Migratie in cijfers en in rechten
2020 | Katern uit het jaarverslag

MYRIA
Federaal Migratiecentrum



Internationale bescherming

De vluchtelingenstatus en de status van subsidiaire bescherming zijn de twee vormen van internationale bescherming in België. De Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) registreert de asielaanvragen en gaat na of België verantwoordelijk is voor de behandeling ervan. Het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS) neemt vervolgens een beslissing, waartegen beroep mogelijk is bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV). In deze katern worden de cijfers en de profielen onder de loep genomen van zowel verzoekers om bescherming als personen die de vluchtelingenstatus hebben gekregen of subsidiaire bescherming genieten. Een analyse van een reeks trends en uitdagingen (internationale rechtspraak, impact van de COVID-19-crisis op asiel en opvang) maakt dat plaatje compleet. Afsluitend worden ook twee andere kwetsbare groepen besproken: de staatlozen en de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV's).

© Dieter Telemans

1. Cijfers

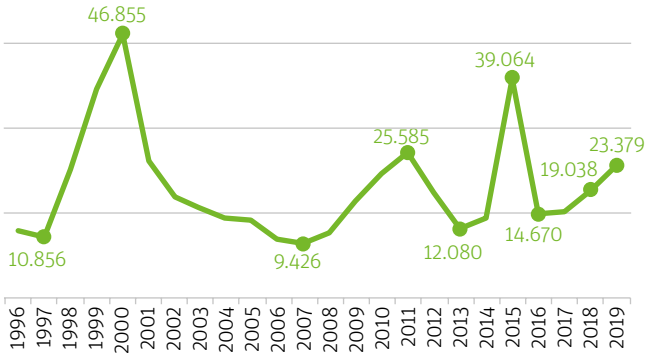
Verzoeken om internationale bescherming in België

Evolutie van de verzoeken (eerste verzoeken)

23.379 personen hebben in 2019 een eerste verzoek om internationale bescherming ingediend

- In de afgelopen drie jaar is het **aantal eerste verzoeken om internationale bescherming gestegen** van 14.670 in 2016 naar 23.379 in 2019. Tussen 2018 en 2019 deed er zich een stijging voor met **23%**. Dat cijfer zit evenwel ver onder de piek van 2015.
- Van deze 23.379 eerste verzoekers, hebben er 239 hun verzoek om bescherming ingediend in het kader van een **hervestiging**. Het gaat om Syriërs die zich vanuit Turkije (215), Jordanië (15) en Libanon (9) in België hebben hervestigd. Een hervestiging is een overdracht van een persoon die internationale bescherming nodig heeft van buiten de EU naar een EU-lidstaat.
- In 2019 waren er **geen relocaties** van vluchtelingen. Een relocatie is de overdracht van een asielzoeker (vaak met een grote kans op internationale bescherming) van de ene EU-lidstaat naar de andere.

Evolutie van het aantal verzoekers om internationale bescherming (eerste verzoek)

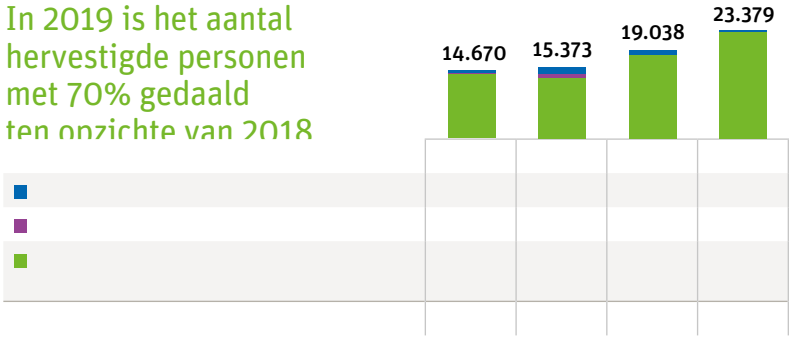


Sinds 2015 omvat het aantal personen die om bescherming verzoeken ook de hervestigingen en relocaties.

Hervestigingen

Sinds 2013 beschikt België over een structureel hervestigingsprogramma. In ons land zijn in totaal 3.290 vluchtelingen hervestigd, onder wie 2.896 Syriërs (88%). Na hervestiging in België stappen deze personen in een versnelde asielprocedure die leidt tot de toekenning van een beschermingsstatus.

In 2019 is het aantal hervestigde personen met 70% gedaald ten opzichte van 2018

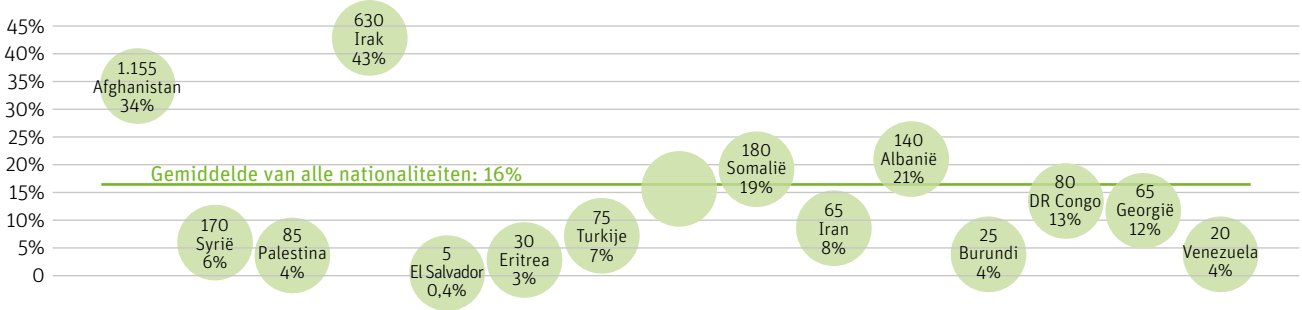


4.363 personen hebben in 2019 een volgend verzoek om bescherming ingediend, een cijfer dat de jongste jaren stabiel is gebleven

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Totaal aantal verzoekers om bescherming	21.222	22.848	44.760	18.710	19.688	23.443	27.742
Aantal personen die een eerste verzoek om bescherming hebben ingediend	12.061	14.131	39.064	14.670	15.373	19.038	23.379
Aantal personen die een volgend verzoek hebben ingediend	9.161	8.717	5.670	4.040	4.315	4.405	4.363
% personen bij wie het gaat om een volgend verzoek	43%	38%	13%	22%	22%	19%	16%

- Een verzoeker kan een nieuw verzoek om internationale bescherming indienen wanneer er nieuwe elementen zijn. We hebben het dan over een volgend verzoek.
- Gemiddeld zijn de volgende verzoeken, voor alle nationaliteiten samen, goed voor 16% van alle verzoeken om bescherming.
- De volgende verzoeken komen vooral van Afghanen en Irakezen. Voor deze twee nationaliteiten gaat het in respectievelijk 34% en 43% van de verzoeken om bescherming om volgende verzoeken.

Aantal volgende verzoeken en percentage van die verzoeken per nationaliteit



bron: DVZ, CGVS

Herkomst, leeftijd en geslacht

De helft van de personen die in 2019 in België een eerste verzoek om internationale bescherming hebben ingediend is afkomstig uit zeven landen. Naast Syriërs, Palestijnen en Afghanen zijn ook Salvadoranen, Eritreeërs, Turken en Irakezen in die groep vertegenwoordigd.

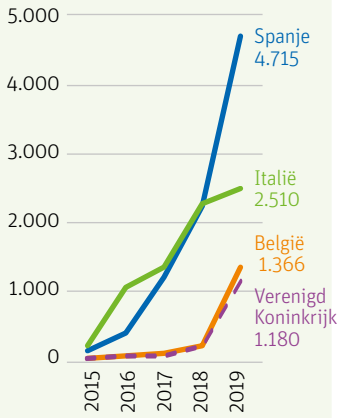
- In 2019 zijn de **Syriërs** en de **Palestijnen** het talrijkst onder de verzoekers om internationale bescherming. In 2018 was dat al het geval. Voor deze beide nationaliteiten liggen de cijfers wel lager in 2019 dan in 2018.
- Het aantal **Afghanen** is tussen die jaren verdubbeld.
- In 2019 bezetten de **Salvadoranen** de 4e plaats (1.366 verzoekers), terwijl dat er in 2018 amper 222 waren.
- Enkele nationaliteiten gingen er tussen 2018 en 2019 licht op achteruit (Georgië, Guinee, Irak, Palestina). De meeste andere nationaliteiten daarentegen gingen erop vooruit (Eritrea, Turkije, Somalië, Iran, Albanië).

