 zijn afgeleverd, betreft 47% gezinshereniging. Dit toont aan dat gezinshereniging de hoofdmigratiereden is vandaag.

respectievelijk goed voor 3 of 4% van de toestroom op basis van gezinshereniging.

Als we de landen per continent groeperen, stellen we vast dat 56% van de visa voor gezinshereniging aan Afrikaanse landen worden afgeleverd, tegenover 20% aan Europese landen en 18,6% aan Aziatische landen. Het grootste aantal visa voor gezinshereniging gaat in 2007 naar Marokkanen (3.387 visa of 30%) en Turken (1.479 visa of 13%). Dit zijn meteen ook de twee nationaliteiten die in datzelfde jaar de meeste visa voor lang verblijf hebben gekregen. De dynamiek die uitgaat van gezinshereniging is goed voor 81% van de stromen bij Marokkanen en 68% bij de Turken. Onderdanen uit de Democratische Republiek Congo, Ghana en India zijn

87 Zie hierboven, p. 29.

Figuur 23. Voornaamste nationaliteiten van personen die in 2007 een visum voor gezinshereniging hebben gekregen (reden van verblijf: gezinshereniging) (Bron: 'visum'-databank van de FOD Buitenlandse Zaken.)



B. Uitdagingen

De wettelijke voorwaarden (voldoende huisvesting, ziekteverzekering) die in 2006 voor gezinshereniging zijn ingevoerd, blijken in de praktijk tot heel wat problemen te leiden. In de toekomst moeten deze voorwaarden wellicht nader worden toegelicht of geoptimaliseerd. Maar hoe precies?



1. Materiële voorwaarden voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging

1.1. Inleiding

De wet van 15 september ter hervorming van de wet van 15 december 1980 (die op 1 juni 2007 van kracht is geworden), heeft twee nieuwe materiële voorwaarden gekoppeld aan de gezinshereniging van onderdanen uit derde landen: over voldoende huisvesting beschikken en een ziekteverzekering hebben. Ook nieuw is de minimumleeftijd (21 jaar) voor de gezinshereniging met de echtgenoot. De wet van 25 april 2007 (die op 1 juni 2008 van kracht is geworden) heeft aan de gezinshereniging van ascendenten van Belgen de voorwaarde van bestaansmiddelen verbonden.

In het regeerakkoord van 18 maart 2008 staat: *‘De regering zal de voorwaarden m.b.t. gezinshereniging en gezinsvorming harmoniseren, meer in het bijzonder inzake het bewijs van regelmatige en voldoende inkomsten, zodat deze gezinnen autonoom, duurzaam en op voldoende wijze in hun levensonderhoud kunnen voorzien.’*

In de algemene beleidsnota van de Minister van Migratie- en Asielbeleid staat: *‘Gelet op de belangrijke hervormingen die de vreemdelingenwet in de afgelopen jaren mocht ondergaan, zal in 2008 het gevoerde beleid worden verdergezet en zal de wetgeving vooral getoetst worden op haar werking. Dit neemt niet weg dat er reeds werk moet gemaakt worden van een nieuwe herziening van de wet van 15 december 1980 om enerzijds te voldoen aan de omzetting van Europese richtlijnen in het Belgische recht en anderzijds, om sommige engagementen van de Regering uit te voeren. Zo moeten volgende bepalingen worden omgezet of ingelast in de vreemdelingenwet: (...) - een nieuwe voorwaarde voor de gezinshereniging van de onderdanen van derde landen, namelijk de eis van duurzame, voldoende en regelmatige bestaansmiddelen in hoofde van de gezinshereniger, moet aan de andere voorwaarden toegevoegd worden.’*

In juni 2008 raakt de regering het eens over de invoering van een inkomensvoorwaarde voor de gezinshereniger die zijn echtgenote of partner laat overkomen. Hoe hoog dat inkomen precies moet zijn, is nog niet beslist, maar het lijkt zo goed als uitgesloten dat rekening wordt gehouden met inkomsten uit sociale zekerheid, kindergeld enz.

In haar laatste algemene beleidsnota⁸⁸ heeft de Minister van Migratie- en Asielbeleid in die zin een standpunt ingenomen. Het Centrum vindt het nodig om een stand van zaken op te maken van alle materiële voorwaarden die aan de uitoefening van het recht op gezinsleven zijn verbonden. In zijn Jaarverslag Migratie 2007⁸⁹ heeft het Centrum al voorgesteld om de technische en juridische problemen die voortvloeien uit de nieuwe materiële voorwaarden die met de wet van 15 september 2006 zijn ingevoerd, kritisch te onderzoeken. Dit geldt nog steeds.

1.2. De huisvestingsvoorwaarde

Deze voorwaarde levert zowel juridische als praktische problemen op. De constructie waarbij via een federale wet die met een koninklijk besluit wordt uitgevoerd, een gemeentebestuur de bevoegdheid krijgt om het naleven van gewestelijke voorwaarden met betrekking tot de hygiëne, veiligheid en bewoonbaarheid van een woning te controleren, is vanuit een juridisch oogpunt problematisch. Het Grondwettelijk Hof heeft zich over deze constructie in zijn arrest nr. 95/2008 van 26 juni 2008 uitgesproken. Het Hof vindt dat de constructie geen inbreuk is op de bevoegdheid inzake huisvesting die aan de gewesten is toegekend omdat de federale wetgever *‘de Koning niet de bevoegdheid heeft gegeven om zelf, op abstracte wijze, de algemene normen inzake huisvesting vast te stellen die uitsluitend voor alle vreemdelingen zouden gelden, doch alleen om een procedure vast te stellen die toelaat om in concreto vast te stellen onder welke voorwaarden inzake huisvesting de gezinshereniging zal kunnen plaatshebben, met inachtneming van de elementaire veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsvereisten die in het betrokken gewest gelden’* (punt B.40). In de praktijk komen de gemeenten echter in de problemen door de uitoefening van deze gewestelijke bevoegdheid en blijven afwijkende praktijken bestaan, zoals we ook in 2007 al hebben gemeld. Bovendien heeft de Dienst Vreemdelingenzaken zelf met een omzendbrief uit juni 2007 gevraagd om deze gewestelijke voorwaarden niet toe te passen, maar enkel na te gaan of de huisvesting ‘voldoende’ is.

88 Parlementair document 52/1529/026, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 20 november 2008.

89 Jaarverslag Migratie 2007, p.130.

Gelet op het ontbreken van een regeling over huurprijzen, het structureel tekort aan sociale woningen, de daadwerkelijke discriminatie bij het zoeken van een woning en de verschillende toepassing van gemeente tot gemeente, leidt de huisvestingsvoorwaarde tot heel wat problemen en is de gelijke behandeling van kandidaten voor gezinshereniging helemaal niet gewaarborgd. Bovendien stelt zich nog een specifiek probleem met huurders van een sociale woning. Om in aanmerking te komen voor een woning die groot genoeg is om hun gezin te huisvesten, moeten deze personen hun sociale huisvestingsmaatschappij een attest 'samenstelling van het gezin' voorleggen met het aantal personen dat moet worden gehuisvest. Dit attest kan echter niet worden afgeleverd voor alle gezinsleden in België zijn. Om toegang tot het grondgebied te krijgen, moeten die op hun beurt een attest van voldoende huisvesting bij hun visumaanvraag voegen. Deze groep personen kan dus onmogelijk aan deze wettelijke voorwaarde voldoen. De wetgever wou met de invoering van deze materiële voorwaarde het fenomeen van de huisjesmelkers aanpakken. Er is hierover echter al een specifieke bepaling in de Belgische wetgeving⁹⁰ opgenomen, maar de doeltreffendheid daarvan is tot op vandaag niet geëvalueerd. Ten slotte melden we nog dat de Europese Commissie in een recent evaluatieverslag over de omzetting van richtlijn 2003/86/EG vaststelt dat de *'praktijk (AT, BE), die erin bestaat om de gezinshereniger te vragen om bepaalde voorwaarden te vervullen voor zijn gezinsleden het land binnenkomen, betwistbaar is, want door de lange gezinsherenigingsprocedure is het gevaar niet denkbeeldig dat dit voor hem een zware financiële last betekent'*⁹¹.

1.3. De ziekteverzekeringsvoorwaarde

Ook deze voorwaarde leidt tot juridische en praktische problemen.

De wettelijke voorwaarde om bij een ziekenfonds aan te sluiten (voor een ziekteverzekering) bij aankomst op het grondgebied om zo toegang te krijgen tot het grondgebied en tot inschrijving in het bevolkingsregister is juridisch gezien niet verenigbaar met de basiswetgeving ter zake. Die stelt immers dat een aansluiting bij een

ziekenfonds maar mogelijk is als de persoon in kwestie in het bevolkingsregister is ingeschreven.

Praktisch betekent dit dus dat deze personen een privéverzekering moeten afsluiten voor de periode tussen hun aankomst op het grondgebied en hun inschrijving in het bevolkingsregister enerzijds en de aansluiting bij een ziekenfonds anderzijds. Dit betekent dus dat ze dubbel gedekt zijn, want de aansluiting bij een ziekenfonds garandeert met terugwerkende kracht een dekking vanaf de eerste dag van het semester waarin de persoon aan de aansluitingsvoorwaarden voldoet. De wetgever wou met de invoering van deze materiële voorwaarde alle voorwaarden die volgens het Europese recht aan gezinshereniging kunnen worden opgelegd, omzetten in Belgisch recht. Hij heeft hierbij echter geen rekening gehouden met de specifieke bepalingen in de Belgische wetgeving die deze voorwaarde overbodig maken. Het verschil aan inspanningen die de ziekteverzekeraars en de Dienst Vreemdelingenzaken elk leveren om de betrokken personen toch de mogelijkheid te bieden om alle vereiste documenten te verzamelen met het oog op het indienen van een visumaanvraag voor gezinshereniging, leiden tot rechtsonzekerheid en tot grote lokale verschillen qua aanpak. Ook hier is het principe van de gelijke behandeling niet gewaarborgd en dit is absurd, omdat alleen de vorm van deze voorwaarde een probleem vormt en niet de grond.

1.4. De bestaansmiddelenvoorwaarde

Deze voorwaarde zou in de toekomst in de vorm van de notie 'duurzame, regelmatige en voldoende bestaansmiddelen' voor gezinshereniging en voor de gezinsvorming tussen onderdanen van derde landen gelden wanneer de herenigde de echtgenoot/partner is. Er is concreet sprake van een bedrag tussen 930 en 1.056 euro per maand. We weten op dit ogenblik niet met welke inkomsten rekening zal worden gehouden bij het bepalen van dit bedrag. Waarschijnlijk gaat het om het aangegeven beroepsinkomen van de hereniger en van het gezin waarvan hij deel uitmaakt (zoals de richtlijn 2003/86/EG inzake recht op gezinshereniging vooropstelt). Maar wat met vervangingsinkomens, zoals een werkloosheidsuitkering of invaliditeitsvergoeding? Als deze inkomsten niet worden meegerekend, kan er sprake zijn van dubbele discriminatie: directe discriminatie op basis van de vermogenstoestand en indirecte discriminatie

⁹⁰ Art. 433 decies et sq van het Strafwetboek.

⁹¹ Rapport van de Commissie aan het Europees Parlement en aan de Raad over de omzetting van richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, COM(2008) 610 final van 8 oktober 2008, p. 6.

op basis van een handicap. Dezelfde vraag dringt zich op over leeflonen en andere uitkeringen. Ook hier kan er sprake zijn van directe discriminatie op basis van de vermogenstoestand als deze inkomsten niet in aanmerking komen. Ten slotte dringen zich ook bij niet-beroepsmatige roerende en onroerende inkomsten diezelfde vragen op. Het is op dit ogenblik niet mogelijk vast te stellen of de bestaansmiddelenvoorwaarde als toegepast in het recht op gezinshereniging disproportioneel of discriminatoir is, maar deze twee hypothesen uitsluiten is evenmin mogelijk.

1.5. De integratievoorwaarde

De federale wetgever zou ten slotte nog een integratievoorwaarde aan de gezinshereniging verbinden. In het licht van de voorwaarden voor een migratiebeleid van de Europese Unie tekenen zich drie verschillende zienswijzen op integratie af⁹². Volgens de eerste zienswijze zijn een zekere verblijfsstatus en een gelijke behandeling essentiële voorwaarden die aan de integratie van migranten voorafgaan (deze voorwaarde is van toepassing op werknemers uit de EU die hun recht op vrij verkeer binnen de Europese Unie uitoefenen; ze is ingevoerd door richtlijn 2000/43/EG houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming). Volgens de tweede zienswijze gaat het om een geslaagde integratie, zonder verdere details over de middelen die de overheid moet inzetten om deze integratie te bewerkstelligen. Die integratie is immers de voorwaarde voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor onbeperkte duur of voor een naturalisatie. Volgens de derde zienswijze vormen de onwil of het onvermogen om zich te integreren een wettelijke basis om de toegang tot het grondgebied te weigeren. Voor 2003 was er van deze notie geen sprake in het Europese recht. Ze duikt voor het eerst op in de richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging voor onderdanen van derde landen.

De toegang tot het grondgebied koppelen aan de voorafgaande integratievoorwaarde vereist objectieve parameters die kunnen getoetst worden. Welke controleerbare criteria kan men stellen als voorwaarde voor een gezinshereniging? De integratiekwestie in het kader van de gezinshereniging herleiden tot de kennis van één van

de landstalen heeft niet dezelfde betekenis of draagwijdte als bij het Wetboek van de Belgische nationaliteit, waar dit een voorwaarde is om aan het politieke gebeuren te kunnen deelnemen⁹³. Wanneer hier ook nog een concrete toetsing aan wordt verbonden, is deze voorwaarde zoveel als een resultaatsverbintenis en geen middelenverbintenis, wat neerkomt op een miskenning van het dynamische karakter van het integratieproces.

Het eerder aangehaalde verslag van de Europese Commissie zegt duidelijk dat de integratievoorwaarden die de richtlijn toelaat, de vlottere integratie van de familieleden beogen. Of de nationale wetgeving op dit punt hiermee overeenstemt *'hangt af van de wetenschap of ze dit einddoel nastreven en of ze het proportionaliteitsbeginsel in acht nemen. Hun overeenstemming is betwistbaar naargelang de toegankelijkheid van deze opleidingen of tests (...), de manier waarop die zijn uitgewerkt/georganiseerd (...), of deze maatregelen of de gevolgen ervan andere doelstellingen dan integratie nastreven (...). De procedurele waarborg van het recht om een afwijzing voor de rechter te betwisten, moet ook worden eerbiedigd'*⁹⁴.

Integratie is *'een dynamisch tweerichtingsproces dat zowel de migranten als de gastsamenleving betreft. Beide partijen hebben rechten en plichten in het licht van dit proces dat moet uitgaan van een systeem van gemeenschappelijke waarden. De betrokkenheid van de gastsamenleving bij dit proces is een van de belangrijkste uitdagingen en is bepalend voor een succesvol integratiebeleid en voor het tot stand brengen van een maatschappelijke verbondenheid op lange termijn (...)*⁹⁵. De integratievoorwaarde opleggen aan het individu dat die dan met eigen middelen moet inlossen, verdoezelt de plicht van de overheid om via een degelijk beleid de nodige middelen ter beschikking te stellen die een migrant de mogelijkheid moeten bieden om een zelfstandig bestaan op te bouwen.

Het Centrum heeft al verschillende malen herhaald dat de kwaliteit van de integratie in grote mate afhangt van een zekere verblijfsituatie en van de toepassing van het non-discriminatiebeginsel. Deze voorwaarden zijn bepalend voor een geslaagde integratie en niet omgekeerd.

93 Zie supra, p. 97-101.

94 Rapport van de Commissie, COM (2008) 610 final, 8 oktober 2008, p. 8.

95 *Projet de conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres concernant le renforcement des politiques d'intégration dans l'Union européenne par la promotion de l'unité dans la diversité*, juni 2007.

92 K. Groenendijk, Legal concepts of Integration in EU Migration Law, European Journal of Migration and Law, 6, 2004, p. 111-126.

2. Recht op gezinsleven voor de Europese burgers en hun familieleden

2.1. Inleiding

Het vrij verkeer is een van de vier fundamentele communautaire vrijheden die de totstandkoming van een eengemaakte Europese markt moeten waarborgen. Oorspronkelijk ging het om het vrij verkeer van werknemers en gold alleen voor werknemers in loondienst; nu kunnen we met een kwinkslag haast stellen dat werknemers zowat de enigen zijn die geen voordeel bij deze maatregel hebben. De opvatting over vrij verkeer is de voorbije jaren radicaal veranderd en is nu gelinkt aan de notie van Europees staatsburgerschap.

De invulling van dit recht in de Europese Richtlijn 2004/38/EG “Recht van vrij verkeer en verblijf” werd omgezet in Belgisch recht dat tot een volgende hervorming van de wet van 15 december 1980 leidde. Deze trad in voege op 01 juni 2008. Om de administratieve formaliteiten voor de Europese burgers en hun familieleden zo eenvoudig mogelijk te maken, koos de Belgische wetgever er voor om het verblijf van Europese burgers zo veel mogelijk op het gemeentelijk niveau te regelen. Zo zou – op vraag van Europa - het verblijf van de Europese burgers op een zo efficiënt mogelijke wijze geregeld worden. Derhalve fungeren de gemeenten – voorheen slechts brievenbus van de Dienst Vreemdelingenzaken – momenteel als onthaalinstantie voor Europeanen en stellen zij (in bepaalde omstandigheden) autonoom het vrije verkeersrecht voor Europeanen en hun familieleden vast.

2.2. Uitgebreide bevoegdheden van de gemeenten

Zo zijn de gemeenten enerzijds bevoegd om de melding van aanwezigheid te noteren voor Europese burgers die minder dan 3 maanden in België verblijven. Anderzijds registreren zij op autonome wijze de verklaring van inschrijving van de Europese burger die hier komt werken in werknemersverband of als zelfstandige en komt studeren. In bepaalde gevallen registreren zij ook het verblijf van de niet-economisch actieve burger en het verblijf van bepaalde categorieën van de familieleden. De uiteindelijke beslissing over de verklaring van inschrijving van Europese Unie burgers die hier werk komen zoeken of die in andere gevallen hier komen wonen als niet-economisch actieve burger of het verblijf van hun familieleden die naar hier komen in het kader van een geregistreerd partnerschap of van het verblijf

van meerderjarige kinderen en ouderen die ter hunner laste zijn, wordt echter nog steeds genomen door de Dienst Vreemdelingenzaken.

De mogelijkheid die deze bepaling biedt om op een efficiënte, transparante en snelle manier het verblijf te normaliseren, blijkt in de praktijk ofwel voor een aantal obstakels te zorgen, ofwel niet steeds even eenvoudig te zijn.

Wat een eenvoudige, transparante en efficiënte procedure zou moeten zijn, blijkt voor zowel de gemeenten als de betrokkenen te ingewikkeld en niet altijd even duidelijk. Het belang van correcte informatieverschaffing en -doorstroming aan de betrokken personen en diensten is en blijft cruciaal. Anderzijds heeft deze vernieuwing nog voor bijkomende obstakels op gemeentelijk niveau gezorgd.

Waar in het verleden reeds vooral de grote steden te maken kregen met een problematische verwerking van een te grote toevloed aan aanvragen, wordt deze problematiek nu nog versterkt. Daar de gemeenten op vraag van de DVZ (om zo te voldoen aan de soepele administratieve mogelijkheden voor Europeanen zoals voorzien in de richtlijn 2004/38/EG) voorrang dienen te geven aan de verblijfsaanvragen voor Europeanen en hun familieleden, blijven de niet-Europeanen meer en meer in de kou staan, zelfs voor de meest simpele dingen als het indienen van hun verblijfsaanvragen. Wachttijden van meer dan 6 maanden in de grote steden lijkt een normale gang van zaken te zijn geworden.

Reeds in het memorandum voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2006⁹⁶ stelde het Centrum dat de dienst “vreemdelingen”, indien deze als apart loket naast de dienst bevolking bestaat, dezelfde normen als de dienst bevolking dient te hanteren, qua toegankelijkheid, openingsuren, voldoende personeel om te lange wachttijden te voorkomen...

96 CGKR, Voor een gemeentelijk beleid met respect voor diversiteit, gemeenteraadsverkiezingen 2006, voorstel 8: een onthaaldienst voor vreemdelingen.

2.3. Recente evoluties binnen het recht op gezinshereniging

De aanmelding bij de gemeente dient principieel vanuit wettig verblijf te gebeuren, een aanvraag vanuit onwettig verblijf is echter ook mogelijk. Deze dubbele mogelijkheid opent vooral een piste voor het verblijf van een aantal familieleden van Europese Unie burgers.

Voorheen was het recht op gezinshereniging voor familieleden van Europese Unie burgers eveneens mogelijk vanuit onwettig verblijf, met uitzondering voor de samenwonende partners. Ondanks het feit dat het statuut van samenwonende, via de wettelijke samenwoning, al sinds 1998 verankerd staat in onze Belgische wetgeving, was het recht op gezinshereniging voor deze categorie niet verankerd. Voorheen, werd het verblijfsstatuut op basis van het geregistreerde partnerschap geregeld via een omzendbrief (1997) en bekwamen zij verblijf op basis van een gunstregeling. Sinds de officiële omzetting van de Europese richtlijn, heeft deze gezinsvorm eindelijk ook zijn basis gekregen in het recht op gezinshereniging, zowel voor familieleden van Europeanen als van niet-Europeanen.

Niettemin komen – nog geen 6 maanden na de invoering – al een aantal knelpunten aan de oppervlakte.