Voornaamste herkomstlanden in 2018 en 2019

	2018		2019	
	Aantal	%	Aantal	%
Syrië	3.571	19%	2.967	13%
Palestina	2.421	13%	2.321	10%
Afghanistan	1.043	5%	2.246	10%
El Salvador	222	1%	1.366	6%
Eritrea	760	4%	1.154	5%
Turkije	783	4%	1.001	4%
Irak	895	5%	846	4%
Guinee	1.001	5%	829	4%
Somalië	387	2%	764	3%
Iran	486	3%	711	3%
Albanië	507	3%	538	2%
Georgië	638	3%	501	2%
Onbepaald	604	3%	405	2%
Andere	5.720	30%	7.730	33%
Totaal	**19.038**	**100%**	**23.379**	**100%**

De verzoeken om internationale bescherming uit El Salvador

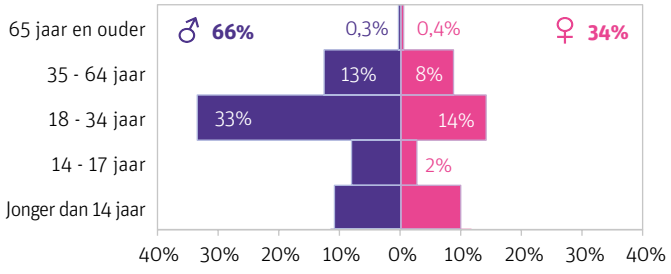
- In België hebben in 2019 1.366 Salvadoranen een verzoek om internationale bescherming ingediend, zes keer meer dan in 2018. Deze plotse toename doet zich ook voor in het Verenigd Koninkrijk, terwijl in Spanje en in Italië het aantal verzoeken om internationale bescherming van Salvadoranen al enkele jaren toeneemt.
- El Salvador is één van de landen waarvan de onderdanen geen Schengen-visum nodig hebben, zij krijgen dus gemakkelijker toegang tot het Europese grondgebied.
- Het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS) vindt dat de situatie in El Salvador heel instabiel is wegens de enorme, gewelddadige criminaliteit. Het Commissariaat wijst er evenwel op dat het in zijn besluiten, naast de algemene situatie in het land, altijd concrete en geloofwaardige feiten over verzoekers om internationale bescherming persoonlijk beoordeelt.
- In 2019 zijn in België 123 beslissingen gevallen, waarvan er 94 positief waren. De erkenningsgraad bedroeg dus 76%. De erkenningsgraad is in elk gastland verschillend. Van alle eerste beslissingen heeft Spanje in 12% van de gevallen een beschermingsstatus toegekend, het Verenigd Koninkrijk in 33% van de gevallen en Italië in 51% van de gevallen.



Bij twee derde van de verzoeken om internationale bescherming in 2019 ging het om **mannen**

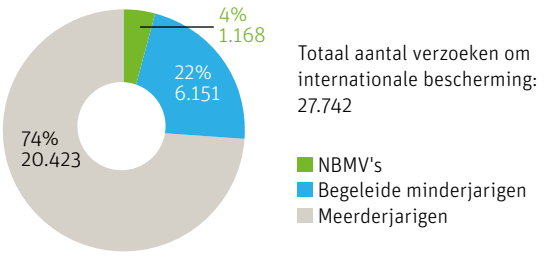
- De oververtegenwoordiging van mannen tegenover vrouwen is vooral zichtbaar bij de 14- tot 34-jarigen.
- De verdeling mannen/vrouwen verschilt volgens de nationaliteit van de verzoekers om internationale bescherming. Zo bedraagt het aandeel mannen bij de Salvadoranen 51%, tegenover 86% bij de Afghanen.

Verdeling per leeftijd en geslacht in 2019



Minderjarigen waren in 2019 goed voor ongeveer een derde van de verzoeken (eerste en volgende verzoeken) om internationale bescherming

- Meer specifiek had 4% betrekking op niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV's) en 22% op begeleide minderjarigen.
- Bij ruim de helft van de NBMV's die in 2019 een verzoek om internationale bescherming hebben ingediend ging het om Afghanen (53%). Een zeer ruime meerderheid van hen waren jongens van 14 tot 17 jaar (90%).



bron: DVZ, CGVS

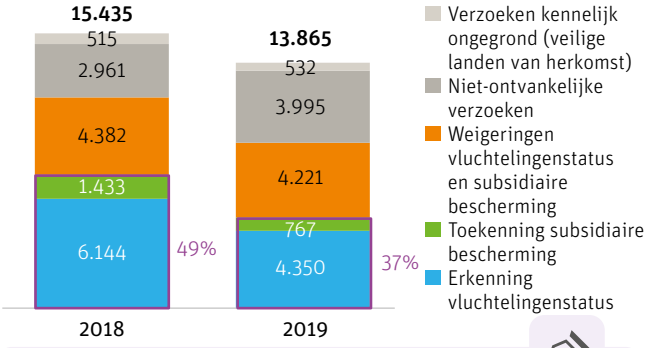
Beslissingen inzake internationale bescherming in België

Beslissingen in eerste aanleg

In 2019 heeft het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS) een beslissing genomen in 15.009 dossiers, daarbij ging het om 18.544 personen.

- In **13.865** dossiers werd een definitieve beslissing in eerste aanleg genomen (beslissingen ten gronde).
- **922** dossiers maakten het voorwerp uit van een 'tussenbeslissing' (beslissing tot verder onderzoek). Voor deze personen is de definitieve beslissing nog niet gekend.
- In **222** dossiers werd de **internationale beschermingsstatus ingetrokken of opgeheven**.

Verdeling van de definitieve beslissingen die het CGVS in eerste aanleg nam in 2018 en 2019 (dossiers)



37% van de definitieve beslissingen heeft aanleiding gegeven tot de toekenning van een internationale beschermingsstatus. Bij deze 5.117 dossiers ging het om 6.719 personen:

- 5.776 vluchtelingenstatussen.
- 943 subsidiaire beschermingen.

→ **De erkenningsgraad is de afgelopen jaren sterk gedaald**. Vooral tussen 2018 en 2019 is er een aanzienlijke daling, van 49% naar 37%. Deze daling valt enerzijds te verklaren door een lager aantal positieve beslissingen en anderzijds door een aanzienlijke stijging van het aantal niet-ontvankelijke verzoeken, meer bepaald van verzoeken van personen die al de internationale beschermingsstatus in een ander EU-land hebben verkregen (zie hieronder). Als we die buiten beschouwing laten, bedraagt de beschermingsgraad 50,5%.

→ **De erkenningsgraad** wordt berekend op basis van de dossiers en niet van de personen omdat de gegevens op basis van de dossiers volgens het CGVS betrouwbaarder zijn. In zijn officiële statistieken verkiest het Commissariaat dan ook deze benadering

Erkenning van de status van internationale bescherming

- Op grond van zijn of haar individuele verhaal wordt een individu als **vluchteling** beschouwd indien hij of zij aan de criteria van de Conventie van Genève voldoet.
- Wanneer een verzoeker om bescherming niet aan de voorwaarden voldoet om als vluchteling te worden erkend maar bij een terugkeer naar zijn land een reëel risico op ernstige schending van zijn rechten loopt, kan hem of haar **subsidiaire bescherming** worden verleend.
- In beide gevallen krijgen personen met een beschermingsstatus een verblijfsrecht van beperkte duur, dat pas 5 jaar na het verzoek om bescherming onbeperkt wordt.
- De beschermingsgraad komt overeen met het aantal personen aan wie een beschermingsstatus werd toegekend (vluchteling of subsidiaire bescherming) ten opzichte van het totale aantal personen voor wie een definitieve beslissing werd genomen (bij de definitieve beslissingen wordt geen rekening gehouden met de 'tussenbeslissingen' en met de intrekkingen of opheffingen van de beschermingsstatus).

In België is de erkenningsgraad in eerste aanleg ongeveer gelijk aan de definitieve erkenningsgraad.
Deze pagina bevat een overzicht van de cijfers over beslissingen die het CGVS in eerste aanleg heeft genomen. In België is de erkenningsgraad in eerste aanleg — enkel rekening houdend dus met de beslissingen van het CGVS — ongeveer gelijk aan de definitieve beschermingsgraad (wanneer alle beroepsmogelijkheden zijn uitgeput). Een overzicht van de beslissingen door de beroepsinstantie — de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen — staat op de volgende pagina.

bron: CGVS

Beschermingsstatus in een ander EU-land

- Wanneer een asielzoeker al een internationale beschermingsstatus in een ander EU-land heeft gekregen, gaat het CGVS na of er elementen zijn die bewijzen dat de asielzoeker niet langer bescherming kan krijgen van het andere EU-land. Het onderzoekt altijd de inhoud van de aanvraag op individuele basis en houdt ook rekening met de algemene en persoonlijke situatie van de aanvrager. Dergelijke verzoeken worden meestal onontvankelijk verklaard omdat de betrokken personen al internationale bescherming genieten. Sinds de tweede helft van 2019 worden deze aanvragen prioritair behandeld.
- Volgens het CGVS bewijst deze sterke toename van het aantal niet-ontvankelijke aanvragen in 2019 (x4 tussen 2018 en 2019) dat meer van die gevallen worden opgespoord. Het zou hier vooral gaan om personen die in Griekenland een status hebben verkregen, maar niet alleen om hen.

Van de 3.995 aanvragen die het CGVS in 2019 niet-ontvankelijk heeft bevonden, gaat het in 1.097 gevallen om aanvragen waarvoor al een beschermingsstatus in een EU-land is toegekend.

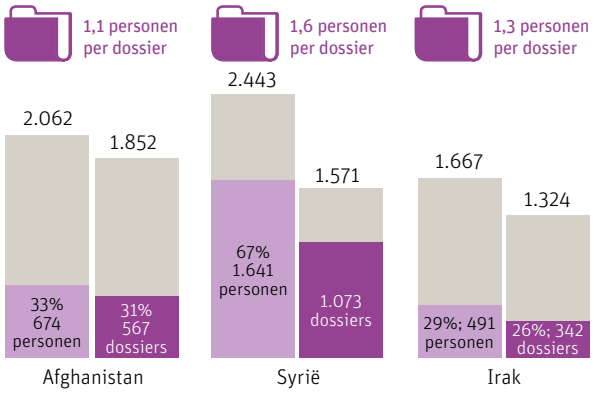


- De belangrijkste nationaliteiten die door deze negatieve beslissingen worden getroffen zijn Syriërs (35%) en Palestijnen (20%). Bij Syriërs gaat het vaak om families, terwijl het bij de Palestijnen meestal om alleenstaande volwassenen gaat.

bron: CGVS

Beschermingsgraad volgens herkomst

Beslissingen en beschermingsgraad voor de drie voornaamste nationaliteiten waarvoor in 2019 een beslissing werd genomen

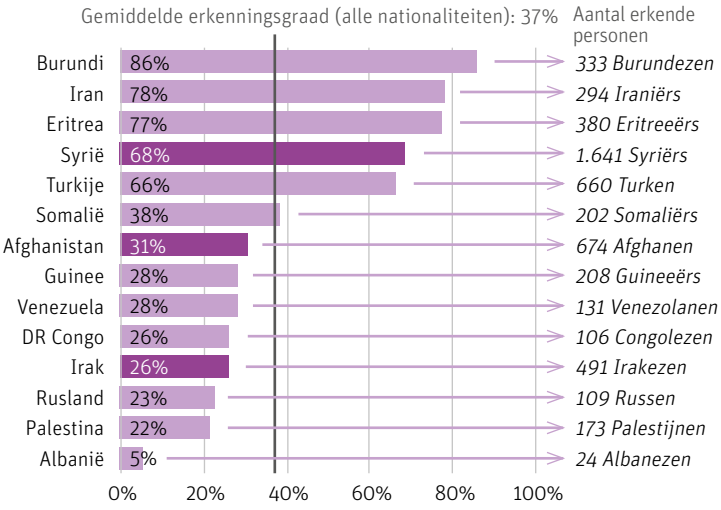


Toelichting: de erkenningsgraden in deze figuur verschillen enigszins, afhankelijk van het feit of ze op basis van personen dan wel op basis van dossiers worden berekend. Voor Afghanistan en Irak liggen de erkenningsgraden op basis van personen iets hoger omdat het gemiddelde aantal personen per dossier met een positieve uitkomst hoger is dan bij de dossiers met een negatieve uitkomst. Voor de Syriërs geldt het omgekeerde.

Een derde van alle beslissingen ten gronde in 2019 had betrekking op Afghanen, Syriërs of Irakezen. De top 3 is dezelfde als in 2017 en in 2018.

- De beschermingsgraad van de **Syriërs** is hoog in vergelijking met de andere nationaliteiten: 68% van de in 2019 behandelde dossiers heeft tot een beschermingsstatus geleid (zo'n 1.600 personen). Deze graad is de afgelopen jaren gedaald van 94% in 2017 naar 89% in 2018 en 68% in 2019.
- Voor de **Afghanen** bedraagt de beschermingsgraad 31% voor het jaar 2019 (tegenover 58% in 2017 en 50% in 2018).
- De beschermingsgraad voor de **Irakezen** ligt lager: slechts 26% van de dossiers heeft een positieve afloop gekend. Net zoals voor de Syriërs en de Afghanen is dit percentage sinds 2017 gedaald (38% in 2017, 30% in 2018 en 26% in 2019).

Beschermingsgraad voor de nationaliteiten waarvoor in 2019 minstens 200 beslissingen zijn genomen en aantal erkende personen



Voor de drie belangrijkste nationaliteiten (Afghanistan, Syrië, Irak) waaraan in 2019 een beschermingsstatus is toegekend was de beschermingsgraad heel variabel. Andere nationaliteiten maken het plaatje compleet, maar in geringere aantallen.

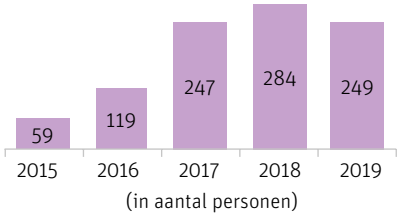
- Bij verschillende nationaliteiten ligt de beschermingsgraad ver boven het gemiddelde, en zelfs boven die van de Syriërs. Dat is met name het geval voor de Burundezen, Iraniërs en Eritreeërs.
- Omgekeerd is de beschermingsgraad bij sommige nationaliteiten veel lager, en soms zelfs lager dan bij de Irakezen. Dat is het geval voor de Russen, Palestijnen of Albanezen.

bron: CGVS

Intrekkingen en opheffingen

Voor 222 dossiers werd de beschermingsstatus in 2019 opgeheven of ingetrokken. Het gaat daarbij in totaal om 249 personen.

Samen zijn de **Irakezen (33%)** en de **Afghanen (23%)** goed voor meer dan de helft van de intrekkingen of opheffingen van beschermingsstatussen in 2019.

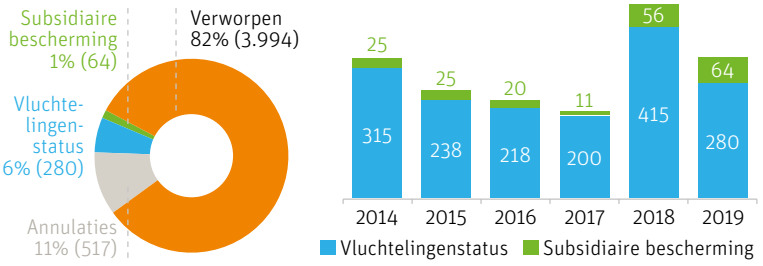


bron: CGVS

Toekenning van een internationale beschermingsstatus door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen

De bovenstaande cijfers komen van het CGVS. Het gaat dus om beslissingen in eerste aanleg. Beslissingen inzake internationale bescherming kunnen ook worden genomen door de **Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV)**, als er beroep is aangetekend tegen een beslissing van het CGVS. In 2019 heeft de RvV **4.855** beslissingen genomen, waaronder **344 positieve beslissingen** (toekenning van een status) (7%).

Beslissingen RvV (2019)



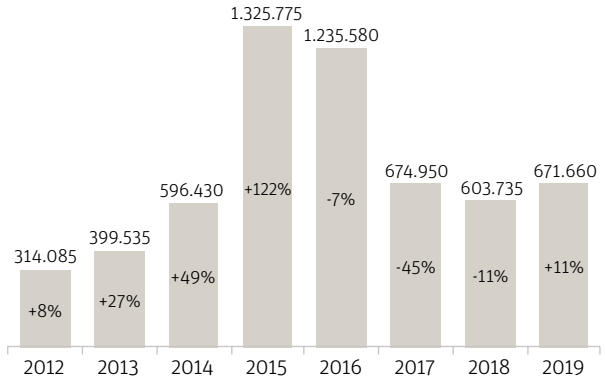
bron: RvV

Internationale bescherming op Europees niveau (EU + Zwitserland en Noorwegen)

Aantal verzoeken om internationale bescherming (eerste verzoeken)

De **Europese landen** waarover het hier gaat zijn de landen van de EU-28 plus Zwitserland en Noorwegen.

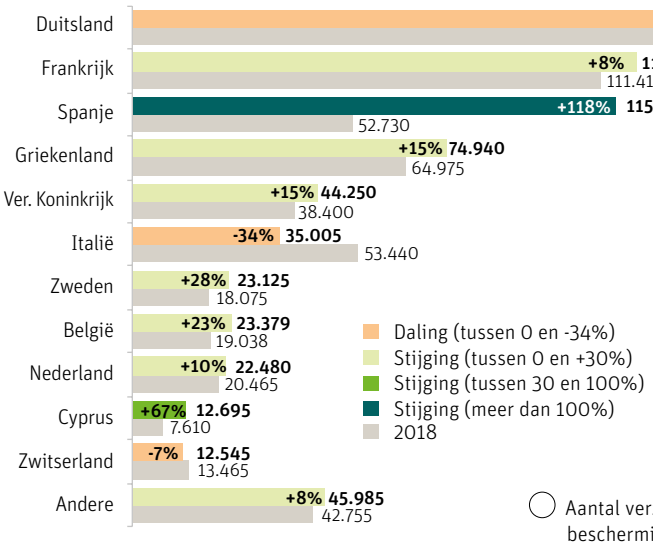
Evolutie van het aantal verzoekers om internationale bescherming in de Europese landen

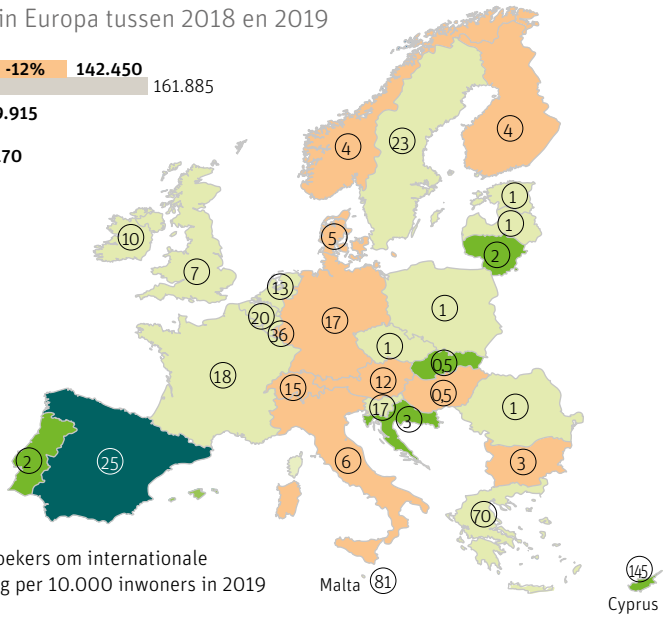


Nadat het totale aantal verzoeken om internationale bescherming in de Europese landen drie jaar lang was gedaald, zit dit cijfer opnieuw in de lift. Alle landen samen hebben in totaal 671.660 verzoeken ontvangen.