De Belgische wetgever koos er voor – naar analogie met de gezinsherenigingprocedure voor niet-Europeanen – om het recht op gezinshereniging op basis van geregistreerd partnerschap pas mogelijk te maken vanaf 21 jaar. Enkel indien men in het buitenland al minstens 1 jaar heeft samengewoond, kan deze leeftijd naar 18 jaar gebracht worden. Dit geldt echter niet voor koppels die elkaar in België ontmoeten. Volgens de wet op de wettelijke samenwoning kan men deze registratie al laten vastleggen vanaf de leeftijd van 18 jaar. Derhalve is het mogelijk dat een koppel dat een geregistreerd partnerschap heeft afgesloten én bijvoorbeeld kinderen heeft, voor hun 21^{ste} jaar geen beroep kan doen op de gezinsherenigingprocedure. Nochtans staat duidelijk aangegeven in de Europese richtlijn 2004/38/EG dat de Lidstaten de binnenkomst en het verblijf van partners van een Europese burger met wie hij/zij een “deugdelijk bewezen duurzame relatie” heeft, dient te vergemakkelijken. De Belgische wetgever stelde als één van de criteria van een duurzame relatie, het hebben van een gemeenschappelijk kind vast. Vraag blijft waarom

deze koppels geen beroep kunnen doen op de gezinsherenigingprocedure? Tijdens de parlementaire voorbereidingen werd duidelijk gesteld dat de situatie van partners van een burger van de unie die niet voldeden aan de voorwaarden voor gezinshereniging geregeld zou worden op basis van artikel 9 van de wet, waar in overeenstemming met artikel 3.2, laatste lid, van de richtlijn 2004/38/EG, het onderzoek van de aanvraag voor machtiging tot verblijf op deze basis een onderzoek van de persoonlijke situatie van de betrokkenen zal inhouden⁹⁷. Volgens de interpretatie in de zaak *Mrax vs. België*⁹⁸ van de bepalingen van artikel 8 van het EVRM dat het recht op privé- en gezinsleven van EU-burgers waarborgt, volstaan de illegale toegang en het illegale verblijf van een familielid van een Europeaan op zich niet om zijn uitzetting of verwijdering, of om de weigering van een verblijfsvergunning te verantwoorden. Het Hof heeft deze rechtspraak onlangs bevestigd in zijn arrest *Metock* van 25 juli 2008. Personen die zich in de hierboven beschreven situatie bevinden, worden echter verwezen naar artikel 9, of in werkelijkheid naar artikel 9bis, met alle bijbehorende rechtsonzekerheid tot gevolg. In zijn arrest van 26 juni 2008 heeft het Grondwettelijk Hof ook over een ander facet van het recht op gezinshereniging uitspraak gedaan, meer bepaald over een kind uit een polygaam huwelijk. De wet van 15 september 2006 ontzegt dit kind het recht en verwijst het naar artikel 9bis en naar de minister die zelf een verblijf kan machtigen. Op basis van het advies van de Raad van State over de ontwerpbevestigingen stelt het Hof vast dat deze geen einde aan de heersende rechtsonzekerheid zullen maken, met name over de juridische waarde die moet worden gehecht aan de verschillende omzendingen die zijn uitgevaardigd om de bevoegdheden van de minister of zijn gemachtigde beter te omlijnen. Ze leidt hieruit af dat ‘de mogelijkheid om zich tot de minister te richten, een maatregel is die onzekerheid in de hand werkt en die daarom dus niet volstaat om deze vastgestelde tekortkoming uit de wereld te helpen.’ Het verschil in behandeling strookt bovendien niet met artikel 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet gelezen in combinatie met de bepalingen van het Verdrag inzake kinderrechten. De vraag dringt zich

97 Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van de vreemdelingen, 11 januari 2007, de Kamer van Volksvertegenwoordigers, DOC 51 2845/001, p.41

98 Arrest *Mrax vs. België* van 25 juli 2002, Zaak C-459/99, Rec. Jur. 2002, p. I-06591.

dan ook terecht op hoe het Grondwettelijk Hof en het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen zouden aankijken tegen de verwijzing naar artikel 9bis van het recht op gezinshereniging voor familieleden van een EU-burger⁹⁹. Immers, in een recent evaluatierapport¹⁰⁰ over de omzetting van de richtlijn 2004/38/EG stelde de Europese Commissie dat dertien lidstaten, waaronder België, het artikel 3(2) – dat onder andere de situatie van de duurzaam samenwonende partner viseert – niet correct hebben omgezet.¹⁰¹

Vervolgens heeft het Centrum uit diverse meldingen opgemerkt dat het recht om een geregistreerd partnerschap aan te gaan, zowel vanuit wettig als onwettig verblijf, voor vele gemeenten een onbekend gegeven is. Volgens de gemeenten stelt vooral hun bevoegdheid om hierover te oordelen, als de vaststelling van de “gemeenschappelijke woonplaats”, als de registratie van het partnerschap een probleem. Het eerste probleem wordt echter opgelost vanuit het oogpunt van het Wetboek IPR (artikel 59), dat de Belgische ambtenaar van Burgerlijke Stand bevoegd verklaard indien beide partijen een “gemeenschappelijke gewone verblijfplaats” hebben in België. Terwijl voor het tweede probleem het Burgerlijk Wetboek zelf uitsluitel geeft aangezien het begrip “gemeenschappelijke woonplaats”, geïnterpreteerd dient te worden als de feitelijke hoofdverblijfplaats (zie artikel 102 B.W.). Ook op grond van het Burgerlijk Wetboek kan er dus geen inschrijving in de registers vereist worden als voorwaarde om een wettelijke samenwoning af te sluiten. Ten slotte geeft voor het registratieprobleem de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken zelf de oplossing aan. In zijn “Onderrichtingen voor het bijhouden van de informatiegegevens” staat vermeld dat het mogelijk is dat een *“vreemdeling die hier illegaal op het grondgebied verblijft een wettelijke samenwoning aangaat met een ander vreemdeling (ongeacht de verblijfssituatie) of een Belg, zolang ze een gemeenschappelijk hoofdverblijf hebben in België.”* De informatie met betrekking tot de wettelijke samenwoning kan dan ingebracht worden in de registers *“door gebruik te maken*

*van de structuur met een fictief identificatienummer.”*¹⁰²

De registratie van de woonplaats kan gebeuren via een eenvoudige woonstcontrole door de politie. Echter, vanuit zijn ambt heeft de politie de verplichting elke schending van de wet te rapporteren: aangezien het verblijven in onwettig verblijf een inbreuk is op de wet, is deze woonstcontrole praktisch gezien onmogelijk voor de politie. Het Centrum wenst dan ook te benadrukken dat ter gelegenheid van de woonstcontrole de personen in onwettig verblijf die hun legitiem recht op gezinshereniging uitoefenen niet gearresteerd worden. Het Centrum beveelt derhalve aan om – naar analogie met de huwelijksprocedure - eenzelfde bescherming tegen uitwijzing in te stellen tot op het ogenblik van de registratie van het partnerschap waarna betrokkenen onmiddellijk hun aanvraag tot gezinshereniging kunnen indienen.

99 Zie 3. Onverwijderbaren om redenen die verband houden met het privé- of gezinsleven, p. 59-60.

100 Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States, COM(2008) 840/3, (10/12/2008), p. 4.

101 Zie 3. Onverwijderbaren om redenen die verband houden met het privé- of gezinsleven, p. 59-60.

102 VMC, nieuwsbrief Vreemdelingenrecht en IPR, nummer 12, 12 september 2008. Zie ook het document “Onderrichtingen voor het bijhouden van de informatiegegevens”, Hoofdstuk 23, p.146. In: http://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/Registre/nl/instructies/onderrichtingen_080601.pdf

3. Strijd tegen schijnhuwelijken

In het vorig jaarverslag Migraties¹⁰³, haalde het Centrum al een aantal knelpunten met betrekking tot de strijd tegen schijnhuwelijken aan. In het huidige verslag wenst het kortstondig op een paar punten in te gaan. Het opsporen van schijnhuwelijken is een uiterst delicate aangelegenheid. Hierbij moet naar de intenties van de toekomstige echtgenoten worden gepeild. Een schijnhuwelijk heeft immers als enige bedoeling om een verblijfsrechtelijk voordeel op te leveren. Er is dus met andere woorden alleen sprake van een schijnhuwelijk wanneer de echtgenoten niet de intentie hebben om een duurzame levensgemeenschap tot stand te brengen. Een evenwichtige bestrijding van schijnhuwelijken moet zowel tools aanreiken die garanderen dat personen met eerbare bedoelingen kunnen huwen en aan een gezinsleven kunnen bouwen, als middelen om schijnhuwelijken en de praktijk van schijnhuwelijken doeltreffend te bestrijden. Onder andere in de media begin 2008 en in de beleidsnota's van Minister Turtelboom¹⁰⁴ werd gewezen op een exponentiële stijging van het aantal onderzoeken schijnhuwelijken. Zo wordt gemeld dat in het jaar 2007 niet minder dan 7.775 individuele gevallen aanleiding gegeven hebben tot een administratief onderzoek. Volgens hun jaarrapport blijkt dit inderdaad het cijfer te zijn dat de DVZ heeft meegedeeld. Jammer genoeg, is dit het enige cijfer dat zij meedelen wat betreft de voorgenomen huwelijken. De DVZ geeft immers bijvoorbeeld geen informatie mee betreffende het totaal aantal vragen dat er gericht werd aan de DVZ, noch het aantal huwelijken van deze 7.775 dat uiteindelijk geweigerd werd op gemeentelijk niveau. DVZ liet het Centrum weten niet over deze cijfers van de gemeenten te beschikken. Het Centrum betreurt dat dit gebrek aan cijfermateriaal niet blijkt uit hun jaarverslag 2007. Tevens dient opgemerkt te worden dat dit cijfer enkel duidt op het aantal voorgenomen huwelijken, niet op het aantal unieke personen dat een huwelijksaanvraag heeft ingediend. Eens te meer wenst het Centrum te benadrukken dat cijfermateriaal, de weergave ervan en de communicatie hierover op een correcte manier dient te gebeuren. Het Centrum betreurt dan ook het gebrek aan betrouwbare gegevens en/of de gebrekkige communicatie over de cijfers inzake het fenomeen schijnhuwelijken en beveelt de ontwikkeling van uiterst nauwkeurige statistieken aan.

In zijn Jaarverslag Migratie 2007 meldt het Centrum dat het ontbreken van concrete maatregelen in het kader van de strijd tegen schijnhuwelijken, aan de basis ligt van één van de problemen. Omdat dergelijke maatregelen ontbreken, gaan lokale overheden en parketten voor een eigen aanpak van het probleem. Dit brengt de uniforme toepassing van de wetgeving in het gedrang en biedt bovendien geen garantie op rechtszekerheid voor bonafide koppels.¹⁰⁵

We zijn er ons van bewust dat het uitstippelen van een uniforme, evenwichtige procedure (een nationaal vademecum)¹⁰⁶ om malafide koppels op te sporen zonder nadelen voor bonafide koppels, een delicate oefening is. Deze procedure die heel transparant moet verlopen, zou al een stap zijn in de richting van meer rechtszekerheid voor bonafide koppels. We vinden dat een evaluatie van alle procedures in de strijd tegen schijnhuwelijken nuttig en wenselijk is.

Als herinnering wenst het Centrum hier tevens het standpunt van de Raad van de Europese Unie in zijn resolutie van 4.12.1997 betreffende maatregelen ter bestrijding van schijnhuwelijken te herhalen, waar zij enkel een onderzoek schijnhuwelijk toelaat indien er gegronde vermoedens bestaan dat het over een schijnhuwelijk gaat én een systematische controle van de intentie van de echtgenoten of partners verbiedt, daar deze een buitenproportionele beperking van het vrij verkeer van personen inhoudt. De Commissie van de Europese Gemeenschappen¹⁰⁷ herhaalde hetzelfde principe aangezien een systematische controle een algemeen heersende achterdocht weerspiegelt.

Ten slotte haalde het Centrum in het jaarverslag Migraties 2007¹⁰⁸ al de problematiek van tegenstrijdige uitspraken tussen verschillende Belgische overheden aan. Herinner dat zo bijvoorbeeld een gemeente een in het

103 Jaarverslag Migratie 2007, hoofdstuk 3 Recht op gezinsleven, 2. Schijnhuwelijken p. 124-129

104 Beleidsnota's minister Turtelboom 21.04.08 en 20.11.2008

105 Ondanks de wet van 1999 tot wijziging van een aantal bepalingen betreffende het huwelijk en de omzendbrieven van 19 december 1999 (betreffende voormelde wet) en 13 september 2005 (betreffende de uitwisseling van informatie tussen ambtenaren van burgerlijke stand in samenwerking met de DVZ ter gelegenheid van een huwelijksaangifte), is de te volgen werkwijze niet juridisch omkaderd en kan er niet gesproken worden van een uniforme aanpak binnen de gemeenten.

106 DVZ informeerde het Centrum in januari 2009 dat een dergelijk vademecum, het zogenaamde draaiboek, binnenkort zal verschijnen.

107 Rapport van de Commissie aan het Europees Parlement en aan de Raad over de omzetting van richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, COM (2008) 610 final, 8 oktober 2008.

108 Jaarverslag Migratie 2007, p.126

buitenland afgesloten huwelijk kan erkennen en de Belgische onderdaan als getrouwd in de registers inschrijven, terwijl de Dienst Vreemdelingenzaken in het kader van de visumaanvraag gezinshereniging het huwelijk niet erkent en het visum voor de vreemde partner weigert. In dergelijk geval kan enkel een rechterlijke uitspraak uitsluitend geven over de erkenning van het huwelijk. De tegenstrijdige beslissingen zijn enerzijds een bron van juridische rechtsonzekerheid voor de betrokken personen, anderzijds een logisch gevolg van het principe van de “de plano”-erkenning.

Zonder het voorgaande principe in vraag te willen stellen, wenst het Centrum aan te stippen dat de juridische onzekerheid van betrokkenen vermeden kan worden mits de creatie van een centraal register. Dit register, raadpleegbaar door elke overheid bij wie een akte wordt neergelegd, zou deze laatste moeten toelaten te achterhalen of een andere overheid voorliggende akte al dan niet erkend heeft. De tweede overheid zou, bij gegronde redenen, niet verplicht zijn het advies van de eerste overheid te volgen. Maar zou er wel nuttige informatie in kunnen vinden. Bijvoorbeeld de motivatie tot weigering of erkenning van de akte, of – indien voorheen al gevraagd – het advies van het openbaar ministerie. Eveneens zou het instellen van een beroep bij de rechtbank opgelegd kunnen worden, indien een Belgische overheid de erkenning van een akte – die voorheen al erkend werd – wil weigeren.

De wettelijke verankering van dit centrale register vindt men in artikel 31 van het WIPR en vereist een Koninklijk Besluit. Deze oplossing kwam naar voor na diverse discussies met alle betrokken actoren waar tevens andere denkpistes aangestipt werden, zoals de oprichting van een centrale autoriteit of het opheffen van het principe van de “de plano”-erkenningen ten voordele van de rechterlijke erkenningen van de akten van burgerlijke staat. Deze pistes vonden echter geen van beiden de nodige consensus bij alle betrokken partijen.

Het Centrum wenst hierbij een aanzet te geven om deze discussie opnieuw aan te gaan en in debat te treden met alle betrokken partijen.

4. Het vaststellen van verwantschap of afstamming - DNA-tests

De kwestie van het vaststellen van afstamming en verwantschap in het kader van het recht op gezinshereniging doet heel wat complexe vragen rijzen. Binnen het bestek van het Jaarverslag Migratie 2007 hebben we de kwestie van DNA-tests aangekaart, die heel wat principiële vragen opwerpen. Het Belgische familierecht erkent zowel biologisch ouderschap, adoptief ouderschap als sociaal ouderschap. Met elk van deze drie vormen van ouderschap stemmen drie bewijsmiddelen overeen: de DNA-test, de adoptieakte en het bewijs van staat. Het vreemdelingenrecht erkent enkel de eerste twee, zodat heel wat legitieme gezinnen hun recht op gezinshereniging niet kunnen laten gelden.

DNA-tests zorgen in de praktijk ook voor heel wat moeilijkheden, onder meer wat de toegang tot testfaciliteiten betreft (fysieke toegang tot diplomatieke posten die over de nodige uitrusting beschikken, materiële toegang tot de heel dure procedure). Ook de procedure brengt heel ernstige problemen met zich mee (geen formalisering van cruciale fases zoals de mededeling van de resultaten). Onlangs is de lijst van Belgische diplomatieke posten die DNA-tests kunnen uitvoeren, uitgebreid tot 32. Vanaf januari 2009 zullen deze posten allemaal de nieuwe techniek voor bloedafname met een lancet toepassen waarbij bloeddruppels op een vloeipapier worden opgevangen. Deze nieuwe techniek is minder omslachtig en sneller dan de vorige.

Het Fonds voor Gezinshereniging is nu ook met zijn activiteiten gestart. Dit fonds moet erkende vluchtelingen bijstaan (ongeacht of ze de Belgische nationaliteit hebben verworven of niet) bij hun procedure tot gezinshereniging door het financieren van vliegtuigtickets en/of DNA-tests onder de vorm van persoonlijke leningen. Het Belgische Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV) beheert het fonds en beslist op basis van een dossier voorgelegd door een partnersvereniging of een OCMW om een lening al dan niet toe te staan. Het betreft een proefproject voor twee jaar dat nadien wordt geëvalueerd. Het Centrum is lid van het Begeleidingscomité.

EXTERNE BIJDRAGE

TASTEN DE PROCEDURES TER BESTRIJDING VAN SCHIJNHUWELIJKEN DE FUNDAMENTELE RECHTEN AAN? - Marie-Laure Lagier (*stagiaire bij het Centrum, zomer 2008*)

De praktische studie van de strijd tegen schijnhuwelijken is het resultaat van een interview met zes koppels die deze procedures hebben doorlopen. Het optekenen van hun getuigenissen was bijzonder verrijkend.

1. Over de omstandigheden waarin de verhoren plaatsvonden

De verhoren duren doorgaans twee tot drie uur zonder onderbreking. De personen krijgen niets te drinken aangeboden, zelfs geen water. *'Het heeft drie uur geduurd, het was warm.'* *'Ze hebben me vijf uur vastgehouden zonder eten of drinken en ik mocht ook niet naar het toilet gaan!'*

De verhoren vinden meestal in een afgesloten kantoor plaats, zodat storende andere gesprekken zijn uitgesloten en derden ook niet kunnen horen wat er wordt besproken. Meestal nemen twee of drie personen het verhoor af: *'We werden ontvangen door een vrouw en een man (...). Er was ook nog een derde persoon die op de computer werkte.'* *'Een inspecteur en een tolk waren aanwezig.'* Dit is echter niet altijd zo. Soms neemt alleen een inspecteur het verhoor af: *'We waren met zijn tweeën.'* De twee partners worden ook niet altijd door dezelfde persoon of hetzelfde aantal personen verhoord: *'Hij werd door één persoon verhoord, maar bij mij waren drie personen aanwezig. Maar nadien kwam de persoon die mijn man had verhoord naar mij en stelde alle vragen die hij daarvoor aan mijn man had gevraagd.'* *'Bij hem waren twee personen aanwezig, bij mij slechts één.'*

2. Over de vragen en de houding van de verhoorders

Met het aparte interview en verhoor van de echtgenoten wil men nagaan of allebei de personen een levensgemeenschap tot stand willen brengen. Met de vragen probeert men te achterhalen of de beide personen elkaar kennen. Sommige vragen kwamen echter over als incoherent en te verregaand binnen het kader van het verhoor.

Vaak worden vragen over het intieme leven van het koppel gesteld, zoals bij mev. B: *'Ze hebben me gevraagd of ik normale seksuele betrekkingen had. Toen ik hem vroeg wat hij met 'normaal' bedoelde, zei hij 'Wat doe je met hem en hoe vaak per maand? Bespringt hij je één keer per maand?'*, *'Daarna begon hij met zijn liefdesverhalen en meer van dat alles; hij leek wel een seksmaniak.'*

Er werden nog meer vragen gesteld die niets te maken hadden met de kwestie waarvoor de echtgenoten waren opgeroepen. Zo werden er aan een persoon die hier clandestien verbleef voortdurend werkgerelateerde vragen gesteld. Er werden ook vragen over het verleden van de persoon gesteld, die niet direct of indirect verband hadden met de huidige situatie. Mevr. A vertelt hoe een inspecteur van de Burgerlijke Stand (BS) haar verhoorde over haar eerste huwelijk in 1966. *'Ik heb me boos gemaakt toen hij me over 66/67 ondervroeg. 1966 en 1967. Ik heb aan die meneer gezegd dat hij vragen kon stellen over nu en over verleden jaar, en zelfs over 2006 of 2007, maar niet over 1966 of 1967. Dat is dertig jaar geleden en heeft niets te maken met dit verhoor (...) Zelfs een crimineel stelt men geen vragen over 1966 of 1967.'*

Door gerichte vragen over alledaagse dingen te stellen, probeert men tegenstrijdigheden aan het licht te brengen, op grond waarvan het huwelijk dan kan worden geweigerd. De vraag is of deze tegenstrijdigheden over alledaagse dingen zwaar genoeg wegen om het huwelijk te weigeren. De partijen beschouwen deze vragen als een 'doortastende' zoektocht naar een specifiek en vaak miniem detail dat kan dienen als motivering van de weigering: *'Ze stellen strikvragen om te achterhalen of ik agressief ben, ze muggenziften.'* Dhr. U legt uit hoe eenvoudig het is om een tegenstrijdigheid aan het licht te brengen. *'Ik heb mijn vrouw gevraagd welke vragen ze hadden gesteld. Sommige vragen hadden we niet op dezelfde manier beantwoord, maar ik vond dat verwaarloosbaar. Zo hebben ze mij bijvoorbeeld gevraagd naar welke film we keken. Maar u kunt 's avonds thuis zijn en mevrouw kan ook iets anders willen bekijken, komt op iets anders uit, zodat je niet meer precies weet wat het nu precies was. Ik had gezegd wat ik dacht gezien te hebben, en zij wat zij had gezien. Men stelde ons bijvoorbeeld ook de vraag wanneer we hadden gegeten. Ik had het uitgerekend: er was een nieuwsuitzending, dus moest het 20 uur zijn geweest. Maar het bleek 19 uur te zijn geweest. Het klopt, mijn vrouw had 19 uur gezegd omdat het niet het nieuws op France 2, maar op RTL TVI was en dat begint om 19 uur. Om dat soort van tegenstrijdigheden ging het.'*

De koppels hebben vaak de indruk dat de ambtenaren van de BS of inspecteurs een houding aannemen, waardoor de koppels zich inferieur voelen. Ze vinden hun opmerkingen misplaatst, angstaanjagend en intimiderend. Het individu voelt zich onzeker. Mevr. B vertelt over de misplaatste houding van de inspecteur: *'De tolk sprak Frans, wat de inspecteur zagezegd*

niet sprak. Maar om vragen over mijn seksleven te stellen, sprak hij plots wel Frans en maakte hij grapjes met de andere. Ik voelde me simpel en wat naïef.’ Aan mijn toekomstige man hebben ze gezegd: Ben je niet bang om te trouwen met een vrouw die vroeger al met een Marokkaan was getrouwd?’ De inspecteur zei tegen dhr. V: ‘Het ziet er beroerd voor je uit.’

Met hun houding zetten de inspecteurs en de ambtenaren van de BS de verhoorden op hun ongemak. De verhoorde voelt zich soms een misdadiger. Soms ontardt die houding in intimidaties of bedreigingen. De verhoorde voelt zich dan echt een misdadiger. Dhr. V. legt uit hoe de politie ermee dreigde om hem als schuldige af te schilderen bij de overheid van zijn land: *‘Ze zeiden dat ik me voor een correctionele rechtbank zou moeten verantwoorden (...) Daarna zeiden ze dat ze naar het ministerie van Justitie in T. ...zouden bellen. Dit komt neer op onderdrukking, en zelfs op een impliciete aantijging.’*

3. Over het proces-verbaal van verhoor

Alle ondervraagde koppels melden dat ze niet op de hoogte werden gebracht van hun recht om een kopie van het proces-verbaal van het verhoor te krijgen. De autoriteiten doen dit niet automatisch, alleen als de betrokkene erom vraagt. Naargelang de gemeente is de kopie onmiddellijk of na enkele dagen beschikbaar. *‘Ik heb geen kopie gekregen, (...), ik heb alleen gezegd: Heb ik recht op iets? Waarop hij heeft geantwoord: Neen, we zijn klaar, u kunt vertrekken.’ ‘Hebt u een kopie gekregen? Neen. We hebben ons proces-verbaal doorgenomen en vervolgens voor gelezen en goedgekeurd getekend. Daarna heeft onze advocaat gezegd dat we dit konden vragen. Maar ze hebben ons niet gezegd dat we konden vragen om een kopie te krijgen en we hebben ook geen dubbel ontvangen. Later bij de politie waren de vragen gericht. We hebben het pv getekend en een kopie gevraagd, want nu wisten we dat we dit mochten vragen en we hebben ook onmiddellijk een kopie gekregen.’*

Volgens sommige koppels geven de pv's ook niet of slecht weer wat er tijdens het verhoor is gezegd. Als de partijen een fout zien, melden ze dat en wordt die gecorrigeerd. Soms wordt er echter niets gecorrigeerd omdat de persoon de taal onvoldoende beheerst en de nuances niet vat, of gewoon omdat hij of zij het niet durft vragen: *‘Voor mij hebben ze niets gecorrigeerd, want toen ik keek, zag ik dat het ergens Frans was. Ik zei hem neen, dat heb ik niet gezegd, waarop hij zei: Meneer, alles wat hier staat, hebt u gezegd.’* Ook wordt niet alles in de pv's vermeld: *‘Alle vragen over normale seksuele betrekkingen, stonden niet in het pv.’*

4. Over de gevoelens van de personen

Nadat het verhoor is afgelopen, worden de verhoorden overmand door allerhande uiteenlopende gevoelens. Iedereen is het erover eens dat ze het gevoel hebben ‘als een crimineel te zijn behandeld’: *‘Zelfs een misdadiger vragen ze niets over 1966 of 1967’, ‘Ze dachten dat we hem hadden gestolen (nvda: een flatscreen-tv), heel eigenaardig’, ‘Ze zeiden me dat ik me voor de correctionele rechtbank zou moeten verantwoorden’, ‘Ze hebben me vijf uur vastgehouden zonder eten of drinken; ik mocht ook niet naar het toilet, net een misdadiger’.* Iedereen voelde zich aangevallen, alsof de autoriteiten het op hen hadden begrepen; ze voelden zich net een slachtoffer van racisme: *‘Ik ben Waalse en mijn man is Marokkaan, racisten!’*, *‘Als ze iemand zien zoals ik, worden ze gemeen.’ ‘Ze heeft ons gezegd: U bent geen Belgen, mensen zoals jullie worden niet toegelaten tot het grondgebied’, ‘Ik had echt het gevoel dat ze tegen ons waren’, ‘Ze hebben iets tegen me, zoveel is duidelijk’, ‘Het lijkt erop dat hij iets tegen me heeft, iets tegen Arabieren heeft, ik weet het niet, maar die dag had ik het duidelijk verkorven.’*

Sommigen ervaren de procedure zelf als onrechtvaardig, omdat ze in elke gemeente anders is en voor verwarring kan zorgen: *‘Klaarblijkelijk geeft de stad L. euh automatisch een onderzoeksopdracht aan de politie wanneer het gaat om een dossier van een persoon met de Belgische nationaliteit met een niet-Europeaan (...) De stad L. doet dit vaker’, ‘Het is allemaal heel tegenstrijdig, de ene zegt dit en de andere dat’, ‘Als iedereen gelijk is, op hetzelfde niveau staat, niet het recht heeft om dit of dat te doen en iedereen op dezelfde manier wordt behandeld, dan stoort me dat niet.’*

Naast het gevoel dat ze als misdadigers worden behandeld, voelen de personen zich vaak inferieur en onzeker. Het lijkt alsof ze niet alles vatten en hun moreel krijgt een opdoffer: *‘Ik zeg u dat hij me heeft geraakt, hij heeft al mijn vragen en mijn verhoor om zeep geholpen’, ‘Ze komen om indruk te maken, je een pandoering te geven en je te geringschatten’, ‘Ze hebben me van mijn stuk gebracht, ik zie het niet meer zitten, ik heb geen zelfvertrouwen meer’, ‘Ik was niet op mijn gemak. Waarom? Ik heb het u gezegd: alles in het Nederlands’, ‘Ik ben erg boos vertrokken en maakte me grote zorgen over de geuite bedreigingen.’*

Ze maken allemaal melding van dit gevoel van onzekerheid, onrechtvaardigheid en hardnekkigheid om toch maar iets te kunnen vinden.

C. Aanbevelingen - Recht op gezinsleven



1. De vele voorwaarden die de Belgische wetgever hanteert voor het recht op gezinshereniging en gezinsvorming en alle problemen die hieruit en uit de bestaande voorwaarden voortvloeien, brengen het Centrum ertoe om de regering te adviseren geen nieuwe materiële voorwaarden aan de wetgeving betreffende gezinshereniging en gezinsvorming toe te voegen zonder eerst de bestaande voorwaarden te toetsen op hun inzetbaarheid en efficiëntie (leeftijd, huisvesting, ziekteverzekering, bestaansmiddelen).
2. Het Centrum pleit ervoor om de bestaansmiddelen-voorwaarde alleen in de wet op te nemen wanneer ze zo is omschreven dat bepaalde groepen er niet actief of passief door worden gediscrimineerd. Bovendien mag de invoering van de voorwaarde niet leiden tot directe of indirecte discriminatie op basis van vermogenstoestand of handicap. In dit verband is een flexibele omschrijving van de inkomsten die in aanmerking komen belangrijk voor een realistische inschatting van de bestaansmiddelen van de hereniger.
3. Het Centrum pleit ervoor om bij het daadwerkelijk inschrijven van de bestaansmiddelenvoorwaarde in de wet - nadat die zo is omschreven dat ze niet discrimineert - ze de facto de materiële voorwaarden inzake huisvesting en ziekteverzekering vervangt omdat die praktisch en wettelijk voor enorme moeilijkheden zorgen. In haar verslag wijst de Europese Commissie in dit verband op het onredelijke karakter van de eis dat deze voorwaarde moet zijn vervuld vóór de gezinsleden naar België komen, gelet op de duur van de eerste (huisvesting) procedure.
4. Het Centrum pleit ervoor om de integratievoorwaarde, indien ze wordt toegevoegd aan de wet op gezinshereniging, niet de vorm te geven van een individuele kwaliteit die moet worden getoetst, maar van een maatregel die erop is gericht een integratiebeleid uit te stippelen dat aanzet tot het leren van talen en dat de personen wegwijs maakt in de politieke en maatschappelijke structuren van het gastland.
5. Het Centrum roept op om zowel Europeanen als niet-Europeanen een gelijke behandeling aan te bieden, zowel bijvoorbeeld qua dienstverlening als toegankelijkheid van gemeentelijke diensten.
6. Het Centrum beveelt aan om eenzelfde rechtsbescherming te bieden aan de personen die een geregistreerd partnerschap wensen aan te gaan, zoals aangeboden aan personen die een huwelijksaanvraag hebben ingediend.
7. Het Centrum benadrukt dat de controles in de strijd tegen schijnhuwelijken, - partnerschap niet systematisch dienen te gebeuren. Enkel gegronde vermoedens verantwoorden een onderzoek.
8. Het Centrum vraagt aandacht voor de procedurele waarborgen (termijnen, beroepsmogelijkheid, informatieverstrekking), waarbij uniformiteit in de toepassing van het bestaande wettelijk instrumentarium nagestreefd dient te worden.
9. Het Centrum herhaalt nogmaals het belang om nauwkeurige, vergelijkbare en toegankelijke statistieken te publiceren, ter bevordering van transparante communicatie.
10. Het Centrum herhaalt zijn voorstel voor het opnemen van erkenningbeslissingen van buitenlandse akten van burgerlijke staat (positieve en negatieve) in een centraal register waarbij deze bindend zijn voor andere overheden tot een rechtbank hier anders over beslist.
11. Het Centrum adviseert om de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RVV) in het kader van de gezinsherenigingsprocedure volle rechtsmacht toe te kennen.
12. Het Centrum adviseert om de terugwerkende kracht van de ontbinding van een huwelijk op de verblijfsvergunning te beperken:
 - » in tijd: na verloop van een bepaalde periode moet de intrekking van het verblijfsrecht als sanctie worden uitgesloten.
 - » voor de betrokken personen.
13. Het Centrum adviseert om personen die een visum aanvragen, beter te informeren over onder meer de andere voorwaarden waaraan ze moeten voldoen om het land in te mogen. Een visum is immers slechts een machtiging om zich bij de grens aan te bieden. DNA-tests mogen slechts een laatste redmiddel zijn ter vervanging van rechtsgeldige documenten en moeten aan duidelijke procedures worden onderworpen. Het kader hiervoor moet in een wet of een reglement worden gegoten die op een transparante manier de parameters van de procedure uiteenzet. De autoriteiten moeten de kosten van de test voor hun rekening nemen, zeker als de test positief is.

HOOFDSTUK 5

DETENTIE EN VERWIJDERING





A. Cijfers en demografie

Er zijn nagenoeg geen betrouwbare gegevens beschikbaar over de illegale migratie an sich. Wel bestaan er een aantal databanken die een zo correct mogelijk beeld kunnen helpen vormen van de actuele situatie op het vlak van de detentie en verwijdering van vreemdelingen in onwettig verblijf.



1. Terugdrijvingen

De statistieken over de aanpak van illegale immigratie werken met drie indicatoren die doorgaans ook gebruikt worden om het fenomeen van de illegale immigratie in het algemeen te bestuderen:

- » het aantal terugdrijvingen, of vreemdelingen aan wie men de toegang tot het grondgebied ontzegt;
- » het aantal aanhoudingen van vreemdelingen in onwettig verblijf;
- » het aantal gevallen van 'gedwongen' of 'begeleide' terugkeer van vreemdelingen in onwettig verblijf.

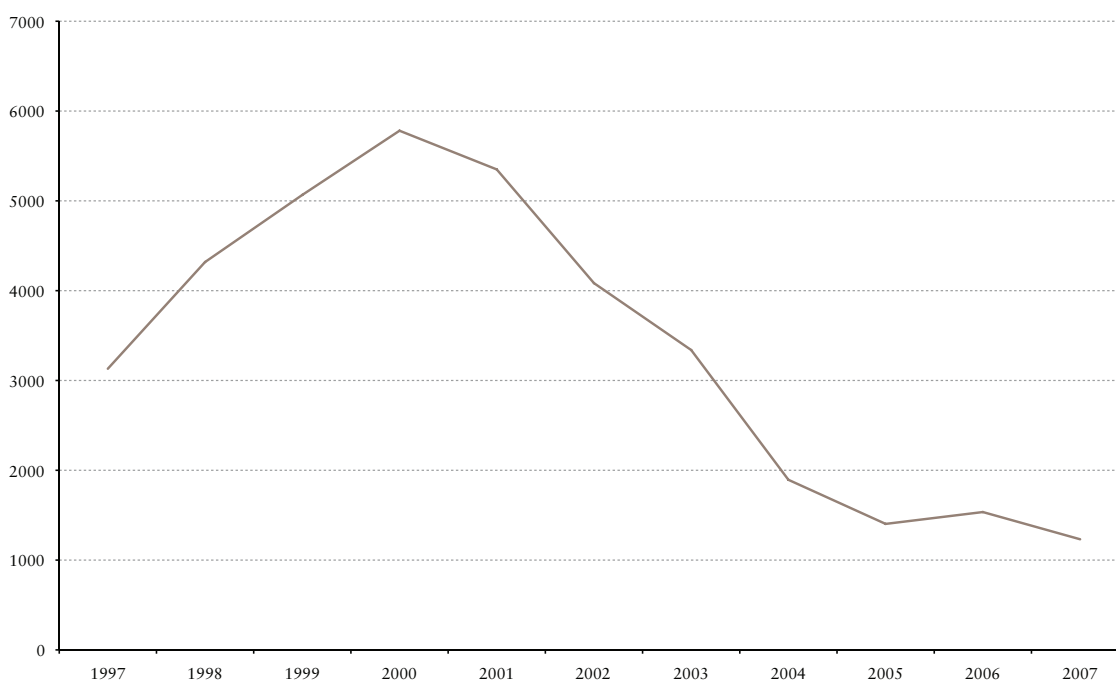
Deze statistieken zeggen zowel iets over de controle- en verwijderingspraktijken als over het fenomeen van de illegale immigratie in het algemeen. Ze dienen met de grootste voorzichtigheid gebruikt en geïnterpreteerd te worden, aangezien ze het resultaat zijn van een administratieve en politionele activiteit met eigen regels, die in de loop van de tijd kunnen wijzigen.

Gezien de feiten is het haast onmogelijk de evolutie van het aantal terugdrijvingen te gebruiken, als indicator voor de illegale immigratie. De terugdrijvingen worden

immers enorm beïnvloed door de administratieve en politionele activiteiten van de grenscontrolediensten. De laatste jaren is het aantal terugdrijvingen immers sterk teruggelopen, van 5.781 terugdrijvingen in 2000 naar 1.232 in 2007 (figuur 25). Deze sterke daling kan op verschillende manieren uitgelegd worden. In de eerste plaats als gevolg van het faillissement van Sabena, dat het aantal vluchten uit Afrika sterk heeft doen verminderen. En eveneens als gevolg van een algemene daling van het luchtverkeer. Een andere reden van het fors gedaalde aantal terugdrijvingen is ongetwijfeld de wijziging van de praktijken inzake illegale immigratie. Uiteindelijk moeten we vaststellen dat deze gegevens geen echt inzicht bieden in de druk die de illegale migratiestromen op de buitengrenzen uitoefent.

Figuur 25. Evolutie van het aantal terugdrijvingen van vreemdelingen (niet-EU-onderdanen)

(Bron: Dienst Vreemdelingenzaken, Grenscontrole / uit de databank van de werkgroep CIBGGI)



2. Intercepties van vreemdelingen in onwettig verblijf

Vaak wordt het aantal vreemdelingen dat onwettig in België verblijft, afgeleid uit het aantal intercepties (Perrin, 2006a). Net als bij terugdrijvingen kan dat een sterk vertekend beeld geven, aangezien niet alle groepen evenveel risico lopen om administratief aangehouden te worden. Naargelang hun kenmerken, gedrag of politieke praktijken worden bepaalde categorieën immers vaker aangehouden dan andere.

Tot 1999 daalde het aantal administratieve aanhoudingen fors, om tussen 1999 en 2003 weer sterk te stijgen, van 14.900 tot 22.700 arrestaties. Daarna daalde het aantal administratieve aanhoudingen opnieuw tot 14.300 in 2007 en 16.070 in 2008. Het jaar 2008 vormt dus een breekpunt in die dalende trend, die in 2004 werd ingezet. Het valt eveneens op dat met het aantal aanhoudingen ook het aantal repatriëringen en uitgereikte 'bevelen om het grondgebied te verlaten' is gedaald. Het aantal opsluitingen na arrestatie lijkt zich dan weer om en bij de 2.000 te stabiliseren (figuur 26). Het jaar 2008 kenmerkt zich ook door een hoger aantal opsluitingen hetgeen in grote delen verbonden is met de daling van het aantal repatriëringen sinds 2004¹⁰⁹. Een meer doorgedreven onderzoek die zou bepalen of deze recente evoluties geen andere aanpak in de naleving van de legale immigratie weerspiegelen zou interessant zijn.

De discrepantie tussen het aantal repatriëringen en het aantal aanhoudingen van vreemdelingen in onwettig verblijf laat ons duidelijk vermoeden dat niet alle vreemdelingen in onwettig verblijf gerepatriëerd worden. In de praktijk krijgt 73% van de geïntercepteerde vreemdelingen in onwettig verblijf, enkel een Bevel om het grondgebied te verlaten (BGV). De voortgezette daling in het aantal repatriëringen zorgt er voor dat 2008 gekarakteriseerd wordt door een veel hoger aantal opsluitingen dan repatriëringen. Het aantal personen dat na aanhouding rechtstreeks wordt gerepatriëerd tegenwoordigt immers 13% van de aanhoudingen. De overblijvende 14% duidt op personen in detentie, zonder dat het evenwel mogelijk is na te gaan hoeveel van deze personen uiteindelijk gerepatriëerd zullen worden.

Het vaakst op Belgisch grondgebied aangehouden, zijn vreemdelingen van Aziatische afkomst, o.a. Indiërs, Irakezen, Afghanen en Iraniërs, die alleen al 60% uitmaken van alle sinds 2001 administratief aangehou-

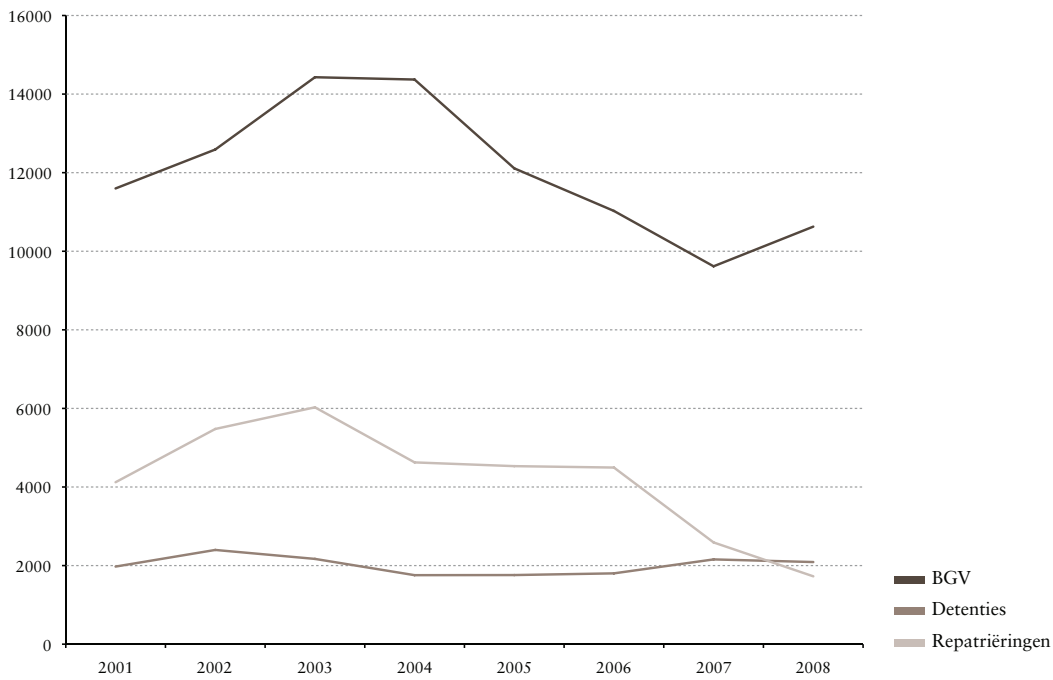
den Aziaten (figuur 27). Sinds 2005 vormen onderdanen van Noord-Afrikaanse landen de op één na grootste groep aangehouden vreemdelingen in België. Sinds de start van de regularisatiecampagne eind 1999 nam het aantal aanhoudingen van Noord-Afrikanen (en in het bijzonder van Marokkanen en Algerijnen) voortdurend toe. De situatie veranderde echter tussen 2004 en 2007, toen hun aantal niet langer bleef stijgen en zelfs leek te dalen, om in 2008 weer in stijgende lijn te gaan. Sinds 2004 vormen de Marokkanen veruit de grootste groep van vreemdelingen die hier onwettig verblijven en administratief aangehouden worden¹¹⁰. In 2008 lijken de Algerijnen met 2.424 aanhoudingen stilaan uit te groeien tot de grootste groep aangehouden vreemdelingen op Belgisch grondgebied. Het aantal administratief aangehouden vreemdelingen uit Sub-Saharisch Afrika kende tot 2004 eveneens een stijging, zij het in mindere mate, om tussen 2004 en 2007 opnieuw te dalen. Ook hier vormde 2008 een breekpunt. In 2008 is er dus een duidelijke toename van het aantal aanhoudingen van vreemdelingen van Aziatische en Afrikaanse nationaliteit (zowel Noord-Afrika als ten zuiden van de Sahara).

Het aantal administratieve aanhoudingen van vreemdelingen uit de 12 nieuwe EU-lidstaten (voornamelijk Roemenen, Polen en Bulgaren) vertoont sinds 2004 een dalende trend (figuur 27). Het jaar dat deze landen toetraden, in 2004 en 2007, werd een forse daling van het aantal aanhoudingen en repatriëringen opgetekend (figuur 25). Ook de aanhoudingen van 'Europeanen van buiten de EU' lijken voortdurend te dalen, van ongeveer 5.200 aanhoudingen in 2001 naar iets meer dan 1.370 in 2008. Deze twee nationaliteiten groepen (zowel de onderdanen van de 12 nieuwe Lidstaten, als de Europese onderdanen buiten de EU) hebben in grote mate bijgedragen tot de daling in het aantal aanhoudingen van vreemdelingen tussen 2003 en 2008. Voor onderdanen uit Azië en Afrika zien we een stijgende beweging in het aantal aanhoudingen in 2008, hetgeen we niet hebben kunnen waarnemen voor de twee voormelde Europese groepen, noch voor personen komende uit Latijns-Amerika.

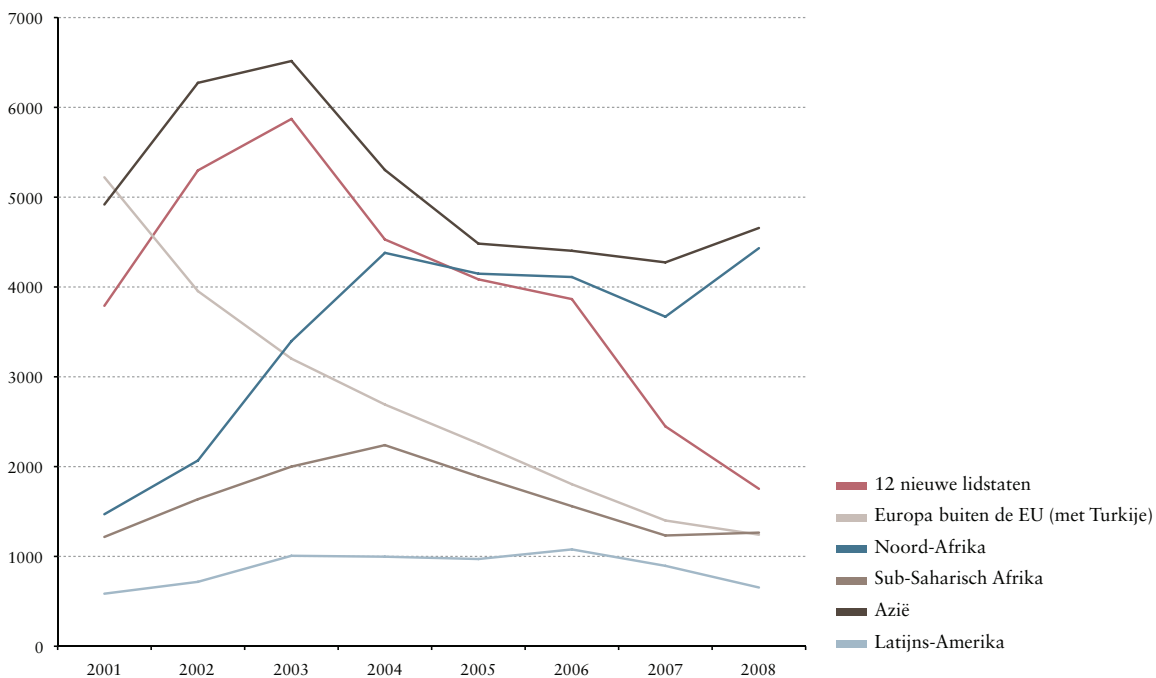
109 De categorie repatriëringen komt pas vanaf 2001 voor in de gegevens van Dienst Vreemdelingenzaken.

110 Cijfers van de voornaamste nationaliteiten van vreemdelingen die in 2006 onwettig in België verbleven en administratief werden aangehouden, zijn terug te vinden in het 'Jaarverslag Migratie 2007'.

Figuur 26. Evolutie van de onmiddellijke gevolgen van intercepties van vreemdelingen in onwettig verblijf tussen 2001 en 2008. (Bron: Dienst Vreemdelingenzaken)



Figuur 27. Evolutie van het aantal administratieve aanhoudingen van vreemdelingen volgens grote nationaliteitengroepen, 2001-2008 (Bron: Dienst Vreemdelingenzaken)



Om deze evoluties te interpreteren, en dan vooral de stijging in het aantal administratieve aanhoudingen in 2008, dienen we minstens voorzichtig te zijn. Vooreerst we concluderen dat dit samenhangt met een stijging in het aantal vreemdelingen in onwettig verblijf, kan deze stijging immers verbonden zijn met een intensere activiteit van de politie, of een grotere blootstelling van bepaalde groepen vreemdelingen.

Via de gedwongen of begeleide terugkeer van vreemdelingen in onwettig verblijf is het niet mogelijk, een beeld te krijgen van de illegale aanwezigheid van vreemdelingen in België of 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. Ze zijn pas zinvol wanneer de verwijderingen in verband worden gebracht met de intercepties die eraan voorafgaan (Perrin, 2006a). Begin 2000 zagen we een groei van het aantal repatrieringen, in 2004 een gevoelige daling. Tot 2006 was er vervolgens een lichte toename, het jaar daarop alweer een sterke daling (in 2006 werden 6.629 repatrieringen opgetekend, in 2007 4.311)¹¹¹. Die terugval van het aantal repatrieringen is bijzonder opvallend voor de Roemenen en de Bulgaren, samen goed voor meer dan de helft van de daling. Beide landen zijn op 1 januari 2007 nl. lid geworden van de Europese Unie, waardoor de nieuwe EU-onderdanen pas gerepatrieerd worden indien ze een gevaar vormen voor de openbare orde of betrappt worden op zwartwerk.

Tabel 4. Vreemdelingen in onwettig verblijf gerepatrieerd in 2007 volgens nationaliteit (Bron: Dienst Vreemdelingenzaken)

	Aantal	Percentage
<i>Roemenië</i>	610	14,1%
<i>Brazilië</i>	567	13,2%
<i>Bulgarije</i>	480	11,1%
<i>Polen</i>	475	11,0%
<i>Marokko</i>	278	6,4%
<i>Albanië</i>	216	5,0%
<i>Rusland</i>	145	3,4%
<i>Turkije</i>	118	2,7%
<i>Servië</i>	101	2,3%
<i>Slowakije</i>	100	2,3%
<i>Irak</i>	78	1,8%
<i>Congo (R.D.C.)</i>	70	1,6%
<i>Oekraïne</i>	63	1,5%
<i>Nigeria</i>	59	1,4%
<i>Afghanistan</i>	56	1,3%
<i>Servië (Kosovo)</i>	52	1,2%
<i>Georgië</i>	49	1,1%
<i>Pakistan</i>	46	1,1%
<i>China</i>	42	1,0%
<i>Litouwen</i>	40	0,9%
<i>Tsjechische Republiek</i>	39	0,9%
<i>Algerije</i>	37	0,9%
Totaal	4311	

111 De gegevens over de in 2006 gerepatrieerde vreemdelingen in onwettig verblijf staan volgens nationaliteit vermeld op p.82 van het 'Jaarverslag Migratie 2007'

B. Uitdagingen

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. Hoewel er in 2008 al heel wat vooruitgang is geboekt op het vlak van de detentie van gezinnen met kinderen, is er nog onvoorstelbaar veel werk aan de winkel. In december 2008 werden diverse bepalingen van het Koninklijk Besluit dat het regime en de werking van de gesloten centra¹¹² bepaalt, geannuleerd door de Raad van State¹¹³.