- Achter deze globaal stijgende tendens gaat een **verscheidenheid aan situaties in Europa** schuil. In tal van landen zijn de verzoeken om internationale bescherming toegenomen. Dat is met name het geval voor Spanje, dat tussen 2018 en 2019 een aanzienlijke stijging heeft gekend (+118%), maar ook voor Malta, Cyprus, Portugal en de andere landen die hieronder groen gekleurd zijn.
- **België** is één van de landen waar **de stijging** tussen 2018 en 2019 (+23%) veeleer beperkt was. Wat de aantallen betreft, staat België daarmee op de achtste plaats. De 23.379 verzoeken om internationale bescherming die aan België zijn gericht zijn goed voor 3% van alle aanvragen die in Europa zijn ingediend, een aandeel dat tussen 2018 en 2019 stabiel is gebleven.

Evolutie van de verzoeken om internationale bescherming in Europa tussen 2018 en 2019





Aantal verzoekers om internationale bescherming per 10.000 inwoners in 2019

Het aantal personen die in 2019 een verzoek om internationale bescherming in België hebben ingediend, is goed voor 20 personen op 10.000 inwoners.

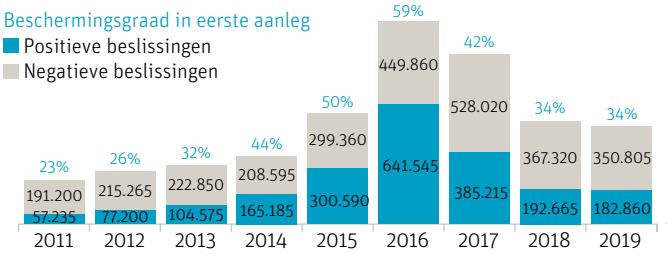
- Het aantal personen die om internationale bescherming verzoeken per 10.000 inwoners maakt het mogelijk om **de inspanning van verschillende landen te bepalen in functie van de omvang van hun bevolking**. In 2019 moest Cyprus de grootste inspanning leveren: 145 personen per 10.000 inwoners. Voor Griekenland waren dat 70 personen per 10.000 inwoners.
- Gemiddeld zijn er voor alle Europese landen samen (EU, Noorwegen en Zwitserland) 8 verzoekers om internationale bescherming per 10.000 inwoners.
- In België is het aantal asielzoekers in 2018 en 2019 toegenomen. Bijgevolg is ook het aantal asielzoekers per 10.000 inwoners toegenomen. In 2019 waren dat er 20 (tegenover 16 in 2018 en 13 in 2017).
- 20 personen voor 10.000 inwoners is een verhouding die dicht aanleunt bij wat we vaststellen in Zweden (23), Duitsland (17), Frankrijk (18) of Spanje (25).

bron: Eurostat

Beslissingen inzake internationale bescherming

Op Europees niveau is de beschermingsgraad tussen 2018 en 2019 stabiel gebleven: 34% van de beslissingen heeft geleid tot de toekenning van een beschermingsstatus, tegenover 59% in 2016 en 42% in 2017. In absolute cijfers is het aantal beschermde personen op drie jaar tijd gedeeld door drie. Deze daling valt te verklaren door een daling van de beschermingsgraad gekoppeld aan een daling van de verzoeken.

Aantal positieve en negatieve beslissingen en beschermingsgraad in eerste aanleg voor alle Europese landen samen

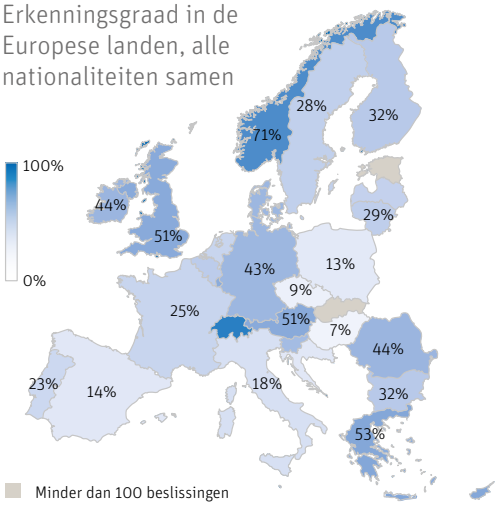


De erkende Syrische, Afghaanse en Irakese vluchtelingen (of personen die subsidiaire bescherming genieten) zijn samen goed voor meer dan de helft van alle personen die in 2019 in Europa een beschermingsstatus hebben gekregen.

- Achter de gemiddelde beschermingsgraad van 34% gaan evenwel grote verschillen schuil volgens de nationaliteit van de verzoekers en het gastland.
- Tot de voornaamste nationaliteiten die een beschermingsstatus in de Europese landen hebben gekregen behoorden in 2019 opnieuw de Syriërs, de Afghanen en de Irakezen. De beschermingsgraden van deze drie nationaliteiten verschillen nochtans aanzienlijk van elkaar (respectievelijk gemiddeld 85%, 50% en 39% voor deze drie nationaliteiten). Deze graden verschillen bovendien sterk van het ene gastland tot het andere, zoals blijkt uit de drie onderstaande kaarten.

Nationaliteiten	Aantal positieve beslissingen in de Europese landen (A)	Aantal positieve beslissingen in België (B)	Aandeel vluchtelingen die zijn erkend of die subsidiaire bescherming genieten in België (B/A)	Gemiddelde erkenningsgraad in Europa	Erkenningsgraad in België
Syriërs	58.775	1.415	2,4%	85%	62%
Afghanen	16.605	675	4,1%	50%	32%
Irakezen	12.455	480	3,9%	39%	28%
Turken	8.830	655	7,4%	52%	70%
Eritreeërs	8.700	375	4,3%	81%	77%
Iraniërs	7.350	295	4,0%	40%	75%
Somaliërs	5.320	200	3,8%	48%	39%
Soedanezen	4.355	15	0,3%	62%	19%
Nigerianen	3.820	10	0,3%	13%	13%
Pakistanen	2.730	15	0,5%	11%	13%

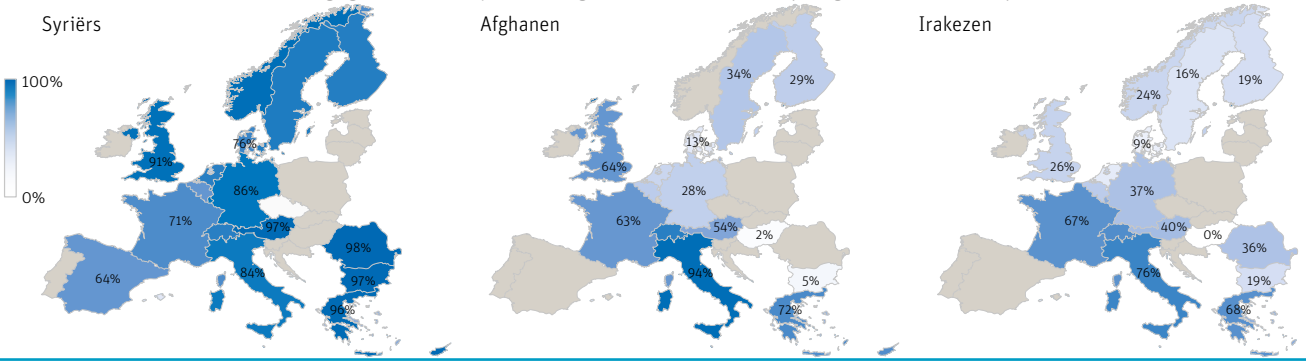
Erkenningsgraad in de Europese landen, alle nationaliteiten samen



Internationale beschermingsgraad

- De beschermingsgraad is de verhouding tussen het aantal positieve beslissingen en het totale aantal beslissingen genomen tijdens hetzelfde jaar.
- De hier voorgestelde gegevens betreffen alleen de positieve beslissingen in eerste aanleg. Voor sommige landen (waaronder België) komt die graad nagenoeg overeen met de definitieve beschermingsgraad (wanneer alle beroepsmogelijkheden zijn uitgeput). In andere landen daarentegen is de beschermingsgraad na een beroepsprocedure aanzienlijk. Dat is met name het geval in het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Oostenrijk, waar bijna de helft van de finale beslissingen van 2019 nog tot de toekenning van een internationale beschermingsstatus heeft geleid na indiening van een beroep.
- Hier gaat het uitsluitend over de internationale beschermingsstatus, met uitsluiting dus van de "humanitaire statussen".
- De hier voorgestelde gegevens zijn afkomstig van Eurostat. Ze wijken enigszins af van de cijfers die in het verleden voor België zijn voorgesteld. Ze worden berekend op basis van de personen (en niet van de dossiers) en houden geen rekening met de hervestigde vluchtelingen.