1. De detentie van gezinnen met kinderen: een belangrijke stap

In 2008 is een belangrijke stap voorwaarts gezet: de belofte om alternatieven te ontwikkelen voor de detentie van gezinnen met kinderen in gesloten centra werd in een eerste concrete maatregel omgezet. In oktober 2008 werden drie van de voorziene open wooneenheden ingericht om gezinnen op te vangen in afwachting van hun vertrek. Het project zou negen eenheden in totaal voorzien. Het gaat om gezinnen die het voorwerp zijn van een besluit tot verwijdering, maar ook om gezinnen waarvoor België aan een andere EU-Lidstaat heeft gevraagd, om de verantwoordelijkheid voor de behandeling van de asielaanvraag (opnieuw) over te nemen. Vroeger werden gezinnen uit die categorieën vastgehouden in het centrum 127bis of in het centrum voor illegalen van Merksplas. Voortaan kunnen de kinderen met hun ouders terecht in open wooncentra, zonder er opgesloten te worden. Ze krijgen een 'coach' toegewezen, die hen zo goed mogelijk op hun vertrek moet voorbereiden.

Het Centrum heeft er meermaals op gewezen dat het de detentie van kinderen in gesloten centra onaanvaardbaar vindt. We juichen de geleverde inspanning voor een betere naleving van de rechten van het kind dan ook alleen maar toe. Helaas moeten we vaststellen dat dit alternatief voor detentie niet op alle kinderen betrekking heeft. Gezinnen die het voorwerp uitmaken van een besluit tot terugdrijving worden immers nog steeds in het INAD-centrum vastgehouden. Gezinnen die zonder de vereiste documenten aan de Belgische grens een asielaanvraag indienen, worden bovendien nog steeds gedurende de volledige looptijd van de procedure opgesloten in het centrum 127 te Melsbroek, waarna zij soms worden overgebracht naar het centrum 127bis te Steenokkerzeel¹¹⁴.

In zijn arrest van 10 december 2008 heeft de Raad van State nochtans geoordeeld dat artikel 83 van het koninklijk besluit (KB) van 2 augustus 2002 dat de detentie van kinderen in een gesloten centrum voorziet, niet geannuleerd zou moeten worden. Zij oordeelde zo, aangezien enerzijds sinds de aanneming van voornoemd KB meerdere wetgevende wijzigingen ter bescherming van minderjarigen werden doorgevoerd en anderzijds de mogelijkheid tot detentie van een minderjarige voortvloeit uit de vreemdelingenwet en niet het KB.

Volgens de cijfers die door de Dienst Vreemdelingenzaken aan het Centrum werden overgemaakt¹¹⁵, werden van januari tot december 2008 137 gezinnen met minderjarige kinderen vastgehouden. Daarvan bevonden er zich 115 in het centrum 127, het centrum 127bis en te Merksplas en 22 in het Inad. Het aantal minderjarige kinderen in deze periode komt neer op 270: 18 in het centrum 127, 169 in het centrum 127bis, 55 in Merksplas en 28 in het Inad-centrum.

De 6 belangrijkste nationaliteiten zijn: Rusland (28,47% van de families – hierbij 77 minderjarige kinderen), Servië (13,13% van de families, - 57 minderjarige kinderen), Macedonië en Brazilië (4,38% van de families – 24 minderjarige kinderen), Afghanistan en Kosovo (3,65% van de families – hierbij 19 minderjarige kinderen).

In 2008 werden 146 minderjarige kinderen uit de centra naar de grens geleid, 23 gerepatriëerd, 21 teruggedreven, 78 vrijgesteld en 1 vertrok vrijwillig met IOM. Eén minderjarig kind ten slotte verbleef nog met zijn familie in een gesloten centrum tijdens de jaarovergang 2008 – 2009.

Het Centrum ontvangt gedurende het kalenderjaar van de Dienst Vreemdelingenzaken de maandelijkse statistieken zoals ze bijgehouden worden door de gesloten centra. Op basis van deze statistieken berekende het Centrum de cijfergegevens over de 7 belangrijkste nationaliteiten en de situatie van deze kinderen na detentie. We dienen hierbij wél op te merken dat enkel de situatie van de kinderen in het gesloten centrum 127bis en te Merksplas worden bekeken, aangezien het

ingediend, in totaal maximaal 7,5 maanden vastgehouden kunnen worden.

115 Deze cijfers werden door de Dienst Vreemdelingenzaken berekend op basis van de maandelijkse statistieken die de gesloten centra bijhouden en de individuele dossiers van de betrokken personen in detentie.

112 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».

113 RvS, arrest nr 188.705, 10 december 2008, onuitgegeven.

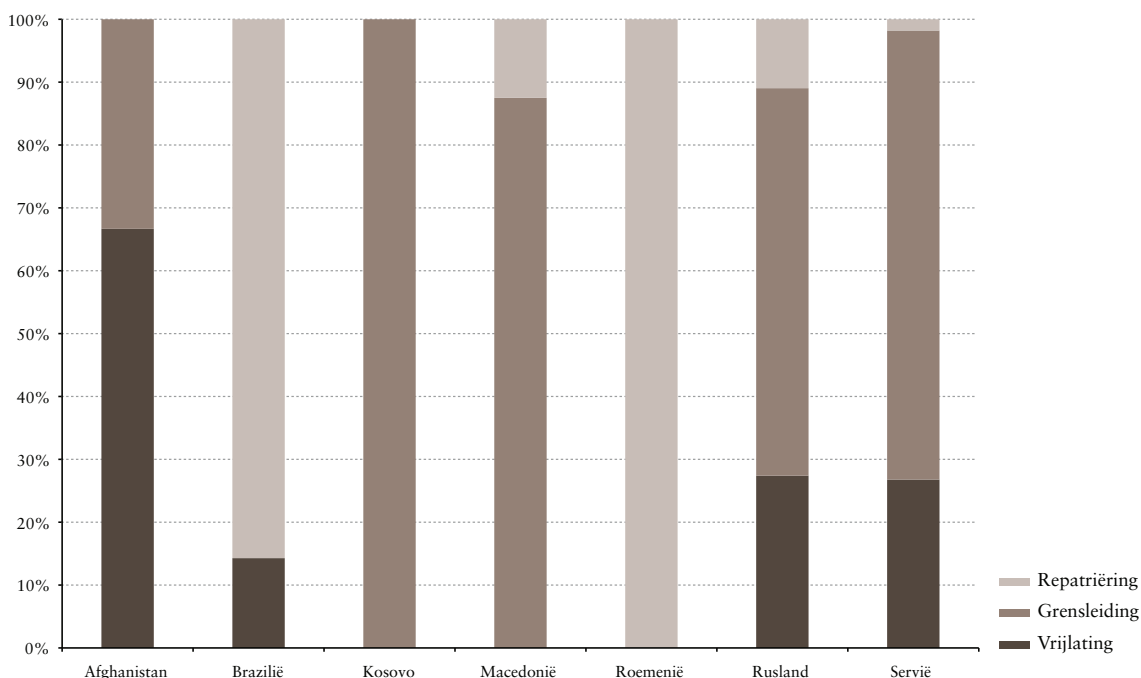
114 Personen die aan de grens een asielaanvraag indienen, kunnen tot twee maanden vastgehouden worden. Kent het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen hen geen vluchtelingen- of subsidiaire beschermingsstatus toe en beslissen de afgewezen asielzoekers bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen tegen dat besluit in beroep te gaan, dan kunnen ze nog 15 dagen langer worden vastgehouden (Art. 74/5 § 2 van de wet van 15 december 1980). Die periode van 2,5 maanden kan na een definitieve weigering tot twee maal toe met twee maanden worden verlengd omdat de afgewezen asielzoeker beschouwd wordt als een vreemdeling die kan worden uitgezonden (artikel 74/5 § 1 van de wet van 15 december 1980). Bij ministerieel besluit kan de periode met nog een extra maand verlengd worden. In theorie zou een gezin dat aan de grens een asielaanvraag heeft

Centrum geen toegang had tot de cijfers over gezinnen met kinderen in het gesloten centrum 127 en het Inad. De cijfergegevens over het aantal kinderen in de belangrijkste nationaliteiten verschillen lichtjes van de gegevens ons door de DVZ verstrekt, maar de DVZ haalde zelf een aantal mogelijke verklaringen aan: bijvoorbeeld ten eerste het feit dat de uiteindelijk door DVZ vastgestelde nationaliteit van een persoon kan veranderen tussen het moment van binnenkomst in een gesloten centrum en het ogenblik waarop hij/zij het gesloten centrum verlaat, hetgeen gegevens betreffen waar het Centrum geen toegang toe heeft. Of ten tweede het feit dat het gesloten centrum te Merksplas in zijn maandelijkse statistieken onder “kinderen” zowel minderjarige als meerderjarige kinderen binnen een gezin rekent. De Dienst Vreemdelingenzaken laat ons ten slotte weten dat het een gegevensdatabank aan het ontwikkelen is, dat de gegevens van alle gesloten centra zal bijhouden, opdat in de toekomst een betrouwbare statistische databank ter beschikking zal zijn. Aangezien het Centrum reeds herhaaldelijk het belang van te kunnen beschikken over homogene, betrouwbare, transparante en geïntegreerde statistische gegevens betreffende de gesloten centra heeft benadrukt, kijkt het alvast uit naar de in werking treding van deze nieuwe gegevensdatabank.

Volgens de cijfergegevens die het Centrum aldus momenteel tot zijn beschikking heeft, zijn de 7 belangrijkste nationaliteiten: Rusland (33%, ofwel 81 kinderen), Servië (23%, ofwel 57 kinderen), Macedonië (7%, ofwel 17 kinderen), Afghanistan (5%, ofwel 12 kinderen), Kosovo (4%, ofwel 10 kinderen) en Brazilië en Roemenië (elk 3%, ofwel 7 kinderen).

Rekening houdend met het lage absolute aantal kinderen - met uitzondering van Servië en Rusland waar het absolute aantal kinderen toch redelijk hoog is - waardoor een vergelijkende statistische analyse niet sluitend kan zijn, vinden we bij de 7 meest voorkomende nationaliteiten toch de volgende situatie na een periode in detentie. Bij de kinderen van Afgaanse nationaliteit wordt bijna 70% vrijgelaten, en worden de overige kinderen naar de grens terug geleid in het kader van de Dublin overeenkomst. Hierbij kan men zich de vraag stellen, waarom kinderen van deze nationaliteit werden opgesloten, gezien het grote aantal vrijlatingen. Braziliaanse kinderen worden bijna allemaal gerepatriëerd (ongeveer 85%), maar een kleine minderheid komt toch vrij. Opmerkelijk is dat kinderen van Kosovaarse afkomst enkel en alleen maar worden terug geleid in het kader van de Dublin overeenkomst, waardoor men zich

Figuur 28. Situatie van de kinderen na detentie per belangrijkste nationaliteit (Bron: Dienst Vreemdelingenzaken. Berekening: CGKR)



kan afvragen of deze kinderen samen met hun ouders of familie enkel en alleen worden opgesloten in het kader van de Dublin procedure? Hetzelfde geldt trouwens voor de kinderen uit Macedonië, Servië en Rusland. In deze laatste drie categorieën wordt maximum 12% gerepatriëerd (Macedonië en Rusland; Servië komt amper aan 3%), waarbij voor de kinderen uit Rusland en Servië ook geldt dat zij indien terugleiding of repatriëring niet lukt worden vrijgelaten (toch bij beide categorieën bijna 30%). Ten slotte blijkt dat kinderen uit Roemenië allemaal gerepatriëerd worden. Hierbij mag men natuurlijk de rol van de toetreding van Roemenië tot de EU niet veronachtzamen.

Het is moeilijk te begrijpen waarom de detentie van kinderen nu eens onaanvaardbaar en dan weer gerechtvaardigd zou zijn. Noch het Verdrag van Chicago, noch de ‘Schengen Border Code’¹¹⁶ heeft voorrang op het Verdrag inzake de rechten van het kind, volgens hetwelk een kind slechts mag worden aangehouden in geval van uiterste noodzaak en voor een zo kort mogelijke periode¹¹⁷. Richtlijn 2003/9/EG over de minimale normen voor het onthaal van asielzoekers laat bovendien geen systematische detentie toe, zonder voorafgaande analyse van de specifieke situatie van de betrokken persoon. De Europese Commissie heeft België en nog enkele andere Lidstaten op de vingers getikt omdat het deze richtlijn niet toepast¹¹⁸. Als er voor niet-begeleide minderjarigen die zich aan de grens aanmelden, een juridische oplossing kon worden gevonden, dan moet die er volgens het Centrum ook zijn voor kinderen die wel door hun ouders worden begeleid. Een interessante denkpiste die concreet moet worden uitgestippeld, is die van een open centrum of een aparte woning met extraterritoriaal statuut.

Anderzijds ontbreekt het de recent ontwikkelde alternatieve maatregelen aan juridische omkadering, waardoor ze, hoe positief ook, op elk moment opgeschort kunnen worden. De principes van het Verdrag inzake de rechten van het kind zouden in de wet moeten worden opgenomen.

De wettelijke grondslag van de plaatsing van gezinnen in een aparte woning is dezelfde als die van de detentie of de ‘vasthouding’ in gesloten centra¹¹⁹. Zowel de maatregelen als dusdanig (betreft het al dan niet een vrijheidsberoving? wat is de termijn?), als de beroepen die ertegen ingesteld kunnen worden (kan de maatregel aangevochten worden voor de raadskamer?), zouden duidelijk uitgestippeld moeten worden. Volgens de informatie die ons door DVZ verschaft werd, is de wettelijke grondslag van de plaatsing van gezinnen in een aparte woning artikel 74/8§1 van de wet van 15 december 1980, maw dus dezelfde bepalingen qua opsluitingen en beroepsmogelijkheden als andere vasthoudingen.

Nog een aandachtspunt is het statuut van de ‘coaches’ die de gezinnen moeten begeleiden. De Dienst Vreemdelingenzaken lichtte ons in dat hun begeleiding gericht is op de terugkeer, analoog aan de functie van de medewerkers van de sociale diensten van de gesloten centra. Het zijn dan ook terugkeercoaches, volgens DVZ. Ondanks deze functiebeschrijving door DVZ, wenst het Centrum eraan te herinneren dat sociaal-maatschappelijk werk een vertrouwensband inhoudt tussen de rechthebbende en de dienstverlener. Die vertrouwensband kan slechts ontstaan als de deontologische basisprincipes van sociaal werk volkomen gerespecteerd worden, met name het beroepsgeheim, eerbied voor de persoonlijke levenssfeer, instemming van de rechthebbende en non-discriminatie¹²⁰.

116 Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodes), Publicatieblad van de EU, 13/04/2006.

117 Artikel 37 van het Verdrag inzake de rechten van het kind.

118 Report from the Commission to the Council and to the European Parliament on the application of Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, p.3.

119 Al naargelang het geval zal een beslissing genomen worden op basis van artikel 7, 27, 51/5 § 1 of artikel 51/5 § 3 van de wet van 15 december 1980.

120 Zie <http://www.diversiteit.be> voor een nota van het Centrum over de deontologie van sociaal assistenten. (september 2003).

2. Het arrest van de Raad van State van 10 december 2008

Het arrest dat de Raad van State op 10 december 2008 uitvaardigde, annuleert diverse bepalingen van het Koninklijk Besluit van 2 augustus 2002 dat het regime en de werkingsmaatregelen betreffende de gesloten centra regelt. De geannuleerde bepalingen zijn artikels 2, 21, 29, 35, 36, 72, 98/3°, 115 en 127.

Het Centrum wenst dieper in te gaan op de annulatie van artikels 2 en 36 die beiden een afzonderlijke behandeling toekennen aan de personen in detentie afhankelijk van het centrum waarin ze vastgehouden worden. Deze afzonderlijke behandelingen zouden verantwoord zijn door de bijzonderheden en de materiële situatie van de betrokken centra.

Zo voorziet artikel 2 dat het geheel aan rechten voorzien in het Koninklijk Besluit niet voorbehouden zijn voor de personen in detentie in het Inad centrum, aangezien dit centrum zich in de internationale zone van de luchthaven bevindt. Vervolgens voorziet artikel 36 dat de bepalingen over het bezoek van derden niet toepasbaar is op de personen in detentie in het centrum 127, aangezien dit centrum zich bevindt op het grondgebied van de luchthaven en dus niet toegankelijk is voor onbevoegden. Personen die in één van deze twee centra in detentie zitten, hebben bijgevolg geen bezoekrecht.

De Raad van State kon deze bewering niet onderschrijven. Wat betreft het Inad centrum verwijt zij de overheid dat deze enerzijds geen enkel Besluit heeft uitgevaardigd dat de functionering in dit centrum zou regelen. Anderzijds dat de overheid *“niet kan verantwoorden waarom geen enkele bepaling van het Koninklijk Besluit (van 2 augustus 2002) niet van toepassing zou kunnen zijn op de vreemdelingen die er vastgehouden worden, met name die bepalingen die de medische en juridische bijstand voorzien, de mogelijkheid om een klacht in te dienen, enz.”*

Reeds meerdere malen heeft het Centrum gepleit voor de aanneming van een reglementering die de functionering van het Inad centrum zou regelen, waarbij er minstens tegemoet gekomen wordt aan de internationale standaarden met betrekking tot de rechten van personen in detentie. Immers ongeacht de materiële contingenties die verbonden zijn met de plaats van detentie, dan nog kunnen deze niet verantwoorden dat de personen die er gedetineerd zijn hun fundamentele rechten niet kunnen uitoefenen. Het arrest van de Raad van State bevestigt deze eis.

Wat betreft de voorziene maatregel in artikel 36, oordeelt de Raad van State dat *“het simpele feit dat het centrum 127 zich in de transitzone van de luchthaven bevindt, heeft niet als effect dat de Staat ontslagen wordt van zijn verplichtingen ten aanzien van het recht op privé- en gezinsleven. Dit recht impliceert het recht om bezoek te ontvangen indien de detentie langer dan enkele dagen duurt.”* Zij voegt eveneens toe dat *“indien het onmogelijk is om aan dit recht te voldoen op het grondgebied van de luchthaven, dan dient de plaats van detentie te worden aangepast”*.

Vervolgens wenst het Centrum in te gaan op de annulatie van de artikels 21, 29, 35 en 72 van het KB. Deze bepalingen betreffen het recht op correspondentie, het recht op bezoek in een privélokaal, de verplichting om bezoek langer dan 24 uur op voorhand aan te kondigen en de mogelijkheid om de toegang tot media informatie voor de personen in detentie te beperken.

In haar analyse, die haar uiteindelijk tot de nietigverklaring van deze bepalingen voert, vergelijkt de Raad van State deze bepalingen met de reglementaire bepalingen van de penitentiaire instellingen, zoals bepaald in de wet van 12 januari 2005¹²². Op het einde van haar analyse, annuleert de Raad van State deze bepalingen, aangezien het toegepaste regime in de gesloten centra strenger was dan diegene toegepast in de penitentiaire instellingen, zonder dat hiervoor een verantwoording gegeven werd.

Uit het voorgaande onthoudt het Centrum dat het toegepaste regime in de gesloten centra niet strenger mag zijn, of niet minder garanties mag bieden dan diegene aangeboden in de strafinstellingen, zoals bovenal geregeld in de voormelde wet van 12 januari 2005.

121 RvSt, arrest nr 188.705, 10 december 2008, onuitgegeven.

122 Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden.

3. Detentie in gesloten centra en het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel

Het Centrum vestigde er eerder al de aandacht op dat vreemdelingen die worden vastgehouden in een gesloten centrum (en vooral in het INAD-centrum) in feite amper toegang hebben tot een daadwerkelijk rechtsmiddel¹²³. Tal van juridische en materiële obstakels maken het voor hen immers moeilijk om de beslissing van hun verwijdering naar behoren aan te vechten.

Het Grondwettelijk Hof en het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel

Het Centrum had zich in het bijzonder tot de wetgever gericht en hem verzocht de voorwaarden te versoepelen inzake de vorm en de termijn van de vordering tot schorsing in uiterst dringende noodzakelijkheid¹²⁴.

In zijn arrest van 27 mei 2008 stelt het Grondwettelijk Hof dat *“Wanneer de wetgever in een rechtsmiddel voorziet om tegen een verwijderings- of een terugnrijvingsmaatregel op te komen, [moet] hij de vreemdeling de nodige tijd geven om op dienstige wijze dat rechtsmiddel aan te wenden, door - in voorkomend geval, met de hulp van een raadsman - zijn verzoekschrift behoorlijk voor te bereiden en vervolgens neer te leggen.*

*Gelet op de verregaande gevolgen die een verwijderings- of een terugnrijvingsmaatregel voor de betrokkene zou kunnen hebben, is een termijn van vierentwintig uren niet redelijk verantwoord, in het bijzonder wanneer de maatregel daags vóór een weekend of een wettelijke feestdag wordt betekend.”*¹²⁵

Bijgevolg heeft het Grondwettelijk Hof de betwiste termijn van 24 uur afgeschaft. De bepaling in kwestie blijft daarbij wel van kracht tot 30 juni 2009 om de wetgever de nodige tijd te geven een nieuwe bepaling uit te werken die de vreemdeling een realistische termijn moet geven, in overeenstemming met zijn recht om op een werkbare manier tegen een verwijderings- of terugnrijvingsbesluit te kunnen ingaan. Het Hof geeft in dat opzicht een minimale termijn van drie werkdagen aan.

Verder schorste het Grondwettelijk Hof (met onmiddellijke ingang) de bepaling die voorschrijft dat de vorde-

ring tot schorsing in uiterst dringende noodzakelijkheid nietig verklaard wordt als de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen zich niet binnen 72 uur heeft uitgesproken over een uiterst dringend beroep of een vraag naar een tijdelijke maatregel. Het stilzitten of stilzwijgen van het rechtscollege dat binnen die termijn een uitspraak moet doen, heeft volgens het Hof nadelige gevolgen voor de rechten van de persoon die bij dat rechtscollege een zaak aanhangig heeft gemaakt. Het Hof acht een dergelijk gevolg dan ook niet verenigbaar met de voorwaarden van een daadwerkelijk beroep¹²⁶.

Het is aan de wetgever om van deze beslissing akte te nemen en een nieuwe, realistische termijn te bepalen voor de vordering tot schorsing in uiterst dringende noodzakelijkheid.

In navolging van het arrest van het Grondwettelijk Hof maant het VN-Comité tegen foltering België aan, vreemdelingen een langere termijn dan 24 uur te geven om in uiterst dringende noodzakelijkheid een beslissing aan te vechten. Het Comité vindt het wel verontrustend dat de termijn van 24 uur nog tot 30 juni 2009 van kracht blijft¹²⁷.

Het arrest Rusu of het verband tussen het recht op informatie en het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel

Het Centrum blijft erop hameren dat toegang tot informatie een noodzakelijke voorwaarde is om de beschikbare rechten te kunnen uitoefenen, in het bijzonder het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel¹²⁸.

In een arrest van 2 oktober 2008 veroordeelt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens Oostenrijk voor het schenden van het recht op vrijheid en veiligheid (artikel 5), opgenomen in de Europese Verklaring tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden. Het Hof herinnert eraan dat iedereen die wordt aangehouden in een eenvoudige, niet-technische en voor hem verstaanbare taal moet worden geïnformeerd over de belangrijkste feitelijke en

123 Jaarverslag Migratie, 2007, p. 153.

124 Jaarverslag Migratie, 2007, p. 153.

125 Arrest nr. 81/2008 van 27 mei 2008, paragraaf B.68.1

126 Arrest nr. 81/2008 van 27 mei 2008, paragraaf B.73.1.

127 ‘Concluding observations’ van het VN-Comité tegen foltering, België, 21 november 2008, p.4

128 Jaarverslag Migratie, 2007, p. 152.

wettelijke redenen van zijn detentie. Het Hof benadrukt dat het recht op informatie onlosmakelijk verbonden is met het recht om de detentiemaatregel voor een rechtbank aan te vechten. De vastgehouden vreemdeling kan immers pas beroep aantekenen nadat hij onverwijld en op gepaste wijze is ingelicht over de redenen van zijn opsluiting.

Al die voorwaarden lapte de Oostenrijkse overheid aan haar laars, toen ze een Roemeense onderdane in afwachting van haar verwijdering vasthield en haar de beslissing tot detentie en uitwijzing enkel in het Duits bezorgde, samen met twee informatiefiches in het Roemeens. Pas tien dagen na haar arrestatie werd de detentiebeslissing voor mevrouw Rusu door een tolk naar het Roemeens vertaald. Het Hof beschouwt de verstrekte informatie als onvoldoende.