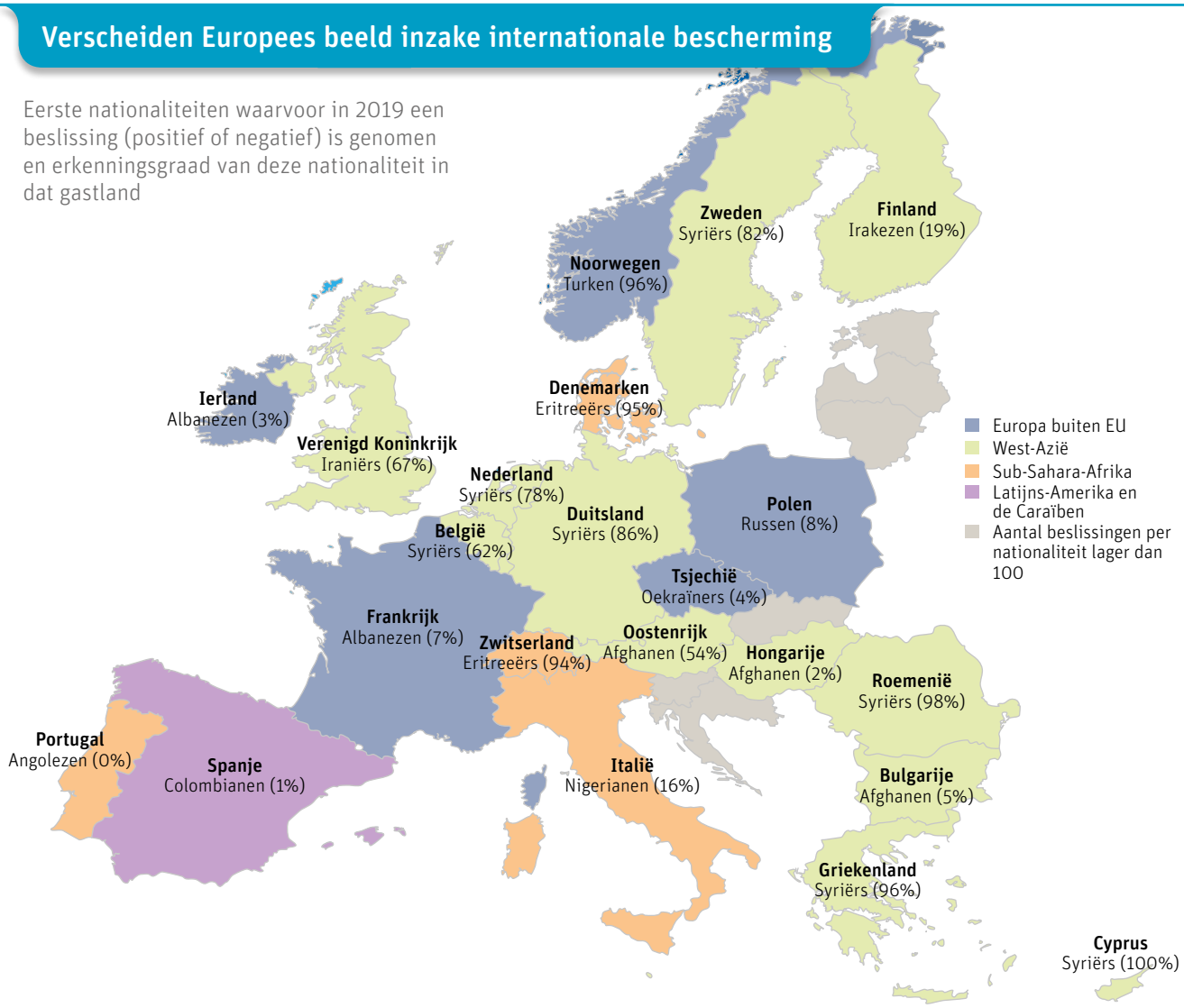
Erkenningsgraad voor Syriërs, Afghanen en Irakezen per gastland in Europa in 2019



bron: Eurostat

Verscheiden Europees beeld inzake internationale bescherming

Eerste nationaliteiten waarvoor in 2019 een beslissing (positief of negatief) is genomen en erkenningsgraad van deze nationaliteit in dat gastland



Op Europees niveau waren de voornaamste nationaliteiten waarvoor in 2019 een beslissing werd genomen de Syriërs, Afghanen en Irakezen. Achter deze globale cijfers gaat een verscheidenheid aan situaties binnen de Europese landen schuil. De nationaliteiten waarvoor de beslissingen worden genomen zijn divers maar ook de erkenningsgraden verschillen sterk per nationaliteit en per gastland.

Op de bovenstaande kaart is voor elk Europees land naast **de nationaliteit waarvoor in 2019 het grootste aantal beslissingen is genomen** ook de erkenningsgraad voor die nationaliteit in dat land vermeld.
In de tabel hiernaast wordt dezelfde oefening overgedaan, maar dan met de 1e, 2e en 3e nationaliteit (op voorwaarde dat voor deze nationaliteiten minstens 100 beslissingen zijn genomen).

Europees gastland	1e nationaliteit en erkenningsgraad		2e nationaliteit en erkenningsgraad		3e nationaliteit en erkenningsgraad	
België	Syriërs	62%	Afghanen	32%	Irakezen	28%
Bulgarije	Afghanen	5%	Syriërs	97%	Irakezen	19%
Tsjechië	Oekraïners	4%	Georgiërs	0%	Vietnamezen	0%
Denemarken	Eritreeërs	95%	Iraniërs	22%	Syriërs	76%
Duitsland	Syriërs	86%	Irakezen	37%	Turken	50%
Ierland	Albanezen	3%	Georgiërs	3%	Pakistanen	29%
Griekenland	Syriërs	96%	Afghanen	72%	Pakistanen	2%
Spanje	Colombianen	1%	Salvadoranen	12%	Marokkanen	10%
Frankrijk	Albanezen	7%	Georgiërs	4%	Afghanen	63%
Kroatië	Algerijnen	0%				
Italië	Nigerianen	16%	Pakistanen	14%	Bengalezen	5%
Cyprus	Syriërs	100%	Indiërs	0%	Bengalezen	0%
Luxemburg	Syriërs	90%	Eritreeërs	90%	Irakezen	42%
Hongarije	Afghanen	2%	Irakezen	0%		
Malta	Syriërs	83%	Somaliërs	4%	Bengalezen	0%
Nederland	Syriërs	78%	Iraniërs	32%	Irakezen	15%
Oostenrijk	Afghanen	54%	Syriërs	97%	Iraniërs	42%
Polen	Russen	8%	Oekraïners	4%		
Portugal	Angolezen	0%				
Roemenië	Syriërs	98%	Irakezen	36%		
Finland	Irakezen	19%	Russen	26%	Turken	89%
Zweden	Syriërs	82%	Irakezen	16%	Iraniërs	34%
Verenigd Koninkrijk	Iraniërs	67%	Irakezen	26%	Eritreeërs	87%
Noorwegen	Turken	96%	Syriërs	93%	Eritreeërs	94%
Zwitserland	Eritreeërs	94%	Syriërs	92%	Turken	94%

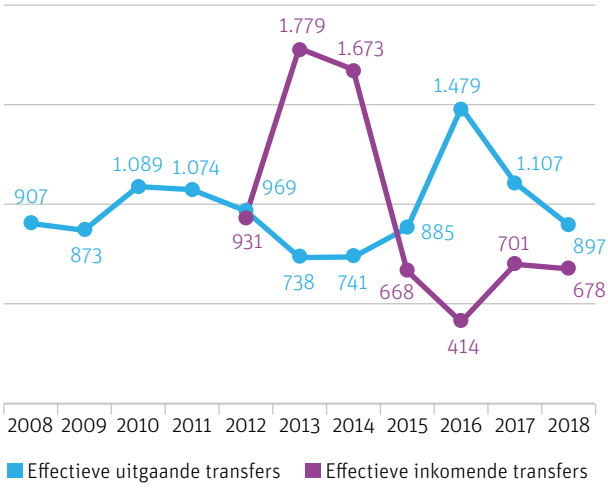
bron: Eurostat

Dublin-statistieken

In 2018 vonden **897** Dublin-transfers plaats vanuit België naar een ander Europees land (uitgaande transfers), tegenover 678 inkomende Dublin-transfers

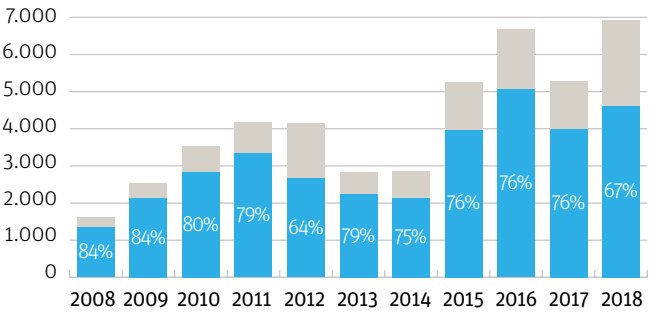
- In 2018 werd nog een daling van de effectieve uitgaande transfers tegenover 2016 en 2017 en een stabilisering van de effectieve inkomende transfers vastgesteld.
- De effectieve inkomende transfers kwamen vooral uit Duitsland (44%) en Frankrijk (29%).
- De effectieve uitgaande transfers gingen vooral richting Duitsland (28%), Italië (21%) en Frankrijk (15%).

Effectieve inkomende en uitgaande transfers naar of vanuit België



In 2018 werden ongeveer 4.600 door België **verstuurde** Dublin-verzoeken aanvaard en 2.300 verzoeken geweigerd. Deze cijfers zijn gestegen tegenover 2017.

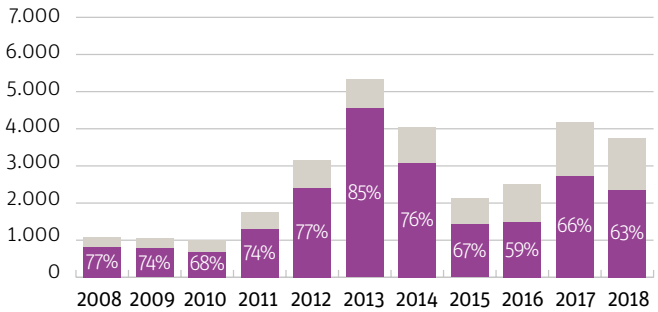
Aantal verzoeken verstuurd door België, volgens dat ze aanvaard of geweigerd zijn door de ontvangende lidstaat



- Het aantal **aanvaarde verzoeken is tussen 2017 en 2018 gestegen** (+15%), maar het aantal geweigerde verzoeken is nog sterker gestegen (+79%). Het aandeel aanvaarde verzoeken is dan ook kleiner in 2018 dan in 2017.
- De landen waarnaar België vooral verzoeken tot overname of terugname verstuurt, zijn Duitsland (22%), Spanje (15%), Italië (14%) en Frankrijk (12%).
- Tussen 2017 en 2018 kende het aantal door België verstuurde en door Spanje aanvaarde Dublin-verzoeken een opvallende stijging van 474 naar 898 (een stijging met 89%).