België moet de juiste conclusies trekken uit deze rechtspraak. Meer dan vroeger nog wordt het essentieel dat personen die in een gesloten centrum zitten in afwachting van hun verwijdering of eventuele toelating tot ons grondgebied, correct worden geïnformeerd, met name volgens de eisen van de Europese Verklaring van de Rechten van de Mens. Eerder al wees het Centrum erop dat vreemdelingen in gesloten centra onsystematisch en vaak onvoldoende geïnformeerd worden over het hoe en het waarom van de beslissing tot verwijdering of opsluiting, maar ook over de beschikbare juridische middelen om een dergelijke beslissing aan te vechten. Beide beslissingen zijn opgesteld in het Nederlands of het Frans en het taalgebruik is opvallend technisch. De mogelijkheid om bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen of de Raadskamer beroep aan te tekenen, wordt slechts summier behandeld. Op het moment van de betekening van de beslissing is de verstrekte informatie over het algemeen onvolledig en is er geen tolk aanwezig. Te veel vreemdelingen zeggen dat ze beslissingen voor ontvangst moesten ondertekenen terwijl ze er de draagwijdte niet van kenden. De beslissing van hun vrijheidsbeperking wordt slechts op onvolledige, onsystematische wijze uitgelegd en vertaald door de sociale diensten van de gesloten centra. De informatiebladen die in verschillende talen beschikbaar zijn, bevatten slechts algemene informatie.

In het licht van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens benadrukt het Centrum hoe belangrijk het is om alle gedetineerde vreemdelingen die onderworpen zijn aan een teruggrijpings- of verwij-

deringsmaatregel informatie te verschaffen. Dit moet nauwkeurig, volledig en in een voor hen verstaanbare taal gebeuren en zij dienen te worden geïnformeerd over de redenen en de draagwijdte van deze beslissingen, evenals over de mogelijkheden die zij hebben om de gegrondheid ervan te betwisten.

De Klachtencommissie voor gesloten centra

Met een arrest van 17 december 2008¹²⁹, annuleerde de Raad van State het Ministerieel Besluit van 23 september 2002 dat de procedure- en werkingsregels van de klachtencommissie voor de gesloten centra bepaalt¹³⁰. Aangezien substantiële vormvereisten verbonden aan deze akte werden geschonden, werd dit Besluit geannuleerd. Wettelijk gezien, dient de wetgevende sectie van de Raad van State geraadpleegd te worden alvorens dit Besluit aangenomen werd, hetgeen niet gebeurde. De organisatie van het klachtensysteem in de gesloten centra wordt uitgebreid behandeld in het Jaarverslag Migratie 2007¹³¹. Daarin stelt het Centrum dat het klachtensysteem in gesloten centra onvoldoende waarborgen biedt inzake onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Verder is de klachtenprocedure volgens het Centrum niet toegankelijk en transparant genoeg, en het materiële toepassingsgebied te beperkt. Een volledige herziening van het klachtensysteem wordt aanbevolen. Een gedetailleerd rapport waar al deze aanbevelingen ontwikkeld worden kan op de website van het Centrum¹³² gevonden worden. De geïnteresseerde lezer verwijzen we dan ook naar dit document voor een diepgaandere analyse met betrekking tot dit aspect van de detentie van vreemdelingen.

In dit rapport wenst het Centrum te benadrukken dat het nieuwe Ministerieel Besluit ter organisatie van

129 RvSt, arrest nr 188.931 van 17 december 2008, onuitgegeven.

130 Ministerieel Besluit van 23 september 2002 dat de procedure- en werkingsregels van de Commissie en het permanent secretariaat, bedoeld in het artikel 130 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op 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, regelt. B.S., 22 oktober 2002.

131 Jaarverslag Migratie 2007, p. 161-162

132 *De Klachtencommissie als verantwoordelijke instantie voor de behandeling van de klachten van de gedetineerden in de gesloten centra (2004-2007)*, Analyse en evaluatie van een ontoereikende maatregel, www.diversiteit.be

het mechanisme voor de klachtenbehandeling zoveel mogelijk geënt dient te worden op hetgeen in werking is in de penitentiaire instellingen (zoals bepaald in voormelde wet van 12 januari 2005). Tevens dient men er op te letten dat minstens dezelfde garanties geboden worden en dat het nieuwe mechanisme even toegankelijk is als die van de strafinstellingen.

Ook het VN-Comité tegen foltering¹³³ heeft kritiek op het klachtensysteem in gesloten centra. Het roept op werk te maken van een efficiënt, transparant systeem dat onafhankelijkheid en onpartijdigheid garandeert zodat de slachtoffers hun rechten kunnen laten gelden en een klacht kunnen neerleggen. In dat opzicht vindt het Comité de maximumtermijn van vijf dagen tussen de aangeklaagde feiten en het neerleggen van een klacht te kort.

133 'Concluding observations' van het VN-Comité tegen foltering, België, 21 november 2008, p.4

4. Het einde van de ‘invrijheidsstelling’ in de transitzone

Op 24 januari 2008 veroordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens de Belgische staat voor het schenden van artikels 5 §1 en 3 van de Europese Verklaring tot Bescherming van de Fundamentele Vrijheden¹³⁴, resp. het recht op vrijheid en veiligheid en het verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. In zijn arrest klaagt het Hof de praktijk aan waarbij vreemdelingen die aan de grens opgesloten zaten na hun invrijheidsstelling in de transitzone van de luchthaven worden geplaatst. Zowel de Dienst Vreemdelingenzaken als de Minister van Migratie- en Asielbeleid hebben aangekondigd gevolg te zullen geven aan het arrest. Tot zijn grote blijdschap heeft het Centrum sinds dit arrest inderdaad geen enkele ‘vrijlating’ in de transitzone meer vastgesteld. Het Centrum is van minstens één dossier op de hoogte waarbij een vreemdeling die zijn besluit tot teruggedrijving afwachtte, daadwerkelijk vrije toegang kreeg tot het grondgebied na een bevel tot invrijheidsstelling van de Kamer van Inbeschuldigingstelling. Het Centrum juicht het einde van de praktijk toe, maar betreurt ook dat daar een jarenlange gerechtelijke procedure en uiteindelijk zelfs een veroordeling van België door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens aan vooraf moesten gaan. Sinds 2004 klaagt het Centrum de praktijk immers aan en stelt het alternatieven voor. Tot slot herhaalt het Centrum zijn aanbeveling dat mensen met een paspoort en een visum waarvan de echtheid en de wijze van afgifte niet betwist worden, zolang in België zouden mogen verblijven als de geldigheid van hun visum het toelaat, te beginnen vanaf de dag van hun vrijlating.

134 Arrest van Riad en Idiab tegen België van 24 januari 2008.

5. De weg naar een echt bezoekrecht voor ngo's

Het koninklijk besluit dat de werking van de gesloten centra regelt, kent de ngo's geen uitdrukkelijk bezoekrecht toe. Over de mogelijke rol van niet-gouvernementele organisaties wordt enkel gesproken in een subparagraaf over de 'sociale bijstand, ontspanning en algemene ontwikkeling'. Een ngo zou bijvoorbeeld -na goedkeuring van de minister en onder strikte voorwaarden- 'activiteiten kunnen opstarten in een centrum'.

Meestal bezoeken de Ngo's de gesloten centra om geheel andere redenen, waarvoor ze toestemming hebben gekregen van de Directeur-generaal van de Dienst Vreemdelingenzaken. De individuele bezoeken die de NGO's afleggen en de individuele juridische bijstand die de NGO's verlenen aan vreemdelingen in de detentie, vallen daarmee onder artikel 45 van het KB: *"De Minister of de Directeur-generaal kan aan andere instellingen, organisaties of personen dan die bedoeld in de artikelen 43 en 44, het recht geven één of meerdere centra te bezoeken voor de duur en onder de voorwaarden die hij bepaalt."* Het gaat dus niet om een echt wettelijk verankerd bezoekrecht, maar om een toestemming om het centrum en/of de gedetineerden te bezoeken onderworpen aan de appreciatie van de minister en haar administratie.

Het bezoekrecht van ngo's is m.a.w. erg precair: hun bezoeken zijn volledig overgeleverd aan de goodwill van de Minister, de Directeur-Generaal van de Dienst Vreemdelingenzaken of de directeur van het gesloten centrum. De Dienst Vreemdelingenzaken laat het Centrum weten dat zij nog nooit het bezoekrecht van een organisatie heeft ingetrokken. Desalniettemin heeft het Centrum reeds kunnen vast stellen dat DVZ in het verleden inderdaad het toegekende bezoekrecht van een ngo niet introk, maar wel specifiek dat van individuen die werkzaam zijn voor deze ngo's. Tevens heeft de DVZ al aan ten minste één organisatie het bezoekrecht geweigerd.

In de praktijk hebben ngo's toegang tot alle gesloten centra, behalve het INAD-centrum. De mate waarin ze toegang krijgen tot de lokalen en de opgesloten vreemdelingen, verschilt van centrum tot centrum. Een tiental ngo's plegen overleg en verdelen de gesloten centra onderling, waarna ze 'hun' centrum regelmatig bezoeken.

De aldus uitgeoefende controle en de ondersteuning die de ngo's tijdens hun bezoek aan de vreemdelingen in

de centra verlenen, zijn om tal van redenen van groot belang. Zo is er vandaag nog geen enkele onafhankelijke eerstelijnsrechtsbijstand voor vreemdelingen in gesloten centra en houdt het permanent secretariaat van de Klachtencommissie geen permanentie. Daarnaast heeft België het Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontrendende behandeling of bestraffing nog niet geratificeerd¹³⁵. Bijgevolg beschikt ons land niet over een onafhankelijk 'nationaal controlemechanisme', dat wordt ingesteld met dit protocol. Dit instrument baseert zich op het principe dat bij gelijk welke vorm van opsluiting een externe kijk en regelmatige bezoeken mensonwaardige behandeling in hoge mate kunnen voorkomen.

Het Centrum pleit voor een echt bezoekrecht voor ngo's die de bevordering en bescherming van de rechten van vreemdelingen in hun missie hebben opgenomen.

135 België ondertekende het facultatief protocol op 24 oktober 2005, maar heeft het nog niet geratificeerd. Nadat voldoende lidstaten hun goedkeuring hadden gegeven, kon het protocol op 22 juni 2006 in werking treden.

6. Goedkeuring van ‘de terugkeerrichtlijn’

Punten van bezorgdheid

Op 18 juni 2008 keurde het Europees Parlement een richtlijn goed over “*gemeenschappelijke normen en procedures in de Lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die onwettig op hun grondgebied verblijven*”, kort de ‘terugkeerrichtlijn’. De lidstaten moeten de richtlijn binnen 24 maanden na publicatie in het officiële publicatieblad omzetten.

Het Centrum deelt de bezorgdheid van vele actoren op het terrein die de uitwerking van deze tekst van nabij hebben gevolgd.

- » **Detentietermijn:** een vreemdeling kan gedurende een periode van 18 maanden worden vastgehouden als zijn verwijdering niet vroeger mogelijk is bij gebrek aan medewerking (zonder dat dit begrip verder wordt gedefinieerd) of omdat de nodige documenten uit derde landen op zich laten wachten. De vreemdeling zou in het laatste geval gestraft worden voor iets wat hij zelf niet in de hand heeft.
- » **Detentie van kinderen:** alleen in geval van uiterste noodzaak kunnen kinderen, al dan niet begeleid door hun ouders, opgesloten worden. De richtlijn geeft echter niet aan wanneer er precies sprake is van ‘uiterste noodzaak’, wat elke controle onmogelijk maakt. Verder is het niet duidelijk hoe in deze context het principe van ‘het hoger belang van het kind’ in overweging wordt genomen.
- » **Inreisverbod:** personen die geen recht op uitstel hebben gekregen voor vrijwillige terugkeer of die geen gevolg gegeven hebben aan hun verplichting tot terugkeer binnen de opgelegde termijn, zullen systematisch het recht op terugkeer in de Schengen-ruimte worden ontzegd en dit gedurende een periode van maximaal vijf jaar¹³⁶.

Weinig tot geen vooruitgang voor de rechten van vreemdelingen in onwettig verblijf in België

Ten opzichte van de huidige Belgische wetgeving lijkt deze richtlijn jammer genoeg niet tot maatregelen te leiden die de rechten van personen in onwettig verblijf echt versterken.

Integendeel, de omzetting van sommige bepalingen zou net een achteruitgang betekenen. Zo bedraagt de detentieduur in een gesloten centrum met het oog op verwijdering in België vandaag maximum vijf maanden. Voor personen die worden beschouwd als een gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid kan dat tot maximum acht maanden worden opgetrokken. Bovendien gaan de Belgische bevelen om het grondgebied te verlaten¹³⁷ niet gepaard met een inreisverbod. België hoeft de richtlijn niet te volgen als die in maatregelen voorziet die minder gunstig zijn voor de vreemdelingen dan de huidige. De Raad heeft voorzien dat volgende verklaring als bijlage aan de richtlijn toegevoegd wordt: “*de huidige richtlijn zou op zich niet gebruikt mogen worden als rechtvaardiging om minder gunstige maatregelen in te voeren voor de personen op wie de richtlijn van toepassing is.*”

De richtlijn bevestigt het recht dat de Lidstaten hebben om maatregelen aan te nemen of te behouden die voordeliger zijn voor de personen op wie de richtlijn van toepassing is. In dat opzicht verheugt het Centrum zich over de verklaring van de minister van Migratie- en Asielbeleid dat België de wettelijke detentieduur in de gesloten centra niet zal verlengen. Tegelijkertijd dringt het Centrum erop aan, slechts bij wijze van uitzondering een inreisverbod op te leggen. Het Centrum blijft de detentie van kinderen onaanvaardbaar vinden. Daarom moet België ook na de omzetting van de richtlijn blijven werken aan alternatieve maatregelen. De nadruk die de richtlijn legt op het principe van de ‘vrijwillige terugkeer’ wil het Centrum omgezet zien in echte ondersteunings- en begeleidingsmaatregelen bij terugkeerprojecten die toekomstperspectieven bieden aan personen die moeten afzien van hun migratieplannen.

Tot slot wijst het Centrum op de vastgestelde verplichting voor de Lidstaten om te voorzien in een efficiënt

136 Zelfs meer als de persoon in kwestie wordt gezien als een gevaar voor de openbare orde, de publieke veiligheid of de nationale veiligheid.

137 Uitzonderd de ministeriële besluiten tot terugwijzing en de koninklijke besluiten tot uitzetting.

controlesysteem bij gedwongen verwijderingen. Het Centrum dringt erop aan dat de evaluatie- en opvolgingscommissie bij verwijderingen in werking wordt gesteld, zoals gevraagd door de Commissie-Vermeersch, en dit in volledige onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

C. Aanbevelingen - Detentie en verwijdering



1. Het Centrum vraagt te werken aan betrouwbare, transparante, geïntegreerde, homogene en onderling vergelijkbare statistische gegevens over de gesloten centra.
2. Het vraagt de regering om een zo objectief mogelijke kosten-batenanalyse te laten maken van het detentiebeleid ten aanzien van asielzoekers en het verwijderingsbeleid van de vreemdelingen die onwettig in ons land verblijven. Daarbij moeten alle alternatieven voor de detentiemaatregelen worden onderzocht. Deze evaluatie zou aan het parlement moeten worden voorgelegd, om er het voorwerp te zijn van een grondig publiek debat. In navolging van aanbeveling 34 van de Commissie-Vermeersch II pleit het Centrum voor de oprichting van een “permanente commissie voor het verwijderingsbeleid”.
3. Het Centrum wijst op de verplichting om alle vreemdelingen die het voorwerp zijn van een maatregel van teruggedrijving of verwijdering van het grondgebied en van een vrijheidsberovende maatregel nauwkeurige en volledige informatie te verstrekken in een voor hen verstaanbare taal. Ze dienen daarbij te worden ingelicht over zowel de draagwijdte van deze beslissingen als de beschikbare mogelijkheden om de gegrondheid ervan aan te vechten. Het Centrum acht het in het bijzonder noodzakelijk de personen die het voorwerp zijn van een beslissing van teruggedrijving 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. In zijn geheel, zouden zij van het geheel aan rechten zoals voorzien door het Koninklijk Besluit van 2 augustus 2002 moeten kunnen genieten.
4. Het Centrum adviseert om binnen de gesloten centra juridische permanentie te verzekeren die op onafhankelijke wijze zorgen voor de eerstelijnsrechtsbijstand.
5. Het Centrum roept de wetgever op gevolg te geven aan het arrest van het Grondwettelijk Hof van 28 mei 2008 door een realistische, redelijke en dus langere termijn in te voeren voor een vordering tot schorsing in uiterst dringende noodzakelijkheid. Het roept hem ook op de formele voorwaarden verbonden aan een vordering tot schorsing in uiterst dringende noodzakelijkheid te versoepelen en zo de efficiëntie en het nut ervan te verhogen.
6. Op dezelfde manier roept het Centrum de Minister van Migratie- en Asielbeleid op gehoor te geven aan het arrest van de Raad van State van 10 december 2008 door een detentieregime en –werkingsregels voor de gesloten centra op te stellen die noch strenger zijn, noch minder garanties bieden dan het systeem voorzien voor de strafinrichtingen.
7. Het Centrum beveelt een complete herziening aan van het huidige klachtensysteem in de gesloten centra. Het stelt voor dat het nieuwe systeem aan de internationaal geldende normen voldoet en dat in de mate van het mogelijke het systeem wordt overgenomen voor de mensen die in strafinrichtingen worden vastgehouden conform de “Basiswet betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden” van 12 januari 2005. De annulatie van het Ministerieel Besluit dat de klachtenprocedure in de gesloten centra regelt door het arrest van de Raad van State van 17 december 2008, biedt dé opportuiniteit een toegankelijk en open instrument te ontwikkelen met alle waarborgen voor de personen in detentie¹³⁸.
8. Het Centrum roept de overheid op tot een bredere toepassing van de bepaling m.b.t. de soevereiniteit in de Dublin II-verordening¹³⁹.
9. Het Centrum vraagt de Dienst Vreemdelingenzaken om alleen in uiterste nood (bij gebrek aan alternatieven) en steeds rekening houdend met de individuele situatie van de betrokkenen, over te gaan tot de detentie van asielzoekers met het oog op een eventuele over- of terugname door het land dat bevoegd zou zijn voor de behandeling van de asielaanvraag¹⁴⁰.

138 Een nieuw Ministerieel besluit van 23 januari 2009 werd gepubliceerd in het Belgische Staatsblad op 27 januari 2009. Deze verdere kwestie zal besproken worden in het jaarverslag 2009.

139 Zie hiervoor UNHCR, The Dublin II Regulation, a UNHCR discussion paper, april 2006, § 10 en 11: “The sovereignty clause should be applied more broadly where this is in interest of the asylum-seeker and/or his or her family. (...) No transfers should be effected to a State where there is a risk of non-compliance with international refugee or human rights law. In such case the “sovereignty clause” should be used.”

140 Zie hiervoor UNHCR, The Dublin II Regulation, a UNHCR discussion paper, april 2006, §13 en 14: “Detention should be limited to exceptional cases” en het Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie van het Dublin-systeem, COM (2007) 299 definitief, p.9 “De Commissie wijst erop dat bewarende maatregelen pas in laatste instantie dienen te worden gebruikt, als alle andere, niet-bewarende maatregelen naar verwachting niet tot het gewenste resultaat zullen leiden en er objectieve aanwijzingen zijn dat de asielzoeker waarschijnlijk zal onderduiken. In elk geval dient altijd rekening te worden gehouden met de situatie van gezinnen, personen met medische behoeften, vrouwen en niet-begeleide minderjarigen.”

10. Volgens het Centrum dient de aanwezigheid van ex-gevangenen in de gesloten centra zoveel mogelijk vermeden te worden. Daarom dringt het aan op een betere samenwerking tussen FOD Justitie en DVZ om ervoor te zorgen dat, als na afloop van zijn straf en bij vrijlating voor de betrokken vreemdeling een verwijderingsmaatregel gerechtigd lijkt, die kan worden uitgevoerd vanuit de gevangenis.
11. Het Centrum vraagt de Dienst Vreemdelingenzaken om bij de vorming van het personeel van gesloten centra en in het bijzonder van het beveiligingspersoneel nog meer aandacht te besteden aan preventie en een vreedzame aanpak van conflicten.
12. Het Centrum wenst te benadrukken dat onverminderd moet worden gewerkt aan alternatieve maatregelen voor de detentie van gezinnen in gesloten centra. Het roept de minister van Migratie- en Asielbeleid op om die toe te passen op alle gezinnen, ongeacht hun administratief statuut.
13. Het Centrum nodigt de bevoegde instanties uit om de minimumnormen voor de opvang van asielzoekers ook toe te passen in de gesloten centra, en dit zolang de detentie van asielzoekers in de gesloten centra gehandhaafd blijft.
14. Het Centrum nodigt de wetgever uit de principes van ‘uiterste noodzaak’ en ‘zo kort mogelijke duur’ van de detentie van minderjarigen, bekrachtigd door het Internationaal Verdrag voor de rechten van het kind, in een wet te gieten. Het beveelt ook aan om de huidige alternatieve maatregelen een duidelijk juridisch kader te geven.
15. Het Centrum wenst te benadrukken dat de coaches die gezinnen in open wooneenheden moeten begeleiden en zo de uitvoering van een verwijderingsmaatregel moeten verzekeren, een statuut moeten krijgen dat voldoet aan de basisbeginselen van het sociaal werk.
16. Het Centrum beveelt een reglementaire omkadering (in het KB van 02/08/2002) van een echt bezoekrecht voor ngo’s die de bevordering en bescherming van de rechten van vreemdelingen in hun missie hebben opgenomen aan, waarbij dit via een transparante accreditatie procedure georganiseerd wordt.
17. Het Centrum vraagt dat structurele oplossingen worden uitgewerkt zodat personen in onwettig verblijf die ernstig ziek zijn of ernstige psychiatrische aandoeningen hebben en wegens hun gezondheid niet vastgehouden kunnen worden in een gesloten centrum, op een correcte manier in gespecialiseerde instellingen kunnen worden opgevangen.
18. Het Centrum wil erop wijzen dat er in de gesloten centra reden is om ‘zowel bij het ontwerp als bij de inrichting van de ruimtes, de indruk van een gevangenisomgeving zoveel mogelijk te vermijden’¹⁴¹: alle geplande bouw- en verbouwingswerken dienen hiermee rekening te houden.
19. Het Centrum is voorstander van een versoepeling van het huidige groepsregime in gesloten centra en herhaalt dat:
 - » dit regime zich in principe beperkt tot het leven overdag;
 - » de noodzakelijke infrastructuur ter beschikking van de bewoners moet worden gesteld om aan hun privacy noden tegemoet te komen;
 - » de wet van 15 december 1980 erin voorziet, toe te laten dat de personen die in de gesloten centra worden vastgehouden ‘arbeid kunnen verrichten tegen vergoeding’¹⁴².
20. Het Centrum pleit ervoor dat de afzondering om ‘veiligheidsredenen’ strikt wordt gereguleerd en dat er een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen afzondering om “veiligheidsredenen” en afzondering als “tuchtmaatregel” en afzondering om “medische redenen”. Wat betreft deze laatste categorie, dient men er eveneens over te waken dat, conform de eis van het arrest van de Raad van State van 10 december 2008, alvorens dergelijke afzondering gebeurt de betrokken persoon een medisch onderzoek ondergaat.

141 10de van de ‘Twintig richtlijnen over de gedwongen terugkeer’ van het CAHAR (the Ad hoc Committee of Experts on Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons), op 9 mei 2005 aangenomen door het Comité van Ministers van de Raad van Europa.

142 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.

21. Tot slot herhaalt het Centrum dat mensen die aan de grens worden vastgehouden en door de bevoegde instanties in vrijheid worden gesteld en die bovendien over een paspoort en een visum beschikken waarvan de echtheid en de wijze van afgifte niet worden betwist, in België mogen verblijven zolang hun visum geldig is, te beginnen vanaf de dag van hun vrijlating.



HOOFDSTUK 6

VRIJ VERKEER EN ECONOMISCHE MIGRATIE



A. Cijfers en demografie

Aan de hand van het aantal toegekende arbeidsvergunningen en de inschrijvingen bij de verplichte verzekering voor zelfstandigen is het mogelijk een zicht te krijgen op de professionele activiteit van vreemdelingen in België.