In 2018 werden ongeveer 2.300 door België **ontvangen** Dublin-verzoeken aanvaard en 1.400 verzoeken geweigerd. Deze cijfers zijn gedaald tegenover 2017.

Aantal verzoeken ontvangen door België, volgens dat ze aanvaard of geweigerd zijn door ons land



- In tegenstelling tot de verzoeken die door België zijn verstuurd, **is het aantal inkomende verzoeken tussen 2017 en 2018 gedaald**. De landen die vooral verzoeken tot overname of terugname aan België richten zijn Frankrijk (53%) en Duitsland (24%).
- Tussen 2017 en 2018 is het aantal door Duitsland aan België gezonden en door België aanvaarde Dublin-verzoeken aanzienlijk gedaald van 1.071 naar 624 (-72%).

bron: DVZ, Eurostat

2. Asiel

Minnelijke schikkingen bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens: het CGVS en de RvV houden onvoldoende rekening met belangrijke documenten van bepaalde verzoekers om bescherming

In vier recente zaken werd België voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens aangeklaagd omdat de asielinstanties de verzoeken om internationale bescherming al te oppervlakkig hadden onderzocht. In die dossiers had de RvV geweigerd voldoende rekening te houden met documenten die nochtans doorslaggevend waren om de nood aan bescherming van de asielzoekers te beoordelen. In 2012 had het Hof België al om die reden veroordeeld. De RvV had toen geweigerd rekening te houden met de attesten van het UNHCR die de registratie en de nationaliteit van Afghaanse asielzoekers die tot de sikh-minderheid behoren bevestigden, omdat hun verhaal niet geloofwaardig genoeg was.[1] In de recente zaken:

- weigerde de RvV bescherming aan een Pakistaan, zonder rekening te houden met een document van de ahmadi-vereniging in België waarin zijn functies binnen de ahmadi-gemeenschap in Pakistan worden bevestigd, op grond van het feit dat dit document geen bewijskracht had en het door het CGVS vastgestelde gebrek aan geloofwaardigheid niet kon herstellen;[2]
- hebben het CGVS en de RvV een Pakistaan bescherming geweigerd zonder de authenticiteit van de documenten waaruit zijn bekering tot de ahmadi-religie, zijn activisme binnen de ahmadi-gemeenschap in zowel Pakistan als België en de moord op een lid van zijn familie die tot deze gemeenschap in Pakistan behoort blijken in twijfel te trekken;[3]
- weigerde de RvV een weigering van het CGVS ongedaan te maken op grond van medische attesten waaruit bleek dat een jonge Afghaanse asielzoeker leed aan een posttraumatische stressstoornis met een ontwikkelingsachterstand. Na het indienen van een nieuwe aanvraag weigerden het CGVS en de RvV deze aanvraag in overweging te nemen. Ze waren immers van oordeel dat het psychiatrische verslag dat zijn problemen bevestigde nog geen verklaring bood voor het feit dat hij eenvoudige vragen niet kon beantwoorden;[4]
- Het CGVS en de RvV hebben bescherming geweigerd aan een Colombiaanse asielzoeker die aangaf het slachtoffer te zijn van bedreigingen door gewapende groepen die betrokken zijn bij drugshandel omdat hij niet geloofwaardig was, zonder grondig onderzoek van de documenten over zijn individuele situatie en de geweldsituatie in Colombia.[5]

Volgens de verzoekers vormt het danig strenge onderzoek van hun verzoek, dat niet geloofwaardig is bevonden zonder naar behoren rekening te houden met belangrijke documenten, een schending van hun recht op een door artikel 13 van het EVRM gewaarborgd daadwerkelijk rechtsmiddel. Het Hof heeft de Belgische staat evenwel in geen van deze zaken veroordeeld. De Belgische regering heeft immers systematisch een minnelijke schikking voorgesteld en zich ertoe verbonden dat het CGVS een nieuw asielverzoek zou onderzoeken overeenkomstig de procedurele verplichtingen van artikel 3 van het EVRM (dat een effectief onderzoek vereist om elk risico op mishandeling te voorkomen) en dat de RvV een eventueel beroep zal onderzoeken, overeenkomstig het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel. In deze vier zaken beperkte het Hof zich tot akte nemen van deze belofte en besloot het de zaak van de rol te schrappen. In de eerste zaak garandeerde de Belgische staat de verzoeker dat het CGVS "de nieuwe asielaanvraag die hij zou indienen opnieuw zou onderzoeken met de garantie 'die in overweging te nemen,' om het vermoeden van een gebrek aan een effectief rechtsmiddel recht te zetten".[6] De verzoeker heeft tevergeefs om een voortzetting van de zaak voor het Hof gevraagd om België te laten veroordelen.[7] Volgens hem was de door de Belgische staat gegeven garantie om twee redenen ongeloofwaardig. Eerst en vooral kon de Belgische overheid het CGVS — de enige onafhankelijke instantie die wettelijk bevoegd is om daarover te beslissen — niet gelasten een nieuwe asielaanvraag in overweging te nemen. Daarnaast moest het CGVS rekening houden met het gezag van gewijsde van het arrest van de RvV, die het doorslaggevende attest had geweerd. Volgens het Hof is er geen reden om te twijfelen aan de ernst van de door de regering gegeven garantie, ook al erkent de staat niet expliciet een schending van artikel 13 van het EVRM. Het Hof herinnert eraan dat voor hem "de staat alleen internationaal aansprakelijk kan worden gesteld, ongeacht de nationale autoriteit waaraan de schending van het verdrag in het nationale stelsel is toe te schrijven" (centraal of lokaal, administratief of gerechtelijk). Het herinnert aan zijn rechtspraak: de doeltreffendheid van een rechtsmiddel vereist "een aandachtige, onafhankelijke en rigoureuze controle van de in artikel 3 bedoelde klachten om elke twijfel weg te nemen, hoe legitiem ook, over het ongegronde karakter van een verzoek om bescherming, ongeacht de reikwijdte van de bevoegdheden van de toezichthoudende autoriteit". Het wijst erop dat "de aanpak die erin bestaat documen-

1 EHRM, *Singh t. België*, 2 oktober 2012, nr. 33210/11, § 101-105.
2 EHRM (besl.), *Basra t. België*, 10 juli 2018, nr. 47232/17. Over de strategie van de staten, cf. de afwijkende opinie van rechter Pinto in de zaak *S.J. t. België* (GK), 19 maart 2015, nr. 70055/10.
3 EHRM (besl.), *A.A. t. België*, 26 september 2019, nr. 51705/18.
4 EHRM (besl.), *H.G.S. t. België*, 7 maart 2019, nr. 26763/18.
5 EHRM (besl.), *R.L. t. België*, 19 december 2019, nr. 15388/18.
6 EHRM (besl.), *Basra t. België*, 10 juli 2018, nr. 47232/17, § 7.
7 EHRM (besl.), *Basra t. België*, 10 juli 2018, nr. 47232/17, § 8.

ten te weren — die de twijfels van de asielinstantie kunnen wegnemen over elementen die de kern van het verzoek om bescherming vormen — door deze als niet-overtuigend te beschouwen zonder eerst de echtheid ervan te verifiëren niet in overeenstemming (is) met artikel 13".[8] Volgens het Hof waren er geen bijzondere omstandigheden die de voortzetting van de zaak rechtvaardigden. Wie tussen de regels door leest, merkt dat de rechtspraak helder genoeg is en niet moet worden verduidelijkt: het is aan de Belgische instanties, het CGVS en de RvV, om deze in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel correct toe te passen. Als de beloftes van de Belgische staat uiteindelijk niet worden nagekomen, zou de asielzoeker die het slachtoffer is geworden van deze niet-nagekomen beloftes alsnog de heropening van zijn zaak voor het Hof kunnen vragen. De minnelijke schikking biedt voor alle partijen voordelen: de staat blijft gespaard van een internationale veroordeling en slechte publiciteit, de verzoeker vermijdt een lange procedure en het Hof heeft één zaak minder te behandelen. Toch heeft deze procedure ook een nadeel: door het ontbreken van een formele veroordeling van de Belgische staat blijft er een zekere onduidelijkheid bestaan, wat de definitieve afschaffing van deze praktijken door het CGVS en de RvV in de weg staat.