Op basis van de gegevens van het Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen (RSVZ) kan worden geraamd hoeveel vreemdelingen met een zelfstandigenstatuut ons land zijn binnengekomen. Hoewel dat aantal op zich niet door het RSVZ wordt opgemeten, kan het worden afgeleid uit het aantal vreemdelingen dat in de loop van het jaar als zelfstandige is begonnen, informatie die het instituut wel verstrekt.

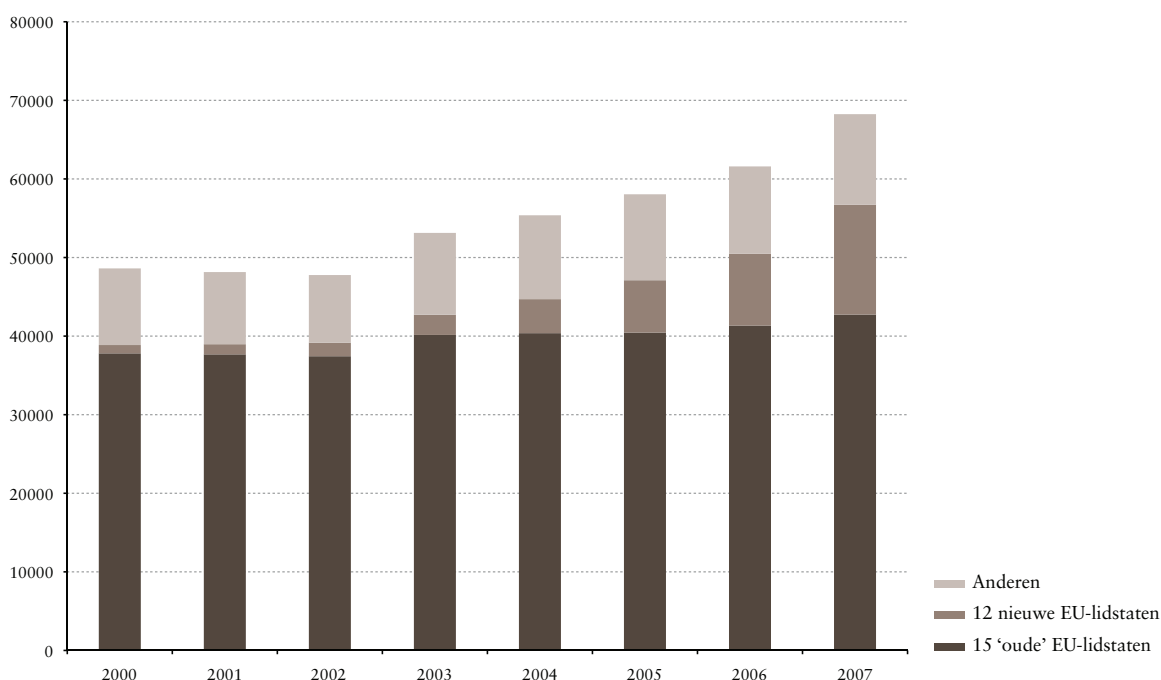
De meeste inschrijvingen bij de verzekering voor zelfstandigen kwamen van onderdanen uit de 15 'oude' lidstaten van de Europese Unie. Hoewel het aantal inschrijvingen uit die landen blijft groeien, neemt hun aandeel verhoudingsgewijs af. In 2000 vertegenwoordigden ze nog 74% van het totale aantal inschrijvingen; in 2007 daalde dat cijfer tot 64%. Omgekeerd is er een steeds grotere instroom uit de 12 nieuwe lidstaten (de 10 landen die op 1 mei 2004 toetraden alsook Bulgarije en Roemenië, lid sinds 1 januari 2007). In 2000 tekende het RSVZ 2,2% inschrijvingen uit die landen op; in 2007 waren dat er al 19,5%. De onderdanen uit de nieuwe lidstaten hebben m.a.w. een stevige *boost* gegeven aan de zelfstandige activiteit in ons land (figuur 29). Het gaat daarbij vooral om beroepsactieven uit Polen, Roemenië

en (in mindere mate) Bulgarije. Interessant weetje: het jaar waarin deze drie landen toetraden tot de EU (2004 voor Polen, 2007 voor Roemenië en Bulgarije) nam het aantal inschrijvingen in de verzekering voor zelfstandigen een hoge vlucht.

Op bepaalde categorieën na moeten vreemdelingen die in België aan de slag willen gaan, over een arbeidskaart beschikken. Onderdanen uit de Europese Economische Ruimte hoeven niet over een kaart te beschikken om in België te komen werken. Migranten uit de nieuwe lidstaten (uitgezonderd Cyprus en Malta) kregen beperkingen opgelegd, maar die zijn slechts van tijdelijke aard en worden na verloop van tijd gewoon weer opgeheven. Voor tewerkstelling in knelpuntberoepen genieten deze onderdanen bovendien een versoepelde aanvraagprocedure. Deze (gedeeltelijke) vrijstellingen maken het onmogelijk om op basis van het aantal arbeidskaarten het effectieve aantal arbeidsmigranten

143 Nationaliteitengroepen van de zelfstandigen die zich inschreven voor de verplichte verzekering en die zich op Belgisch grondgebied hebben gevestigd. Op de site van het RSVZ staan ook statistieken over het geheel van de aangegeven zelfstandige activiteiten in België, wat eventuele verschillen met andere cijfers op de website verklaart.

Figuur 29. Evolutie van het aantal inschrijvingen van zelfstandigen in de verplichte verzekering voor zelfstandigen, onderverdeeld in grote nationaliteitengroepen, 2000-2007¹⁴⁴ (Bron: RSVZ)



in België te bepalen. De instroom op de arbeidsmarkt kan in feite enkel worden gemeten via het aantal eerste arbeidskaarten A en B¹⁴⁴.

Tussen 2000 en 2004 was er een constante daling van het aantal afgeleverde eerste arbeidskaarten, dat zakte van 7.467 naar 4.373. Vooral na de invoering van arbeidskaart type C in 2003 was er een sterke terugval (figuur 27). Dat jaar werden er aan Afrikanen bv. opvallend minder arbeidskaarten toegekend dan het jaar voordien. Hun aandeel daalde van 21,5% van het totale aantal verstrekte kaarten in 2002 naar 12% in 2003 en 6% in 2004.

De stijging van het aantal afgeleverde arbeidskaarten in 2005 en 2006 valt in hoge mate toe te schrijven aan Europese en (in mindere mate) Aziatische onderdanen. Binnen Europa konden vooral de Polen op steeds meer vergunningen rekenen (1.046 in 2004, 2.122 in 2005 en 7.212 in 2006). In 2004 werden 24% van de eerste afgeleverde arbeidskaarten toegekend aan Polen, terwijl zij in 2006 58% van de arbeidskaarten kregen. Van de Aziatische migranten werden tussen 2003 en 2006 meer en meer Indiërs toegelaten op de Belgische arbeidsmarkt.

Sommige indirecte gegevens, zoals die over de visa, zeggen iets over de verblijfsredenen van vreemdelingen. Ondanks de beperkingen die hieraan zijn verbonden (zie 1.1), werden ongeveer 3.450 visa afgeleverd voor tewerkstellingsdoeleinden, wat neerkomt op 15% van alle uitgereikte visa voor verblijf van langere duur. In 2007 werd 33% daarvan verleend aan Indische migranten, die samen met de Japanners en de Amerikanen meer dan de helft van alle werkvisa ontvingen (figuur 31). Het continent dat met ruime voorsprong de meeste werkvisa toegekend kreeg, was Azië. Van de Afrikanen waren het de Marokkanen die de meeste visa verkregen. Hun aandeel beperkt zich evenwel tot 2% van het totale aantal toegekende werkvisa.

De detachering van werknemers vormt de derde mogelijkheid om legaal te werken in België. Concreet betekent dit dat een buitenlandse werknemer een professionele activiteit in België uitoefent, maar onder contract staat

bij een buitenlandse onderneming. Meestal gaat het hier om korte migratiestromen die niet altijd hernomen zijn in de officiële migratiestatistieken¹⁴⁵. Gezien het vrij verkeer van diensten in de Europese interne markt van groot belang is, mogen deze stromen niet genegeerd worden en dienen zij het onderwerp te worden van een meer diepgaande analyse. Sinds 2007 verzamelt België betrouwbare gegevens over dit fenomeen via de gegevensdatabank LIMOSA van het RSZ.

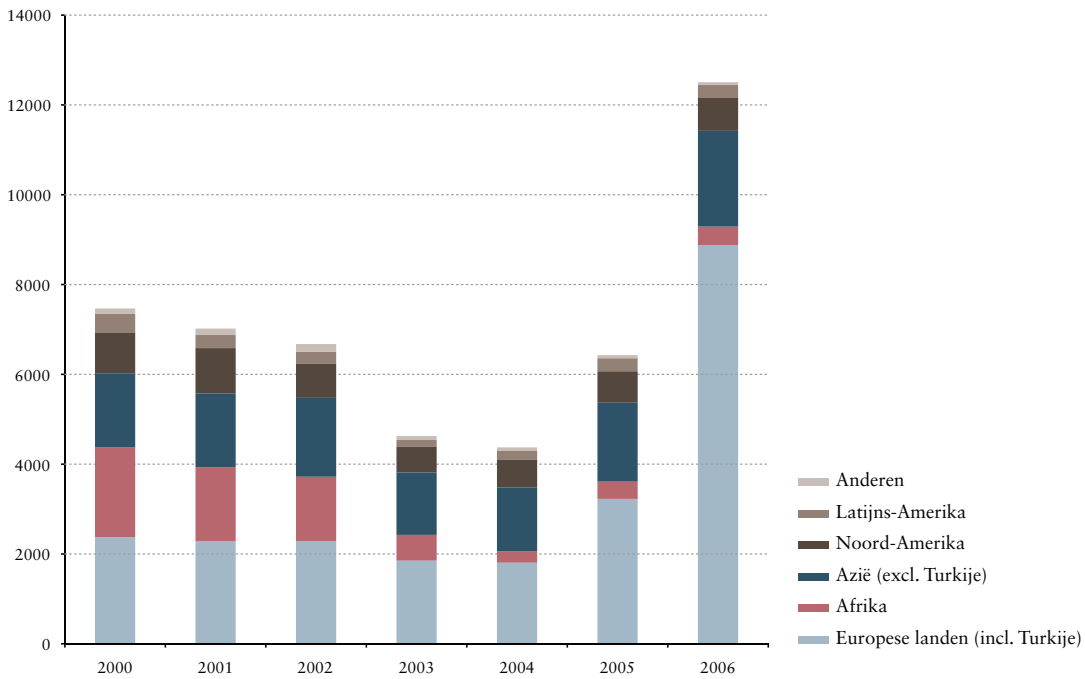
De gegevens van het RSZ tonen aan dat er in 2008 121.621 aangiftes werden gedaan. We dienen hier wel te benadrukken dat deze aangiftes niet slaan op het aantal personen, aangezien één aangifte tot 30 werknemers kan omvatten. In 2008 werden er eveneens 224.905 aangiftes gedaan van detacheringen¹⁴⁶ voor een professionele activiteit in België. Hier is het ook weer belangrijk te verduidelijken dat het niet gaat om het aantal gedetacheerde personen, aangezien een zelfde individu het voorwerp kan zijn van verschillende aangiftes gedurende het jaar, 2008 in dit geval. Er zijn tevens gegevens beschikbaar over de nationaliteit per aangifte, maar hier betreft het evenmin de nationaliteit van de gedetacheerde persoon, maar wel het land van herkomst waarin de onderneming is gevestigd. Dit betekent dat een Poolse werknemer bijvoorbeeld gedetacheerd kan zijn in België door een onderneming met zetel in Nederland. Momenteel is het dus onmogelijk om statistieken te verkrijgen op basis van de nationaliteit van de persoon waarvan aangifte is gedaan bij LIMOSA. De 5 voornaamste landen waarvan aangiftes komen van gedetacheerde werknemers zijn Nederland, Frankrijk, Duitsland, Polen en Luxemburg.

144 Sinds 1 april 2003 kan bij een eerste komst naar België in principe alleen een arbeidskaart B worden afgeleverd. Datzelfde jaar werd ook arbeidskaart type C ingevoerd, bedoeld voor vreemdelingen die voor een bepaalde duur gemachtigd zijn tot verblijf en om een andere reden dan arbeid naar België zijn gekomen. Het bezit van een dergelijke kaart leidt niet noodzakelijk tot tewerkstelling.

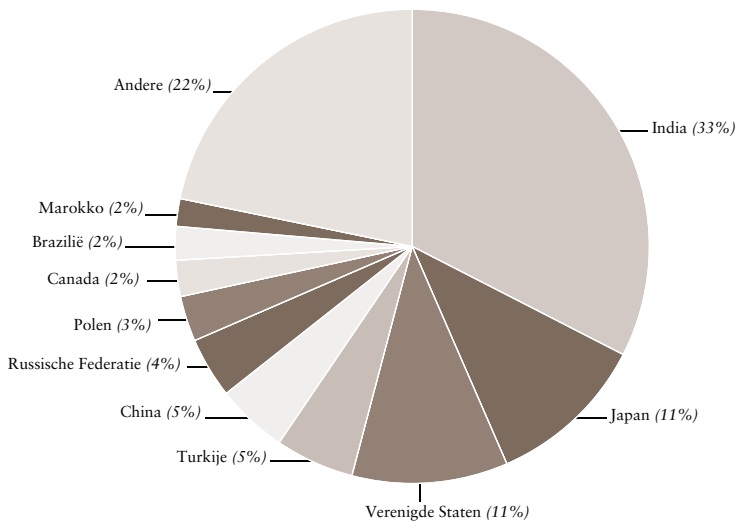
145 Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, (2006).

146 Per detachering wordt er verwezen naar documenten aangaande de werknemers, de zelfstandigen, de stagiaires en de zelfstandige stagiaires.

Figuur 30. Evolutie van het aantal arbeidskaarten type A en B verstrekt tussen 2000 en 2006, verdeeld in grote nationaliteitengroepen. (Bron: FOD Werkgelegenheid)



Figuur 31. Voornaamste nationaliteiten aan wie een visum werd verstrekt voor arbeid in loondienst, 2007. (Bron: Databank 'visa' van FOD Buitenlandse Zaken. Berekeningen: Schoonvaere Quentin G&DAP-UCL)



B. Uitdagingen

In 2008 was er heel wat te doen over de economische migratie.



1. De economische migratie centraal op de politieke agenda

In 2008 werd er in politieke kringen uitgebreid gedebatteerd over de economische migratie. De problematiek van zwartwerk bij mensen zonder papieren doet de vraag rijzen of het geen tijd wordt voor 'Fort Europa' om zijn grenzen (en meer bepaald zijn arbeidsmarkt) open te stellen. De kloof tussen de toegelaten categorieën migranten en de uiteindelijke migratie gaapt en drukt ons met de neus op de feiten. De migratiestop die in 1974 werd afgekondigd ten aanzien van werknemers uit landen buiten de EU staat meer dan ooit ter discussie. De volgende vragen dringen zich op: hoe stellen we de arbeidsmarkt open zonder de eigen binnenmarkt te verstoren? Wat met het vrije verkeer binnen de EU en de geldende beperkingen? Hoe pakken we de regularisatie van de personen zonder papieren verder aan? Vraagt economische migratie een proactieve aanpak?

In haar algemene beleidsverklaring van maart 2008 heeft de federale regering het voor het eerst over de economische immigratie, die ze op korte termijn wil invoeren. Tegelijk wil de regering een (uitzonderlijke) regularisatie van verblijf wegens werk mogelijk maken.

Over de economische migratie zegt de regering dat ze *“samen met de Gewesten en in overleg met de sociale partners, de voorwaarden [zal] bepalen, opdat een economische immigratie, met tijdelijke en daarna definitieve arbeidsvergunningen kan bijdragen tot het invullen van vacatures in de knelpuntberoepen.”* In haar algemene beleidsnota verduidelijkt de minister van Migratie- en Asielbeleid dat hierbij *“rekening [zal worden] gehouden met de huidige reserves op de arbeidsmarkt en met de gevolgen van de nakende opheffing van de beperkingen op het vrije verkeer van werknemers uit de nieuwe lidstaten van de Europese Unie.”* Ze koppelt dit dossier aan de invoering van een Europese 'blue card'.

Over de voorziene regularisatie van verblijf wegens werk zegt de regering dat ze zal bepalen *“onder welke voorwaarden mensen die ten minste sinds 31 maart 2007 duurzaam op het grondgebied verblijven en een vaststaand werkaanbod hebben, het statuut van zelfstandigen verwerven of dit binnen een periode van 6 maanden kunnen bewijzen uitzonderlijk een arbeids- of beroepskaart en daaraan verbonden verblijfstitel kunnen verwerven.”*

Het debat hierover is op dit moment nog volop aan de gang binnen de regering.

2. Vrij verkeer: nieuwe rechten voor langdurig ingezetenen

Misschien wel de meest innovatieve figuur uit het vreemdelingenrecht sinds jaren, wordt ons op dwingende manier aangereikt door de Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van de Europese Unie, van 25 november 2003, betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen. Deze richtlijn dient de verdere totstandkoming van de interne markt als ruimte waarin het vrij verkeer van personen is gewaardborgd en dient ook als prikkel voor de mobiliteit op deze arbeidsmarkt.

In eenvoudige termen gesteld: vreemdelingen van buiten de Europese Unie die vijf jaar wettig en ononderbroken verblijven in één van de landen van de Europese Unie en er ook stabiele, regelmatige en toereikende bestaansmiddelen verwerven kunnen in die lidstaat de status van langdurig ingezetene verkrijgen. Als ze die status hebben verworven kunnen ze vrij verkeren, dat betekent in een andere Lidstaat van de EU gaan verblijven, om er beroepsactief te zijn.

België haalde de omzettingsdatum van 23 januari 2006 niet. Wanneer de richtlijn voluit speelt kunnen langdurige ingezetenen onderdanen van België ook in andere Eu-landen aan de slag en vice versa. Het Centrum pleitte in de Adviesraad voor de tewerkstelling van buitenlandse werknemers voor een zo direct en open mogelijke toepassing van de richtlijn.

België heeft er intussen voor gekozen om vanaf 1 januari 2009 niet-Eu-onderdanen die in een andere Lidstaat de status van langdurige ingezetene hebben verworven hier in aanmerking te laten komen voor knelpuntberoepen en om hen, nadat zij één jaar in die hoedanigheid hebben gewerkt, toe te laten tot een verblijf op basis van werk ongeacht de sector. Er wordt in beide situaties gewerkt met een arbeidsvergunning B en een verblijfsvergunning die op die basis wordt afgeleverd. Deze oplossing geldt als een overgangsmaatregel die nodig is zolang er voor de EU-onderdanen nog overgangsmaatregelen worden aangehouden. Ten aanzien van burgers uit Bulgarije en Roemenen werden deze overgangsmaatregelen onlangs met drie jaar verlengd, tot 31 december 2011.

Het Centrum hoopt dat de dynamiek van de arbeidsmigraties door langdurig ingezetenen derdelanders goed zal worden opgevolgd en dat de professionele migraties die hiermee gepaard gaan snel zullen worden gerapporteerd.

3. Europese 'blue card'-politiek

Tijdens de Europese Raad van 15 en 16 oktober 2008 heeft de Europese Unie het 'Europees pact voor asiel en migratie' aangenomen. Dat pact spoort aan tot een gemeenschappelijk immigratiebeleid waarbij aandacht is voor de prioriteiten, noden en opvangcapaciteit van de aparte lidstaten. Volgens het pact is het aan de lidstaten om de arbeidsimmigratie in goede banen te leiden en zelf het maximale aantal immigranten te bepalen, 'in functie van de noden van de arbeidsmarkt'. Het pact wil de Europese Unie aantrekkelijker maken voor hoogopgeleide arbeidskrachten door de procedures voor tijdelijke, terugkerende migratie toegankelijker te maken.

De Europese Unie heeft ook concrete plannen om een Europese 'blauwe kaart' in te voeren als werk- en verblijfsvergunning voor hoogopgeleide immigranten. De kaart moet de Europese arbeidsmarkt extra toegankelijk maken voor deze specifieke arbeidskrachten. Om in aanmerking te komen voor de kaart, moeten de derdelanders een baan hebben gevonden in de EU, een zeker minimumsalaris hebben, ten minste vijf jaar ervaring hebben in de sector in kwestie of in het bezit zijn van een door de lidstaat erkend universitair diploma. De kaarthouders zouden recht hebben op gezinshereniging en toegang krijgen tot de sociale zekerheid. Ze zouden zich na een verblijf van drie jaar in een eerste lidstaat vrij mogen vestigen in een andere EU-lidstaat. De kaart zou drie jaar geldig zijn en eventueel met twee jaar verlengd kunnen worden.

Economische migratie is van alle tijden en dus is het positief dat wordt gezocht naar nieuwe methodes om de legale arbeidsmigratie te bevorderen. Het is echter niet meer dan logisch dat het beleid wordt afgestemd op de werkelijke migratie, en die beperkt zich in geen geval tot hoogopgeleide vreemdelingen. Of ze nu gericht zijn tot die ene groep (de blauwe kaart) of tot meerdere groepen, de nieuwe legale migratiekanalen moeten rekening houden met de toestand van de arbeidsmarkt op dat moment en de reële of potentiële arbeidskrachten waarover het land beschikt. Enige voorzichtigheid is geboden bij de uitvoering van een actieve 'blue card'-politiek, gezien de grote groep niet-actieve personen die zich momenteel op de Belgische arbeidsmarkt bevinden en die enkel via individuele socio-economische begeleiding kunnen geactiveerd worden. Zonder een weloverwogen activerings- en participatiepolitiek van de Belgen, EU-burgers en derdelanders die zich vandaag en in de toekomst op het Belgische grondgebied bevin-

den, dreigt de maatschappelijke kost van een massale invoering van onmiddellijk inzetbare arbeidskrachten uit derde landen via een blauwe kaart zeer hoog te worden voor de Belgische samenleving. Een gedegen, sterk gedetailleerde kwalitatieve en kwantitatieve kennis van de arbeidsmarkt is noodzakelijk om een passende 'blue card'-politiek te voeren.

4. Internationale Conventie voor de Bescherming van de Rechten van Arbeidsmigranten en hun gezin 18 december 1990 (van kracht sinds 1 juli 2003)

‘Migrantenrechten zijn ook mensenrechten’, moet de drijfveer zijn geweest voor de Verenigde Naties toen ze de Internationale Conventie voor de Bescherming van de Rechten van Arbeidsmigranten en hun gezin opstelden. Dat verdrag werd op 18 december 1990 goedgekeurd door de Algemene Vergadering van de VN en moet zowel de legale als de illegale arbeidsmigranten en hun gezin bescherming bieden. De conventie werd door 28 landen ondertekend en door 37 landen geratificeerd, onder hen geen enkel Europees land. In mei 2005 toonde de Vlaamse Regering zich voorstander van een ratificatie, het EESC (het Economisch en Sociaal Comité van de Europese Unie) deed hetzelfde op 1 juli 2004 in de vorm van aanbeveling 2004/C302/12.

In dit verband zijn twee studies het vermelden waard: In 2007 onderzocht Unesco waarom 7 lidstaten van de Europese Unie (Frankrijk, Duitsland, Italië, Noorwegen, Polen, Spanje en Groot-Brittannië) het verdrag niet willen ratificeren. Zo worden er twee belangrijke juridische obstakels aangegeven. De lidstaten staan wantrouwig tegenover de controle op de toegang tot het grondgebied die een eventuele ratificatie zou inhouden, uit angst dat dit hun soevereiniteit zou inperken. Ook vrezen ze dat het recht op gezinshereniging voor legale arbeidsmigranten niet soepel genoeg zou zijn (dit terwijl artikel 44 en 79 in dit verband net heel soepel en voorzichtig verwoord zijn). Unesco geeft in haar onderzoek ook financiële en politieke redenen tot weigering aan. Frankrijk toont zich bv. allesbehalve bereid de financiële overmakingen te vereenvoudigen of, in het ergste geval, te organiseren.

Uit een verkennende studie¹⁴⁷ uit 2004 o.l.v. Marie-Claire Foblets, D. Vanheule, S. Loones en S. Bouckaert blijkt dat, hoewel bepaalde artikels van de conventie de arbeidsmigranten en hun gezin een betere bescherming zouden bieden, de huidige regelgeving in België in de praktijk in grote lijnen overeenstemt met de bepalingen uit de conventie. Een ratificatie zou wijzen op een groeiende drang naar gelijkstelling in de verschillende lagen van de maatschappij. Door de conventie goed te keuren, zou de Belgische overheid zich bovendien bereid tonen, de regelgeving voor verblijf en die voor tewerkstelling van vreemdelingen beter op elkaar af te stemmen.

Door het verdrag te ratificeren zou de overheid ook een politieke keuze maken, met name die om elke vorm van uitbuiting van migranten te voorkomen en te bestrijden en om clandestiene immigratie tegen te gaan. De bepalingen zouden de lidstaten ertoe kunnen verplichten, de beslissing tot uitwijzing en de regelgeving voor verblijf en werk te herzien.

Toch vindt het Centrum een ratificatie van de conventie aangewezen. Die zou immers een wettelijk kader kunnen bieden voor de nieuwe legale migratiestromen. Bovendien zou de conventie de mensenrechten alleen maar bevorderen. Door het verdrag te ratificeren en zijn arbeidsmarkt open te stellen zou België een echte pioniersrol spelen en bij de andere lidstaten een kettingreactie kunnen veroorzaken. Wie weet wordt de knoop eindelijk doorgemaakt tijdens het Belgische voorzitterschap in 2010, vandaag al in volle voorbereiding.

147 D. Vanheule, M.-C. Foblets, S. Loones en S. Bouckaert, De betekenis van de VN-Arbeidsmigrantenconventie van 18 december 1990 in het geval van ratificatie door België.

5. Unieke debattenreeks

In 2008 is nog maar eens gebleken dat economische migratie een complexe aangelegenheid is die heel wat vragen oproept rond thema's als vrij verkeer, de arbeidsmarkt, de rechten van arbeidsmigranten, demografie, ontwikkelingssamenwerking, enz. Samen met de Koning Boudewijnstichting organiseerde het Centrum in de loop van het jaar drie conferenties over economische migratie. Doel was een forum te bieden aan alle geïnteresseerde partijen en zo na te gaan welk beleid ons land rond deze thematiek moet voeren.

De conferenties draaiden rond drie belangrijke invalshoeken, waarmee volgens het Centrum in elk debat over economische migratie rekening moet worden gehouden:

- » de belangen van het 'ontvangende' land, de noden van de arbeidsmarkt en het overleg met de sociale partners in dat land;
- » de belangen van het herkomstland en het fragiele verband tussen migratie en ontwikkeling, waarbij de 'brain drain'-problematiek zich opdringt;
- » en tot slot: de belangen van de migrant zelf, zijn wensen en rechten.

Om die debattenreeks te onderbouwen, publiceerden het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding en de Koning Boudewijnstichting twee studies: 'Facts and Figures', een overzicht van de belangrijkste statistieken en feiten over de migratiestromen en de situatie van de vreemdelingen in België en 'De actoren in kaart gebracht', een overzicht van de belangrijkste actoren die het migratiebeleid in België mee vormgeven, telkens met hun standpunten.

Het resultaat waren drie rijk gevulde voormiddagen. Het verslag van de conferenties met aanbevelingen zal in de loop van het jaar 2009 aan de bevoegde ministers worden bezorgd.

7 maart 2008: Economische migratie en het 'ontvangende' land

Tijdens deze eerste conferentie was er een opvallende eensgezindheid tussen de sociale partners: het migratiebeleid moet dringend bovenaan de politieke agenda worden geplaatst, een vraag die steeds luider klinkt vanuit socio-economische hoek.

De spits werd afgebeten door twee experts ter zake, dhr. Allue uit Spanje en mevr. Van Winkle uit Canada, die elk de migratiemodellen van hun land voorstelden. Een ideaal uitgangspunt voor een debat tussen de vertegenwoordigers van de grote werkgevers- en werknemersorganisaties en twee ngo's over het te voeren beleid in ons land. In Spanje ligt de nadruk sterk op arbeidsmigratie en de regularisatie van illegale arbeidskrachten, toegelaten in functie van de noden van de arbeidsmarkt en na overleg met de sociale partners. Canada blinkt dan weer uit door de cijferdoelstellingen die jaarlijks worden vastgelegd, maar ook door de nadruk op 'duurzame migratie' en inburgering. Sinds 1980 worden de toegelaten migranten er verder opgevolgd en worden de grote evoluties in kaart gebracht.

Het discussiepanel bestond uit vakbondsafgevaardigden (ABVV, ACV), werkgeversafgevaardigden (VBO) en ngo's (CNCD-11.11.11). Die zagen heel wat positieve elementen in beide migratiemodellen. Allemaal benadrukten zij het belang van een humane aanpak. "We hebben het hier over mensen en niet over voorwerpen of cijfers", aldus een van de deelnemers. Zowel vakbonden als werkgevers vinden het belangrijk dat eerst werk wordt gemaakt van de tewerkstelling van de aanwezige vreemdelingen in ons land en van een grotere arbeidsmobiliteit binnen België.

Uit het debat bleek ook dat er een grote eensgezindheid bestaat tussen vakbonden, werkgevers en ngo's over het feit dat een politiek van arbeidsmigratie zich niet enkel op hooggeschoolden mag richten, maar ook op de laagst geschoolde arbeidskrachten. Daarnaast moet er volgens alle sprekers werk worden gemaakt van duurzame integratie, waarbij in België een goede monitoring nodig is, naar analogie met het Canadese model.

13 juni 2008: Economische migratie: is een win-winbenadering mogelijk?

Tijdens deze tweede conferentie stonden de belangen van het herkomstland centraal. Zal de arbeidsmigratie in het herkomstland een 'brain drain' teweegbrengen (massale uitstroom van de hoogst opgeleide onderdanen)? Is het migratiebeleid van het herkomstland compatibel met dat van het 'ontvangende' land? Vertegenwoordigers van de EU, sprekers uit herkomstlanden Marokko en Polen en

mensen met concrete projectvoorstellen debatteerden over de impact van economische migratie op het land van herkomst.

De vertegenwoordiger van de Europese Commissie had het over de vergrijzing binnen Europa en de migratie als onontbeerlijk element in een gezonde demografie. Hij vestigde er de aandacht op dat de emigrerende hogeschoolden in de eerste plaats voor Canada en de Verenigde Staten kiezen, niet voor Europa. De Europese Commissie stelt een budget van 400 miljoen euro ter beschikking om de komende jaren mobiele partnerschappen op te zetten, waarbij de belangen van beide landen (bestemmings- en herkomstland) behartigd worden.

Janusz Grzyb, directeur van het departement Migratie van het Poolse ministerie van Werk en Sociaal Beleid, wees erop dat van de kleine twee miljoen Poolse onderdanen die verschillende maanden in het buitenland verbleven, er ongeveer 1.100.000 zijn teruggekeerd na de toetreding van Polen tot de EU, op 1 mei 2004. Een fenomeen met grote gevolgen voor de Poolse demografie. Plots speelt Polen immers een volledig andere rol in het internationale migratieverhaal. Het is geëvolueerd van een 'emigratieland' naar een bestemmings- of transitland.

Mehdi Lahlou, professor aan de Universiteit van Rabat (Marokko), gaf toelichting over de impact van de migratie op de Marokkaanse maatschappij en economie. Vroeger werden de migranten gerekruteerd op basis van hun handigheid, om handwerk uit te voeren, terwijl ze vandaag hoog opgeleid zijn en niet langer resoluut voor Europa kiezen. Dat dit directe gevolgen heeft voor een land als Marokko, is bv. merkbaar aan de zogenaamde 'migrantentransfers': in 2004 waren de transfers van spaargeld naar het thuisland goed voor 8% van het Marokkaanse bruto binnenlands product, in 2007 steeg dat aandeel tot 9%, oftewel iets meer dan vijf miljard euro. De klassieke emigratielanden ontvangen echter minder van hun uitgeweken landgenoten dan Europese bestemmingslanden als Frankrijk, Duitsland en Spanje. Deze geldstromen hebben m.a.w. een onmiskenbare impact op de plaatselijke economie van zowel herkomst- als bestemmingslanden.

Vervolgens werden enkele concrete projecten besproken. Het CIRE (Coordination & Initiatives pour Réfugiés et Etrangers) belichtte de positieve impact van economische

migratie op de ontwikkeling van herkomstlanden en wees erop dat het immigratiebeleid van het 'ontvangende' land moet gebeuren in samenspraak met het emigratiebeleid van het herkomstland. De vertegenwoordiger van een consortium van Belgische, Franse, Spaanse en Marokkaanse werkgeversorganisaties kwam vervolgens een project voorstellen dat Marokkaanse arbeidsbemiddelaars de nodige structuur moet bieden (met name in de behandeling van werkaanbiedingen uit het buitenland) om de legale migratie te bevorderen. Het ACV sloot de conferentie af met een voorstelling van zijn initiatief om Oost-Europese en voornamelijk Poolse arbeiders werkzaam in de Belgische bouw en industrie in hun eigen taal te informeren over hun arbeidsrechten en -voorwaarden.

3 december 2008: Het Belgische economische migratiebeleid door de ogen van migranten

Tijdens de derde conferentie werd nader ingegaan op de belangen van de migranten zelf. Hun stem wordt over het algemeen immers weinig of niet gehoord in het debat over migratie.

Naar aanleiding van deze afsluitende conferentie werd in opdracht van de organisatoren een enquête opgesteld om na te gaan wat er bij de migranten zelf leeft en om elementen aan te voeren voor verder onderzoek. De resultaten daarvan werden tijdens de conferentie voorgesteld. Minister van Migratie- en Asielbeleid Annemie Turtelboom en een panel van migranten gaven een eerste reactie.

Een van de belangrijkste conclusies van de bevraging is de vraag naar meer toegankelijke informatie over legale migratiekanalen. Zowel de minister als het migrantenpanel erkenden dat dit een knelpunt is. Een sterk economisch migratiebeleid heeft niet voldoende aan een goede wetgeving; het moet ook gebaseerd zijn op voldoende concrete informatie over het verblijf, de toegang tot de arbeidsmarkt, de gezondheidszorg in België en dergelijke meer. Voor een daadkrachtige wetgeving rond het economisch migratiebeleid moeten migranten op voorhand voldoende informatie kunnen krijgen.

De enquête geeft ook aan dat vooral hoogopgeleide migranten zich niet altijd welkom voelen in België. De complexe administratieve procedures en het gebrek aan

toegankelijke informatie bemoeilijken hun sociale oriëntatie en een efficiënte sociaalprofessionele inschakeling.

Uit de bevraging blijkt verder dat het merendeel van de bevroegde migranten het normaal vindt dat illegale migratie bestreden wordt. Maar slechts een minderheid vindt dat migranten onder dwang gerepatriëerd moeten worden. Om illegale migratie te bestrijden, moeten de kandidaat-migrantten volgens hen in de eerste plaats degelijk geïnformeerd worden en moeten nieuwe legale kanalen voor migratie worden opengesteld. Zowel minister Turtelboom als het migrantenpanel bevestigden tijdens het debat dat het hierbij om een gedeelde strijd gaat.

Een andere opmerkelijke vaststelling is dat de meeste bevroegde migranten niet begrijpen hoe België erin zal slagen meer gewenste economische migratie aan te trekken, gezien de algemene negatieve houding tegenover migratie en migranten. Het lijkt hen veel logischer om de vele al aanwezige niet-werkende vreemdelingen aan het werk te krijgen door opleidingen te organiseren of door hen arbeidskaarten te verstekken. Het aanwezige migrantenpanel kwam tot dezelfde conclusie.

Uit de enquête blijkt ook dat de houding van de ambtenaren in de bevoegde diensten (ambassades enz.) niet de indruk geeft dat België een land is dat graag meer migranten wil aantrekken. Het feit dat het momenteel zo moeilijk is om aan een werk- of verblijfsvergunning te geraken, maakt het voor vele van de bevroegden onbegrijpelijk dat België eventueel zou overwegen om nog meer migranten aan te trekken.

Minister Turtelboom van haar kant benadrukte de nood aan economische migratie om tegemoet te komen aan de vergrijzing en openstaande vacatures die niet ingevuld raken. Legale economische migratie kan vraag en aanbod op de steeds mondiale arbeidsmarkt in evenwicht helpen brengen.

Minister Turtelboom verklaarde ook dat ze bereid is het dossier over de ratificatie van de conventie van de Verenigde Naties over de rechten van arbeidsmigrantten en hun gezinsleden te heropenen. Deze conventie dateert al van 1990 en werd tot nog toe door geen enkel ontwikkeld land in het noorden geratificeerd. Volgens minister Turtelboom bevat het verdrag geen choquerende elementen of onoverkomelijke hindernissen. Ze wenst

het onderwerp dan ook aan te snijden bij de Europese ministers.

Professor Marie-Claire Foblets van de KULeuven, die in een van haar studies de juridische impact van een ratificatie evalueerde, verheugde zich over deze intentie, volgens haar een zoveelste signaal dat er dringend nood is aan een nieuw klimaat. Net als enkele andere sprekers op de conferentie benadrukte ze dat België een betekenisvol signaal zou geven door het verdrag als eerste goed te keuren.

Als algemeen besluit stellen het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding en de Koning Boudewijnstichting dat bij het uitwerken van een migratiebeleid meer aandacht moet uitgaan naar de visie van de migranten zelf. Het migratiebeleid zou er door hun ervaring alleen maar realistischer op worden.

EXTERNE BIJDRAGE

STANDPUNT VAN WERKGEVERS- EN WERKNEMERSORGANISATIES OVER DE ECONOMISCHE MIGRATIE

Om het huidige gebeuren rond de economische migratie te illustreren, wenste het Centrum een beroep te doen op de opvatting van een werkgevers- en werknemersorganisatie waarvan de standpunten over deze kwestie representatief lijken te zijn voor haar respectievelijke sectoren. Zijn jullie voorstander van een economische migratie? Graag meer uitleg.

Standpunt van het ABVV:

Economische migratie is geen goed idee als ze enkel dient om zogezegde knelpuntvacatures in te vullen. Een dergelijke utilitaristische benaderingswijze beschouwt de arbeidsmigranten immers als een soort goederen, waarbij het de enige bekommernis is, zo snel mogelijk in de directe behoeften van de geglobaliseerde economie te voorzien.

Economische migratie is pas aanvaardbaar als ze getuigt van een humane aanpak en de rechten van alle werkrachten respecteert. We pleiten voor een geïntegreerd beleid dat met de volgende punten rekening houdt:

- » De personeelstekorten hebben vaak te maken met slechte arbeidsvoorwaarden en de last die de werkrachten ondervinden bij de uitoefening van hun baan. Zolang daar niets aan gedaan wordt, heeft het geen zin buitenlandse werkrachten aan te trekken. De werkgevers moeten ook de nodige inspanningen leveren om werkzoekenden opleidingen aan te bieden.
- » Bij economische migratie moeten de belangen van zowel bestemmings- als herkomstland behartigd worden. Een eventuele 'brain drain' moet worden vermeden; tal van internationale conventies reiken daar oplossingen voor aan (o.a. ontwikkelings-samenwerking).
- » De rechten van de arbeidsmigranten moeten worden gewaarborgd: gelijke behandeling, overdracht van hun sociale rechten bij terugkeer naar het land van herkomst, gezinshereniging, etc. In dat opzicht moet België zo snel mogelijk conventie nr. 143 over arbeidsmigranten van de Internationale Arbeidsorganisatie ratificeren, net als de conventie van de Verenigde Naties over de Bescherming van de

Rechten van Arbeidsmigranten en hun gezin.

- » Er zijn begeleidende maatregelen nodig om een duurzame integratie en inburgering van arbeidsmigranten mogelijk te maken.
- » De sociale fraude moet net als de uitbuiting van werkrachten beter worden aangepakt door de inspectiediensten over meer personeel en financiële middelen te laten beschikken en door de wetgeving aan te passen.
- » De sociale partners moeten actief worden betrokken bij het volledige proces.

Enkel onder die voorwaarden is een ernstig debat over het migratiebeleid mogelijk.

Standpunt van het VBO:

Europa zal de komende decennia steeds meer te kampen krijgen met een vergrijzing van de bevolking en een sterk veranderende demografie. Het gevolg is een algemeen personeelstekort, vooral van hooggekwalificeerde werkrachten. Economische migratie zou hierop inderdaad een antwoord kunnen bieden, al mag die zich in geen geval beperken tot hoogopgeleide migranten. Door de mondialisering van de economie moeten de werkrachten zich beter over de verschillende landsgrenzen heen kunnen verplaatsen. Een problematiek met meerdere dimensies die verschillende soorten maatregelen en een aangepast kader vraagt.

Er is bv. nood aan een ernstig beleid dat de integratie van de nieuw aangekomen migranten en de toekomstige generaties bevordert, en dat op een financieel realiseerbare manier gezinshereniging mogelijk maakt. Er zijn samenwerkingsakkoorden nodig tussen herkomst- en bestemmingslanden, waarbij ook het terugkeerbeleid moet worden besproken. Elke vorm van discriminatie of zwartwerk moet worden bestreden.

Daarnaast pleiten we voor een proactieve aanpak op de arbeidsmarkt door opleidingen en begeleiding te organiseren voor alle werkzoekenden. Het VBO heeft zich steeds openlijk voorstander getoond van een onmiddellijke opheffing van de beperkingen op het vrije verkeer van werknemers uit de nieuwe lidstaten. Die zou volgens een recent verslag van de Europese Commissie immers positieve gevolgen hebben voor de economie en de werkgelegenheid.

C. Aanbevelingen - Vrij verkeer en economische migratie



1. Het Centrum ziet in het brandend actuele publieke debat over de economische migratie een opmerkelijke vooruitgang. Het beveelt aan dit debat binnen de federale regering voort te zetten, in nauw overleg met de sociale partners en de gewesten. Daarbij moet de nodige aandacht uitgaan naar de belangen van zowel het herkomstland, het bestemmingsland als de migranten zelf.
2. Het Centrum maant België aan om zo snel mogelijk de bestaande beperkingen betreffende de toegang tot de arbeidsmarkt voor de Roemenen, Bulgaren en andere onderdanen van de nieuwe lidstaten op te heffen.
3. Het verdient volgens het Centrum aanbeveling, nieuwe vormen van economische migratie uit te werken op maat van de bestaande arbeidsmarkt. Die nieuw aangeboorde wettelijke kanalen mogen zich echter niet beperken tot hoogopgeleide arbeidskrachten. Het Centrum beveelt derhalve een grondige analyse van de arbeidsmarkt aan en roept de regering op het luik binnen de asielprocedure over de toegang tot de arbeidsmarkt af te werken en binnen zeer korte termijn de impact van de toelating van langdurig ingezetenen op de arbeidsmarkt na te gaan.
4. Het Centrum vraagt de regering de nodige bepalingen uit te werken voor langdurig ingezetenen en hen toegang te verlenen tot de arbeidsmarkt via een arbeidskaart B, zonder eerst een arbeidsmarktonderzoek uit te voeren. Tevens zouden de langdurig ingezetenen ook op heldere en eenvoudige wijze toegang moeten hebben tot de uitoefening van een zelfstandige activiteit.
5. Het Centrum dringt aan op een ratificatie door België van de Conventie voor de Bescherming van de Rechten van Arbeidsmigranten en hun gezin.



CONCLUSIE

2008, EEN JAAR MET TWEË GEZICHTEN



Dit 'Jaarverslag Migratie 2008' bericht over een jaar met twee gezichten op het vlak van migratie. Enerzijds leeft de indruk dat het besef van het belang van de uitdagingen waarvoor we staan op het vlak van migratie, nog nooit zo groot is geweest. Het beste bewijs is de benoeming van een specifieke minister voor Migratie- en Asielbeleid in België, een bevoegdheid die vroeger door de minister van Justitie (wetten) en de minister van Binnenlandse Zaken (politie) werd gedeeld. De symboolwaarde is groot: migratie wordt erkend als een zelfstandig fenomeen dat ook zo moet worden begrepen en niet als het onaangename gevolg van een miskend fenomeen dat alleen als negatief wordt ervaren en moet worden ingedijkt. Ook op Europees niveau zijn er aanwijzingen voor deze bewustwording. Het 'Pact inzake migratie en asiel' van de Raad van Europa legt geen verplichtingen op, maar probeert de verschillende facetten en uitdagingen van migratie op economisch, maatschappelijk en demografisch vlak te doorgronden en bekijkt het migratievraagstuk voortaan als meer dan een kwestie van grensbeheer. Nog een duidelijk bewijs van deze bewustwording is het thema van de economische migratie dat nu hoog op de agenda staat. Dit toont aan hoe belangrijk het is om de dingen echt onder ogen te zien, want niemand kan ontkennen dat sinds de sluiting van de grenzen voor economische migratie in 1974 mensen blijven kiezen voor migratie op zoek naar een beter leven. Dat er nu ook open kan over gepraat worden en dat deze vaststelling misschien de aanzet is voor een proactief migratiebeleid, wijst op een belangrijke kentering.

Maar na al die mooie woorden, beloftes en grootse plannen volgt vreemd genoeg een oorverdovende stilte. De aangekondigde maatregelen blijven uit, waardoor de hooggespannen verwachtingen plaats moeten ruimen voor grote ontgoocheling. Heel wat aangekondigde beleidsmaatregelen moeten nog in de praktijk worden gebracht. De vrees dat het migratiebeleid er komt zonder voldoende garanties voor een volledige inachtneming van de fundamentele rechten van de betrokkenen, is niet denkbeeldig. Dat migratie vandaag een maatschappelijke uitdaging is die onze beleidsmensen op een constructieve manier willen invullen, is een belangrijke stap in de goede richting. Nu moet dit ook concreet vorm krijgen. Dit jaarverslag - het tweede op rij - wil een kritische en constructieve stand van zaken geven van het migratievraagstuk in België en koppelt aan deze vaststellingen een aantal aanbevelingen die kunnen helpen om de vooropgestelde doelstelling te realiseren.

We kunnen het niet vaak genoeg herhalen: een goed toekomstig migratiebeleid kan slechts op basis van **betrouwbare cijfers** worden uitgestippeld. De vooruitzichten zijn positief wat dit aspect betreft: in 2008 is in België een Contactpunt van het Europees Migratie Netwerk formeel opgericht, waarbij ook het Centrum is betrokken. Dit initiatief belooft veel met het oog op het aanbieden van betrouwbare, transparante, toegankelijke en vergelijkbare statistische gegevens. Belangrijke gegevens die volgens het Centrum de overheden kunnen helpen om een betere kijk op migratie te krijgen, zijn onder meer de redenen voor migratie. Om deze te achterhalen, moeten kwalitatieve wettelijke instrumenten worden uitgewerkt om migranten te bevragen. Voorts is er informatie over de buitenlandse populatie en over de activiteiten van gesloten centra nodig in de vorm van betrouwbare, geïntegreerde en vergelijkbare statistieken.

Op het vlak van **verblijf** hamert het Centrum op de noodzaak om werk te maken van de regularisatie om humanitaire redenen, waar alle betrokkenen en heel wat bewegingen die het hier opnemen voor mensen in onwettig verblijf al heel lang naar uitkijken. Het Centrum wil het toekomstige criterium van de lange procedure ook toegankelijk maken voor personen die na een onredelijk lange procedure zijn afgewezen. Bij het andere toekomstige criterium van de 'duurzame binding' wil het Centrum een mogelijkheid inbouwen om na te gaan in hoeverre een vreemdeling het centrum van zijn affectieve, sociale en/of economische belangen in België heeft gevestigd, om hier rekening mee te kunnen houden bij het nemen van een beslissing. Het Centrum hecht ook heel wat belang aan de follow-up van de nieuwe procedure 9ter en wil ook evalueren of deze procedure zieke mensen voldoende bescherming biedt.

Op het vlak van **nationaliteit** eist het Centrum dat de komende hervormingen van het Wetboek van de Belgische nationaliteit niet nadelig uitpakken voor het gezinsleven van meerderjarige vreemdelingen met Belgische ouders. Als die niet in aanmerking komen voor de Belgische nationaliteit, moeten ze toch vlot toegang tot het Belgische grondgebied kunnen krijgen. Het Centrum stelt ook voor om de integratiebereidheid te definiëren in functie van kennis van een van de landstalen, wat een eenvoudig en objectieverbaar criterium is. De beoordeling van de integratiebereidheid mag niet aan lokale overheden worden overgelaten, omdat het gevaar voor willekeur dan niet denkbeeldig is.

Wat het **recht op gezinsleven** betreft, herinnert het Centrum eraan dat gezinshereniging een recht is. De huidige voorwaarden (huisvesting, leeftijd, ziekteverzekering) moeten eerst worden geëvalueerd voor nieuwe materiële voorwaarden worden overwogen. Een eventuele bestaansmiddelenvoorwaarde mag niet leiden tot directe of indirecte discriminatie en kan de huisvestings- en ziekteverzekeringsvoorwaarden vervangen.