Sinds april 2019 weigert het CGVS in principe bescherming aan ouders van meisjes die genitale verminking vrezen

In april 2019 heeft het CGVS aangekondigd geen internationale bescherming meer te verlenen aan ouders die een verzoek hadden ingediend namens hun minderjarige dochter die als vluchteling is erkend uit schrik voor genitale verminking. In het verleden kwamen deze ouders in aanmerking voor de vluchtelingenstatus, ook al hadden ze alleen schrik voor het welzijn van hun dochter. Sindsdien verleent het CGVS in zo'n situatie de vluchtelingenstatus aan het meisje, maar niet aan haar ouders.[9] Het CGVS wijst erop dat deze beleidswijziging "in het verlengde ligt van de rechtspraak van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen".[10] Myria wijst erop dat deze laatste het CGVS hoegenaamd niet verplichtte zijn beleid te wijzigen. Volgens deze rechtspraak, die in december 2019 door de algemene vergadering van de RvV is bevestigd, is het toekennen van de vluchtelingenstatus aan ouders in deze situatie geen recht maar wel een mogelijkheid die aan het oordeel van de autoriteiten wordt overgelaten.[11] Het EU-recht verplicht staten om de ouders een verblijfsstatus toe te kennen, niet om hun de vluchtelingenstatus te verlenen. Deze beleidswijziging van het CGVS was niet verplicht maar leidt wel tot grote moeilijkheden: deze ouders zijn hier personen in irregulier verblijf terwijl hun kind als vluchteling wordt erkend. Zoals Myria al tot zijn spijt heeft vastgesteld[12], bestaat er geen recht op gezinshereniging voor de ouders van een kind dat internationale bescherming geniet en dat hen vergezelt (dat recht is voorbehouden aan NBMV's die hun ouders laten overkomen, na het verkrijgen van deze bescherming).[13] Deze ouders moeten dus een aanvraag voor humanitaire regularisatie indienen, een discretionaire procedure zonder verblijfsgarantie en zonder bindende termijnen. In afwachting van dat verblijf is opvang niet wettelijk gewaarborgd. Fedasil heeft evenwel aangegeven dat de betrokken gezinnen in een opvangstructuur terecht zouden kunnen, tot de ouders een verblijfsvergunning hebben ontvangen.[14] De beslissing van het CGVS zorgt voor uitstel van het vertrek van de betrokken gezinnen uit de Fedasil-opvang naar een eigen woning, net in een periode dat het opvangnetwerk onder druk staat.

Een Soedanees is in Frankrijk op basis van een volgend verzoek als vluchteling erkend na een ontmoeting met de identificatiemissie van de Soedanese autoriteiten in België

In juli 2019 heeft het Franse *Cour nationale du droit d'asile* de vluchtelingenstatus toegekend aan een Soedanees die in België was gehoord door de missie van de Soedanese veiligheidsdiensten, die in 2017 door de Belgische overheden waren uitgenodigd.[15] Volgens dit Hof "zijn het feit dat de Soedanese autoriteiten in het bezit waren van het op verzoek van de Belgische autoriteiten ingevulde formulier en het gegeven dat ze hem op 21 september 2017 over zijn familie en activiteiten hebben ondervraagd ernstige redenen om aan te nemen dat de vrees van de heer M. om bij zijn aankomst in Khartoem te worden opgepakt en door leden van de Soedanese veiligheidsdiensten te worden mishandeld gegrond is". Nadat een eerste asielaanvraag in juni 2017 in Frankrijk afgewezen was, werd hij in september 2017 in België aangehouden. In een gesloten centrum vulde hij met behulp van een maatschappelijk werkster van het centrum een formulier in, waarin de identiteit en adressen van zijn nog in Soedan wonende familieleden werden vermeld. Volgens de Soedanese vluchteling zijn de Soedanese autoriteiten op de hoogte gebracht van deze vertrouwelijke informatie, zonder dat hij daarover was geïnformeerd en zonder dat hij zich over de risico's op vervolging kon uitspreken. Pas op de dag van de geplande vlucht voor zijn gedwongen terugkeer naar Khartoem op 2 oktober 2017 hebben de Belgische

8 EHRM (besl.), *Basra t. België*, 10 juli 2018, nr. 47232/17, § 15.
9 Myria, Verslag van de contactvergadering internationale bescherming, mei 2019, I. 435-500.
10 "VGV: wijziging beleid CGVS", communiqué, 12 april 2019, https://www.cgvs.be/nl/actueel/vgv-wijziging-beleid-cgvs.
11 RvV (AV), nr. 230 067 en 230 068, 11 december 2019.
12 Myria, Jaarverslag *Migratie in cijfers en in rechten 2018*, p. 112.
13 Art. 10 §1, al. 1, 7° van de vreemdelingenwet.
14 Myria, Verslag van de contactvergadering internationale bescherming, september 2019, l. 140 en l. 530.
15 CNDA, Cour nationale du droit d'asile, nr. 18037534, 26 juli 2019.

autoriteiten in extremis het feit in aanmerking genomen dat hij in Frankrijk asiel had aangevraagd en hebben ze hem naar daar teruggestuurd.[16]

Bedreiging voor de veiligheid: intrekking van de status maar niet van de hoedanigheid van vluchteling

Volgens het Hof van Justitie van de EU (HvJ) is de mogelijkheid voor de lidstaten om een vreemdeling die ze op grond van de kwalificatierichtlijn als een bedreiging voor hun veiligheid beschouwen[17] de vluchtelingstatus te weigeren of die in te trekken niet strijdig met het asielrecht.[18] Om tot deze conclusie te komen, besluit het Hof dat zo'n weigering of intrekking betrekking heeft op de 'status' van de vluchteling, met name op alle rechten die hij heeft na formeel te zijn erkend op grond van hoofdstuk VII van de kwalificatierichtlijn (verblijfstitel, reisdocumenten ...), maar niet op de 'hoedanigheid' van vluchteling die hij bezit zodra hij voldoet aan de definitie van vluchteling, zonder dat een formele erkenning nodig is.[19] Het Hof herinnert eraan dat het absolute verbod op uitwijzing wanneer er een reëel risico op foltering of onmenselijke of vernederende behandeling bestaat van toepassing is.[20]

Het Verdrag van Genève voorziet niet in een verplichting om vluchtelingen een verblijfsrecht te verlenen maar wel in de verplichting om bepaalde rechten te waarborgen: een aantal heeft betrekking op alle vluchtelingen, terwijl andere zijn voorbehouden voor vluchtelingen die regulier op het grondgebied van de staat verblijven. Vluchtelingen van wie de status wordt ingetrokken blijven dus verstoken van bepaalde rechten (met name van hun verblijfstitel), maar zolang zij zich op hun grondgebied bevinden, zijn de staten verplicht hun bepaalde andere rechten te garanderen: die waarin de kwalificatierichtlijn voorziet[21] (verbod op discriminatie, godsdienstvrijheid, "vrije en gemakkelijke" toegang tot de rechter, recht op basisonderwijs, principieel verbod op strafrechtelijke sancties voor irregulier verblijf, procedurele waarborgen in geval van verwijdering) en ook alle rechten die het Verdrag van Genève aan alle vluchtelingen garandeert zonder de voorwaarde om regulier op het grondgebied van de staat te verblijven, in het bijzonder de afgifte van identiteits- en andere administratieve documenten.[22] Het HvJ voegt daaraan toe dat de staten ook de desbetreffende bepalingen van het Handvest moeten naleven, zoals die in de artikelen 7 (eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven), 15 (vrijheid van beroepsuitoefening en recht op arbeid), 34 (sociale zekerheid en maatschappelijke dienstverlening) en 35 (bescherming van de gezondheid).[23] Ten slotte merkt het Hof op dat het de staten volledig vrij blijft staan om de betrokken vluchtelingen verblijfsvergunningen op een andere basis toe te kennen en hun alle aan hun 'hoedanigheid' van vluchteling verbonden rechten te waarborgen.[24]

Een verblijfsstatuut voor onverwijderbare vreemdelingen?

Het hierboven samengevatte arrest van het HvJ herinnert aan een categorie vreemdelingen die nooit van het grondgebied kunnen worden verwijderd: diegenen van wie de verwijdering een ernstig risico op foltering of onmenselijke of vernederende behandeling met zich meebrengt. Zoals het arrest erop wijst, is dat het geval voor bepaalde vluchtelingen van wie het verblijf is ingetrokken, maar ook voor bepaalde vreemdelingen van andere groepen (internationale bescherming afgewezen op grond van een uitsluitingsclausule, personen van wie het verblijf is ingetrokken of geweigerd om redenen van openbare orde, ernstig zieke buitenlanders van wie de medische regularisatie is geweigerd zonder onderzoek van hun situatie en de beschikbaarheid van de behandeling ...).[25] De terugkeerrichtlijn verplicht een staat die het verblijf van een vreemdeling niet toestaat (of het intrekt) om die te verwijderen. Indien de verwijdering om juridische of praktische redenen tijdelijk onmogelijk is, is de staat verplicht schriftelijk uitstel van de verwijdering te verlenen. Maar als de onmogelijkheid om terug

16 Over deze episode, zie Myria, Jaarverslag, *Migratie in cijfers en in rechten 2018*, p. 55 e.v.

17 Artikel 14 § 4 tot 6 van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (de zogenaamde 'kwalificatierichtlijn').

18 HvJ (GK), *M. t. Ministerstvo vnitra, X. en X. t. CGVS*, 14 mei 2019, C391/16, C-77/17, C-78/17. J.-B. Farcy, "Sécurité nationale et exclusion du statut de protection internationale: vers une autonomie croissante du droit européen?", *Cahiers de l'EDEM*, juni 2019.

19 HvJ (GK), *M. t. Ministerstvo vnitra, X en X. t. CGVS*, 14 mei 2019, C391/16, C-77/17, C-78/17, § 92, 100.

20 HvJ (GK), *M. t. Ministerstvo vnitra, X. en X. t. CGVS*, 14 mei 2019, C391/16, C-77/17, C-78/17, § 94, 110.

21 Artikel 14, § 6, van de kwalificatierichtlijn garandeert de personen die zich in de lidstaat bevinden de rechten te hebben die zijn vastgelegd "in de artikelen 3, 4, 16, 22, 31, 32 en 33 van het Verdrag van Genève".