Op het vlak van **detentie en verwijdering** herhalen we dat het systeem van de klachtencommissie dringend volledig moet worden getoetst aan de internationale normen. Het Centrum onderstreept dat verder moet worden nagedacht over alternatieven voor de opsluiting van gezinnen. Ook aan de nodige voorzieningen moet worden gewerkt. Alle gezinnen moeten los van hun administratieve status van dit stelsel gebruik kunnen maken. De huidige administratieve maatregelen moeten ook juridisch worden getoetst.

Wat het **vrij verkeer en economische migratie** betreft, stelt het Centrum met tevredenheid vast dat op bepaalde domeinen vooruitgang is geboekt, onder meer op het vlak van de erkenning van de status van langdurig ingezetene. Toch is er nog heel wat werk aan de winkel: de beperkingen qua vrij verkeer blijven van kracht voor onderdanen van nieuwe lidstaten en het hele luik economische migratie is nog een onbeschreven blad. De Belgische en Europese autoriteiten zullen creativiteit en realisme aan de dag moeten leggen om een goede oplossing te vinden voor de enorme uitdagingen op het vlak van demografie (migratie is noodzakelijk om de Europese levensstandaard op peil te houden), economie, maatschappij en ontwikkeling. Een toekomstige economische migratie zal maar leefbaar zijn wanneer rekening wordt gehouden met de belangen van de gastlanden (toestand van de arbeidsmarkt), alsook met die van de herkomstlanden ('brain-' en 'manpowerdrain' voorkomen) en vooral die van de migranten zelf. Om de rechten van de migranten te beschermen, hoopt het Centrum dan ook vurig dat de Internationale Conventie ter bescherming van alle arbeidsmigrant en hun gezin snel wordt geratificeerd.

We wijzen erop dat deze aanbevelingen, adviezen en opmerkingen van het Centrum niet binnenskamers tot stand zijn gekomen. Ze zijn het resultaat van onze aanwezigheid op het terrein en van onze voortdurende contacten met alle partijen die bij het migratievraagstuk

zijn betrokken: overheden, administraties, verenigingen en individuen. Het Centrum moet toezien op het leveren van betrouwbare informatie over de aard en de omvang van migratiestromen en waken over de naleving van de fundamentele rechten van vreemdelingen. Het Jaarverslag geeft hiervan een beeld, maar het Centrum is ook gewoon elke dag in de weer om individuele dossiers te behandelen van personen die raad vragen over hun verblijf. Het Centrum neemt ook deel aan tal van begeleidingscomités of structuren die zich bezighouden met vreemdelingenrecht, maakt studies of organiseert seminars over de toekomst van het migratievraagstuk, maakt het publiek attent op de grote migratie-uitdagingen, zoals de voorbije drie jaar met de 'internationale dag van de migrant' en sensibiliseert de overheid.

En misschien ligt daarin wel de grootste uitdaging voor de komende jaren: meewerken aan het uitstippelen van een concreet, coherent en verantwoord migratiebeleid, dat rekening houdt met alle opinies en met ieders belangen om de meest geschikte oplossingen te zoeken, zonder een berekend risico uit de weg te gaan. Het waarborgen van de fundamentele rechten van de vreemdelingen en het beter in kaart brengen van het migratiefenomeen moeten bij het toekomstige migratiebeleid centraal staan. Die twee aspecten zijn immers complementair, zoals we eerder al hebben aangehaald: hoe meer het grote publiek migratie als een normaal, menselijk fenomeen beschouwt dat deel uitmaakt van het leven, hoe gunstiger de kansen zijn dat de rechten van migranten beter worden gerespecteerd. Dit is het beste middel om komaf te maken met het racisme en de xenofobie waarmee migranten nu worden geconfronteerd. Als angst en onwetendheid slechte raadsmanen zijn, dan is de honger naar kennis het begin van de wijsheid.

BIJLAGEN





VERKLARENDE WOORDENLIJST

A Asiel Asiel is een vorm van bescherming die een land op zijn grondgebied toekent. Asiel wordt toegekend aan personen die in hun land van oorsprong en land waar ze verblijven geen bescherming krijgen, onder meer 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.

Asielzoeker Een asielzoeker of kandidaat-vluchteling is een persoon die op basis van de Conventie van Genève vraagt om als vluchteling te worden erkend. De Conventie van Genève beschermt personen die met reden vrezen dat ze in hun land van herkomst zullen worden vervolgd omwille van hun: nationaliteit, ras, godsdienst, het behoren tot een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging. Naast asiel in de betekenis die in de Conventie van Genève is vastgelegd, kan een persoon die internationale bescherming zoekt, ook andere soorten bescherming genieten, zoals tijdelijke of subsidiaire bescherming.

B Bijlagen Administratieve documenten waarvan vreemdelingen tijdens de verschillende stadia van hun procedure houder zijn. 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. De meest gekende bijlagen zijn bijlage 4 (attest van immatriculatie A of oranje kaart), bijlage 6 (bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister of elektronische kaart A en B), bijlage 7 (identiteitskaart voor vreemdelingen of elektronische kaart E), bijlage 8, bijlage 9 of bijlage 12 en 13 en volgende (bevel om het grondgebied te verlaten).

BIVR Het bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister of de 'witte kaart' is een definitieve machtiging tot verblijf of een tijdelijke machtiging tot verblijf voor één jaar en die telkens met een jaar wordt verlengd. Als het om een tijdelijke kaart gaat, kan de hernieuwing aan bepaalde voorwaarden, zoals het hebben van werk, onderhevig zijn.

C Conventie van Genève De Conventie (of het Verdrag) van Genève regelt sinds 1951 de erkenning van vluchtelingen. Ze wil een minimale bescherming bieden aan personen die hun land om een aantal redenen zijn ontvlucht. In de Conventie zijn deze redenen duidelijk vastgelegd, waarbij het niet uitsluitend om politieke redenen gaat, zoals de onjuist gebruikte uitdrukking 'politiek vluchteling' soms doet vermoeden. Een vluchteling is iemand die met reden

vrees '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 land dat de Conventie van Genève heeft ondertekend en die voldoet aan de criteria die in de Conventie zijn vastgelegd om in aanmerking te komen voor bescherming van dat land. Zolang hij deze erkenning niet heeft gekregen, wordt deze persoon 'asielzoeker' genoemd. Om als vluchteling te worden erkend, moeten de individuele vervolgingen waarvan de asielzoeker beweert het slachtoffer te zijn, aan een van de vijf limitatieve criteria beantwoorden die wel voor interpretatie vatbaar zijn.

CGVS Het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (CGVS) is bevoegd om personen te erkennen als vluchteling of als persoon die voor de subsidiaire beschermingsstatus in aanmerking komt. Het onderzoekt de in België ingediende asielaanvragen en biedt bescherming aan vreemdelingen die bij terugkeer naar hun land van herkomst dreigen vervolgd of ernstig benadeeld te worden.

D Detentie In België kunnen vreemdelingen worden opgesloten met het oog op hun verwijdering of in afwachting van hun toelating tot het grondgebied. Deze personen worden dan in de zogenaamde 'gesloten centra' ondergebracht.

Dienst Vreemdelingenzaken De Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) maakt deel uit van de FOD Binnenlandse Zaken en staat de minister van Migratie- en Asielbeleid bij op het vlak van het vreemdelingenbeleid. DVZ is de spil van alle administratieve voorzieningen wat betreft verblijf, toegang tot het grondgebied, vestiging en verwijdering van vreemdelingen.

Dublin De 'Dublin II'-verordening legt de criteria en de modaliteiten vast om te bepalen welke lidstaat de asielaanvraag moet behandelen die een onderdaan van een derde land in één van de lidstaten heeft ingediend. Deze verordening geldt in de lidstaten van de Europese Unie, IJsland, Noorwegen en Zwitserland. Volgens deze tekst is het land waar de asielzoeker het eerst is aangekomen, bevoegd om de asielaanvraag te behandelen. Asielzoekers voor wie België zich op grond van de Dublin-verordening onbevoegd verklaart en die hun asielprocedure willen voortzetten, moeten dit doen in het land dat bevoegd is verklaard om hun aanvraag te behandelen.

F Fedasil Fedasil is een autonoom agentschap dat de federale regering heeft opgericht. Zijn belangrijkste taak bestaat in het organiseren van de opvang van asielzoekers in België. Fedasil beheert onder meer de open centra.

G Gesloten centra België telt zes gesloten centra: 127, 127 bis, INAD, Brugge, Merksplas en Vottem. Er is in theorie plaats voor 800 personen.

Het INAD-centrum werd in 1996 geopend en ligt in de luchthaven van Zaventem. In afwachting van hun terugdrijving worden hier vreemdelingen (mannen, vrouwen en soms kinderen met hun ouders) vastgehouden die met het vliegtuig in Zaventem zijn aangekomen en die geen toegang krijgen tot het Belgische grondgebied. In een enkel zeldzaam geval worden ook illegale vreemdelingen die heel binnenkort worden verwijderd in het INAD-centrum ondergebracht.

De andere gesloten centra vangen vreemdelingen op die hier al dan niet asiel aanvragen en geen verblijfsrechten (meer) hebben in België, in afwachting van hun verwijdering of van een eventuele toelating om het grondgebied te betreden of om hier te verblijven.

Het centrum 127 in de transitzone van de luchthaven van Zaventem werd in 1988 geopend. Hier worden vooral vreemdelingen opgevangen die bij de grens een asielaanvraag hebben ingediend. Zowel mannen, vrouwen als ouders met kinderen worden hier ondergebracht.

Het repatriëringscentrum 127 bis werd in maart 1994 in Steenokkerzeel naast de luchthaven van Zaventem geopend. Hier worden alleenstaande mannen en gezinnen ondergebracht. Het centrum voor illegalen in Merksplas bestaat sinds 1993 en vangt alleenstaande mannen op. Het centrum in Brugge dateert van 1995 en vangt alleenstaande mannen en vrouwen op. In 1998 werd het centrum in Vottem geopend.

Gelijkwaardigheid van diploma's Elke vreemdeling die naar België wil komen om te studeren moet naast voldoende bestaansmiddelen ook een attest van gelijkwaardigheid van diploma's kunnen voorleggen. De uitreiking van dit attest is een bevoegdheid van de gemeenschappen.

M Migrant Een migrant is een persoon die zijn land om officiële of officieuze redenen verlaat om naar een ander land te trekken. Deze term omvat dus ook vluchtelingen.

Migratie Migratie verwijst algemeen naar individuen die naar een andere woonplaats trekken. Deze term maakt geen onderscheid op basis van migratiemotieven.

Migratiestromen Migratiestromen zijn menselijke migratiebewegingen die als 'stromen' worden betiteld door hun omvang, hun rechtlijnigheid of hun regelmaat.

N Nationaliteit Nationaliteit is de juridische band tussen een individu en een land. In België wordt ze meestal via één of beide ouders overgedragen, maar er zijn nog andere manieren om de nationaliteit te verwerven: Bij toekenning van de nationaliteit hoeft de persoon zelfs niets te ondernemen. Dit is onder meer het geval bij minderjarigen die de nationaliteit automatisch verwerven wanneer hun ouders Belg worden. In andere gevallen krijgen ze die op vraag van de ouders. Keuze en verklaring zijn twee mogelijkheden voor meerderjarigen die aan een aantal vereisten voldoen (die te maken hebben met hun woonplaats, aantal jaren verblijf, geboorteplaats enz.) en die geen 'ernstige persoonlijke feiten' hebben gepleegd die de verwerving van de nationaliteit in de weg staan. Bij weigering kan voor een rechtbank beroep worden aangetekend. Een voorbeeld: een vreemdeling die legaal en ononderbroken 7 jaar in België verblijft en op het ogenblik dat hij zijn aanvraag indient een onbeperkt verblijfs- of vestigingsrecht heeft, kan mits een eenvoudige verklaring voor de ambtenaar van de burgerlijke stand de nationaliteit verwerven.

Naturalisatie is een bijzondere procedure via het parlement die alleen voor meerderjarigen geldt. De Kamer van Volksvertegenwoordigers beslist soeverein aan wie ze die toekent en hanteert haar eigen rechtspraak. Beroep tegen een naturalisatieweigering is uitgesloten, waardoor deze procedure vaak als een 'gunst' wordt omschreven.

NBMV NBMV is de algemeen gebruikte term om niet-begeleide minderjarige vreemdelingen aan te duiden. In 2004 is een voogddienst opgericht waar al dan niet professionele voogden hun begeleiding regelen.

O Open centra Open centra staan in voor de opvang van vreemdelingen. Ze garanderen opvang en materiële hulp aan asielzoekers vanaf de dag dat ze hun aanvraag indienen en vervullen een zogenaamde 'bed-bad-brood'-functie. De term 'open' betekent dat de bewoners het centrum onder bepaalde voorwaarden vrij kunnen verlaten en betreden. Het centrum biedt nog een ruime waaier andere diensten aan: medische dienst, sociale dienst, dienst voor kinderen, tweedehandskleding, dienst voor vrijwilligerswerk en een animatiedienst.

P Personen zonder papieren Deze term wordt doorgaans gebruikt om een persoon aan te duiden die geen verblijfsdocumenten heeft waarmee hij legaal op het grondgebied kan verblijven. Achter deze algemene term gaan heel verschillende situaties schuil: uitgeprocedeerde asielzoekers, personen die clandestien het grondgebied zijn binnengekomen, vreemdelingen die vroeger een verblijfsvergunning hadden die nu ongeldig is enz. Door het illegale karakter van hun verblijf kunnen deze personen geen aanspraak maken op bepaalde rechten, zoals het recht op arbeid, die personen die hier legaal verblijven, wel hebben.

R Raad voor Vreemdelingenbetwistingen De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RVV) is een nieuw administratief rechtscollege dat in 2007 is opgericht en als enige bevoegd is om kennis te nemen van beroepsprocedures tegen individuele beslissingen die op basis van de wetten betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, werden genomen.

Regularisatie Regularisatie is het administratieve proces waarmee een land het illegale verblijf van een vreemdeling wettigt. Naast gerichte algemene campagnes, zoals in 1999-2000 in België, gebeurt deze regularisatie gewoonlijk door de Dienst Vreemdelingenzaken: De individuele aanvraag wordt onderzocht, waarna op basis van de criteria vastgelegd in de wet van 1980 betreffende het verblijf van vreemdelingen, een beslissing wordt genomen.

S Schijnhuwelijk Een schijnhuwelijk is een huwelijk dat wordt aangegaan zonder dat de beide echtgenoten de intentie hebben om een levensgemeenschap tot stand te brengen en dat als enige bedoeling het bekomen van een verblijfsrecht heeft.

Subsidiare bescherming Sinds dinsdag 10 oktober 2006 zijn de asielinstanties in België bevoegd voor het toekennen van de subsidiare beschermingsstatus. Deze bescherming is er voor personen die niet als vluchteling kunnen worden beschouwd in de zin van de Conventie van Genève, maar die bij terugkeer naar hun land van herkomst reëel gevaar lopen op de doodstraf of executie, op blootstelling aan wrede, onmenselijke of vernederende behandeling, of op ernstige bedreigingen tegen hun leven of hun persoon door blind geweld bij een binnenlands of internationaal gewapend conflict (dit geldt alleen voor burgers, niet voor militairen). De invoering van deze status in het Belgische recht vloeit voort uit de verplichte omzetting van een

Europese richtlijn tot harmonisatie van de definitie van de hoedanigheid van vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten en hun afgeleide rechten.

T Tijdelijke bescherming Tijdelijke bescherming is een uitzonderingsmaatregel die op Europees niveau is goedgekeurd en op nationaal niveau wordt toegepast om bij een massale toestroom van ontheemden een vorm van onmiddellijke en tijdelijke internationale bescherming te kunnen bieden. De Europese Unie is betrokken bij het besluitvormingsproces dat in acht moet worden genomen om de tijdelijke beschermingsmaatregelen in te stellen, uit te breiden of stop te zetten.

V Verwijdering Verwijdering verwijst naar elke maatregel waarbij de autoriteiten een vreemdeling van het grondgebied verwijderen. Deze maatregel onderscheidt zich van het vrijwillige vertrek dat in samenwerking met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) wordt georganiseerd.

Visum Een visum is een reisdocument dat door de autoriteiten van een land wordt afgeleverd. Het geeft een vreemdeling de toestemming om zich bij de grens aan te bieden. Meestal vermeldt het ook de reden en de duur van het verblijf.

Vluchteling De wetgeving kent slechts één categorie vluchtelingen: diegene die aan de voorwaarden van de Conventie van Genève (zie hierboven) voldoen op basis van één van de volgende vijf categorieën: ras, godsdienst, nationaliteit, sociale groep en politieke overtuiging. In het dagelijkse woordgebruik heeft men soms de neiging om een onderscheid te maken tussen 'echte vluchtelingen' of 'politieke vluchtelingen' en valse 'economische vluchtelingen' die niet op de vlucht zijn voor vervolging, maar die met hun asielaanvraag hier alleen een beter leven nastreven. Voor dit onderscheid is er geen enkele basis: sommige vluchtelingen worden erkend om andere redenen dan hun politieke overtuiging. Bovendien kan discriminatie om economische redenen aanleiding geven tot vervolging (een persoon die in feite of in rechte de toegang tot arbeidsmarkt wordt ontzegd om religieuze redenen bijvoorbeeld). Omgekeerd geldt ook dat politieke redenen niet volstaan om automatisch als vluchteling te worden erkend. De persoon in kwestie moet nog aan andere voorwaarden voldoen.

SLEUTELDATA VAN DE IMMIGRATIE NAAR BELGIË

1920 Na de Eerste Wereldoorlog zijn de Belgische ondernemingen verplicht om een beroep te doen op buitenlandse werknemers. Deze nieuwe migranten komen in de eerste plaats uit de buurlanden en vervolgens uit Polen en Italië. De economische crisis van de jaren 1930 noopt België ertoe deze migratie in te perken en uiteindelijk een halt toe te roepen. In 1933 is het migratiesaldo zelfs negatief.

1946 Na de Tweede Wereldoorlog ligt de hele Belgische economie plat. België ondertekent met Italië een protocol om 50.000 Italiaanse werknemers te laten overkomen om in de Belgische mijnen te werken. In ruil krijgt Italië 200 kg steenkool per mijnwerker en per dag. Tussen 1946 en 1948 komen meer dan 65.000 Italianen naar België.

1956 Mijnramp in Marcinelle: 262 mijnwerkers onder wie 136 Italianen laten het leven. Italië schort de emigratie naar België op, waarna België zich tot andere landen wendt. Datzelfde jaar tekent het nog een overeenkomst met Spanje.

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. EU-onderdanen hebben niet langer een visum of een werkvergunning nodig. De vreemdelingen die op dat moment in België verblijven, bevinden zich plots in het communautaire of niet-communautaire kamp.

1974 België maakt officieel een einde aan de economische migratie en regulariseert 9.000 vreemdelingen die hier illegaal verblijven. Vooral door gezinshereniging komt er de volgende dertig jaar echter geen einde aan de migratiestromen.

1980 De eerste wet betreffende de toegang het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen wordt goedgekeurd. Die wet is tot vandaag verschillende keren aangepast en gewijzigd. Samen met de koninklijke uitvoeringsbesluiten vormt deze wet nu de complexe materie van vreemdelingenbetwistingen.

1999-2000 België voert een regularisatiecampagne door waarvan ongeveer 40.000 personen gebruik maken.

BIBLIOGRAFIE

- Adam, Ilke, Nadia Ben Mohammed, Bonaventure Kagne, Marco Martiniello en Andrea Rea, 2002, *Histoires sans papiers*, Brussel, Editions VISTA, Collection Vista Citoyenne, 227 p.
- Allain, J., « The ius cogens nature of non refoulement », *International Journal of Refugee Law*, vol. 13, nr. 4, 2001, Oxford University Press.
- Bouckaert, S., Medische aspecten van het vreemdelingenrecht en artikel 3 van het EVRM. Een overzicht van de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, de Raad van State en de burgerlijke rechtbanken.
- Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2006, *Migratiestromen uit de nieuwe Europese lidstaten naar België. Trends en vooruitzichten*, www.diversiteit.be, 103 p.
- Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2007, *Sociaaleconomische monitoring op basis van de nationale herkomst om discriminatie op de arbeidsmarkt beter te bestrijden*, Nota voor de Interministeriële conferentie tewerkstelling van 15 februrari 2007, 27 p.
- Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2008, *Jaarverslag 2007: Migratie*, Brussel, 178 p.
- Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2008, *Before and After. De sociale en economische positie van personen die geregulariseerd werden in uitvoering van de wet van 22 december 1999*, www.diversiteit.be, 174 p.
- Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Jaarverslag 2003 'Naar een uitbreiding'*, 2004.
- CGKR, *Voor een gemeentelijk beleid met respect voor diversiteit, gemeenteraadsverkiezingen 2006*, voorstel 8: een onthaaldienst voor vreemdelingen.
- Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, 2008, *Jaarverslag. Achttiende jaarverslag. Jaar 2007*, <http://www.belgium.be/cgra>, 60 p.
- Debuisson, Marc en 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 en Georges Tapinos, 1998, *La mesure de la migration clandestine en Europe*, Luxemburg: Eurostat, 2 volumes.
- Algemene directie Werkgelegenheid en arbeidsmarkt, 2007, *Immigratie in België. Aantallen, stromen en arbeidsmarkt*, verslag SOPEMI 2007, www.emploi.belgique.be, 68 p.
- Algemene directie Statistiek en Economische Informatie, 2008, *Loop van de bevolking en migraties in 2004*, Brussel, Algemene directie Statistiek en Economische Informatie, reeks Bevolking en huishoudens, www.statbel.fgov.be, 294 p.
- Algemene directie Statistiek en Economische Informatie, 2008, *Buitenlandse bevolking op 1 januari 2006*, Brussel, Algemene directie Statistiek en Economische Informatie, reeks Bevolking en huishoudens, www.statbel.fgov.be, 324 p.
- Groenendijk, K., *Legal concepts of Integration in EU Migration Law*, *European Journal of Migration and Law*, 6, 2004.
- Jandl, Michael, 2004, The Estimation of Illegal Migration in Europe, *Studi Emigrazione/Migration Studies*, vol. XLI, Nr. 153, maart 2004, pp. 141-155.
- De federale ombudsmannen, *Verslag en aanbevelingen van de federale ombudsman naar aanleiding van het onderzoek van de klachten 085GF1373/08GF1414/08IN2256*, Brussel, 6 november 2008.
- Perrin, 2006c, *Les motifs de séjour et les regroupements familiaux*, Werknota opgesteld voor de Internationale Dag van de Migrant, georganiseerd door het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding en ter ondersteuning van de website www.migrantdujour.be, 24 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, 2006b, *Les demandeurs d'asile*, Werknota opgesteld voor de Internationale Dag van de Migrant, georganiseerd door het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding en ter ondersteuning van de website www.migrantdujour.be, 24 p.
- Perrin, Nicolas, Luc Dal en 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*, onderzoeksnota in opdracht van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 23 p.
- Perrin, Nicolas en 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 en 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.
- Poulain Michel, Nicolas Perrin en Ann Singleton, 2006, *Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, www.uclouvain.be/gedap, 744 p.
- UNHCR, The Dublin II Regulation, a UNHCR discussion paper, avril 2006.
- Van Drooghenbroeck, S., *La Convention européenne des droits de l'homme, trois années de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme 2002-2004*, Les dossiers du J.T., Larcier, 2006.
- Vertommen, Sara, Albert Martens en Nouria Ouali, 2006, *Topography of Belgian Labour Market. Employment: gender, age and origin*, http://www.kbs-frb.be/code/page.cfm?id_page=153&id=420.

Jaarverslag Migratie 2008

Brussel, april 2009

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

Eindredactie: François De Smet

Redactie: François De Smet, Koen Dewulf, Gérald Gaspard, Katleen Goris, Henri Goldman, Julie Lejeune, Wouter Nachtergaele, Quentin Schoonvaere en Caroline Stainier.
Supervisie: Edouard Delruelle, Jozef De Witte en Henri Goldman
Vertaling: Dice
Grafisch concept en opmaak: d-Artagnan
Druk: Perka (Maldegem)
Fotografie: Bart De Keyser

Verantwoordelijke uitgever: Jozef De Witte

Met dank aan: Frank Caestecker, Sonia Kohnenmergen, Marie-Laure Lagier, Jean-François Macours, Eef Peeters, Nicolas Perrin, Andrea Rea, Ann Vanderdonk, Tristan Wibault, 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 veeleevoudigd, 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.beVermeld duidelijk 'Jaarverslag Migratie 2008', 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

Deze publicatie kan u ook terugvinden op de website van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding: www.diversiteit.be .