22 HvJ (GK), *M. t. Ministerstvo vnitra, X. en X. t. CGVS*, 14 mei 2019, C391/16, C-77/17, C-78/17, § 105, 107. De artikelen 25 (administratieve bijstand) en 27 (identiteitsdocumenten) van het Verdrag van Genève maken de afgifte van identiteits- en andere administratieve documenten niet afhankelijk van regelmatig verblijf op het grondgebied.

23 HvJ (GK), *M. t. Ministerstvo vnitra, X. en X. t. CGVS*, 14 mei 2019, C391/16, C-77/17, C-78/17, § 109.

24 HvJ (GK), *M. t. Ministerstvo vnitra, X. en X. t. CGVS*, 14 mei 2019, C391/16, C-77/17, C-78/17, § 106.

25 Dat is met name het geval bij verzoeken die niet-ontvankelijk zijn verklaard wegens het ontbreken van een identiteitsdocument dat aan de vereisten voldoet of die leiden tot uitsluiting om redenen van openbare orde, zoals het geval met de heer Paposhvili, dat heeft geleid tot zijn veroordeling door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM (GK), *Paposhvili t. België*, 13 december 2016, § 198-201).

te keren niet tijdelijk is, zou de staat een verblijfstitel moeten afgeven.[26] Het EU-recht laat de staat niet toe juridische onzekerheid te laten bestaan over de situatie van de persoon: noch verwijdering (met eventueel tijdelijk uitstel), noch verblijfsrecht. Volgens het federale regeerakkoord van 2014 zal "een oplossing worden gezocht voor de heel beperkte groep mensen die buiten hun wil om en ook niet vrijwillig kunnen terugkeren naar hun land van herkomst".[27] Myria stelt vast dat er na afloop van de regeerperiode geen enkele concrete oplossing is voor deze mensen. Hun situatie is nog steeds bijzonder precair, zonder recht op verblijf. Het HvJ verplicht de staten evenwel bepaalde grondrechten te waarborgen zoals het recht op werk, op gezondheidszorg en op maatschappelijke dienstverlening. Momenteel zijn die in België onvoldoende gewaarborgd. Myria pleit al sinds lang voor een echt verblijfsstatuut voor deze 'onverwijderbare' personen. Dat is de beste manier om hun rechten te garanderen.[28] Zonder verblijfsstatuut blijven de meeste van deze rechten voor de persoon vaak theoretisch maar ook voor de overheden hangen er nadelen aan vast, zoals de juridische procedures die vaak worden gestart. Zo hebben de behoeftige 'onverwijderbare' personen sinds een cassatiearrest uit 2000[29] recht op maatschappelijke dienstverlening maar de meeste OCMW's weigeren die bijstand. De betrokkene moet dan bij de arbeidsrechtbank beroep aantekenen om zijn recht te verkrijgen. Het OCMW weigert deze nochtans verschuldigde bijstand omdat de federale overheid deze gewoonlijk niet terugbetaalt zonder een rechterlijke beslissing die het tot betaling veroordeelt. De personen zijn dus verplicht zich tot de arbeidsrechtbank te wenden, met werkings- en rechtsbijstandskosten die eigenlijk vermijdbaar zijn.

Tegen de effectieve verwijderingsbeslissing moet een beroep mogelijk zijn bij de RvV om elk risico op mishandeling uit te sluiten

Om de verplichting van non-refoulement bepaald in met name artikel 3 van het EVRM[30] na te leven, moet DVZ volgens het Grondwettelijk Hof het risico op foltering of onmenselijke of vernederende behandeling van een vreemdeling op het ogenblik van de daadwerkelijke verwijdering of van de terugleiding naar de grens beoordelen of opnieuw beoordelen.[31] Indien er "een aanzienlijke tijd is verstreken" tussen het nemen van de beslissing inzake het bevel om het grondgebied te verlaten en de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van dat bevel, moet DVZ "een nieuw onderzoek verrichten naar het risico op schending van de artikelen 3 en 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens op het ogenblik van uitvoering van het bevel om het grondgebied te verlaten".[32] Deze beslissing om het eerdere bevel om het grondgebied te verlaten uit te voeren is een "verwijderingsbeslissing" in de zin van artikel 12 § 1 van de terugkeerrichtlijn[33] en "kan het voorwerp uitmaken van een beroep bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen".[34] De beslissing van het Grondwettelijk Hof versterkt de procedurele waarborgen voor vreemdelingen die bij terugkeer gevaar lopen op mishandeling.

In een uitleveringsprocedure moeten de rechters rekening houden met de asielaanvraag bij de beoordeling van het risico op mishandeling

Volgens het Hof van Cassatie moeten rechters die een beroep tegen een uitlevering onderzoeken rekening houden met documenten die betrekking hebben op het risico op mishandeling, om het beginsel van non-refoulement te eerbiedigen.[35] Indien deze documenten in een andere taal dan die van de procedure opgesteld zijn, mogen zij een vertaling eisen. Maar ze kunnen die op grond daarvan niet weren: de eerbiediging van de rechten van de verdediging vereist dat zij kennisnemen van deze documenten. In deze zaak moesten de rechters van de Franstalige kamer van inbeschuldigingstelling rekening houden met de docu-

26 Art. 5, 6 §1 en §4, 8 §1 en 9 van de terugkeerrichtlijn.
27 Regeerakkoord, oktober 2014, p. 154.
28 Myria, Jaarverslag, *Migratie in cijfers en in rechten, 2018*, p. 67; Myria, Jaarverslag, *Migratie in cijfers en in rechten, 2016*, p. 119; Myria, Jaarverslag, *Migratie in cijfers en in rechten, 2015*, p. 150; Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, *Verslag migratie 2010*, p. 112, 116; *Verslag migratie 2009*, p. 43; *Verslag migratie 2008*, p. 51.
29 Voor het Hof van Cassatie geldt de beperking van de maatschappelijke dienstverlening tot dringende medische hulp "uitsluitend voor de vreemdelingen die weigeren gevolg te geven aan het bevel om het grondgebied te verlaten, maar niet voor zij die om redenen, onafhankelijk van hun wil, verhinderd zijn naar hun land van herkomst terug te keren; dat het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn ten aanzien van laatstgenoemden gehouden blijft tot maatschappelijke dienstverlening tot het ogenblik waarop zij in staat zijn het grondgebied effectief te verlaten" (Cass., 18 december 2000, nr. S.980010F, juridat.be).
Het is ook vaste rechtspraak dat vreemdelingen die geen gevolg kunnen geven aan het BGV omwille van medische redenen recht hebben op steun. (GwH, arrest nr. 80/99, 30 juni 1999; Cass., 15 februari 2016, S.15.0041.F).
30 Over deze verplichting, zie Myria, Jaarverslag, *Migratie in cijfers en in rechten 2018*, pp. 54-67.
31 GwH, arrest nr. 112/2019, B.7.3.
32 GwH, arrest nr. 112/2019, B.7.5.
33 Richtlijn 2008/115/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (terugkeerrichtlijn).
34 GwH, arrest nr. 112/2019, B.8.1.
35 Cass., 6 november 2019, nr. P.19.0950.F, concl. Advocaat-generaal Damien Vandermeersch. Zie ook: Cass., 22 april 2014, *T. Vreemd.*, 2016, p. 62, nota Luc Denys, "De uitlevering van een asielzoeker naar zijn land van herkomst en het non-refoulementbeginsel".

menten van de asielaanvraag van een Rus van Tsjetsjeense origine die in het Nederlands waren opgesteld. Zij konden niet zomaar verwijzen naar de diplomatieke garanties die de Russische autoriteiten hadden gegeven zonder het risico op mishandeling in geval van uitlevering concreet te onderzoeken.

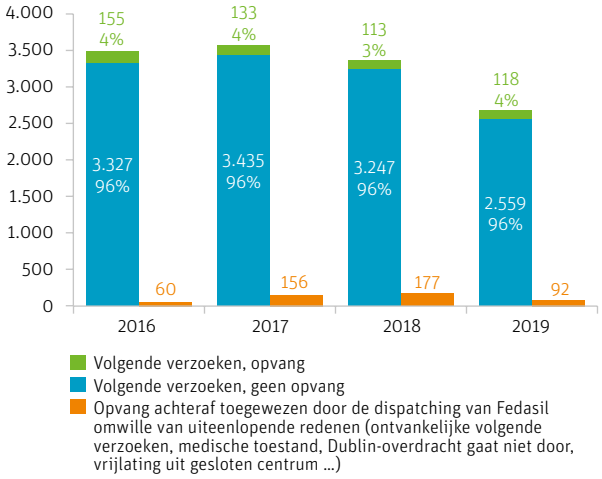
3. Opvang

Het EU-recht verbiedt om asielzoekers op straat te zetten, zelfs om disciplinaire redenen

Volgens het Hof van Justitie van de EU mogen de lidstaten een asielzoeker niet bestraffen door hem — zelfs maar tijdelijk — onderdak, voeding of kleding te ontzeggen in geval van ernstige inbreuken tegen het reglement van de opvangstructuren.[36] Een sanctie moet altijd in lijn zijn met het evenredigheidsbeginsel en met de menselijke waardigheid. Zo mag die nooit tot gevolg hebben dat de persoon wordt belet in zijn meest elementaire behoeften te voorzien, of dat zijn lichamelijke of geestelijke gezondheid wordt geschaad. Volgens het Hof impliceert de door de opvangrichtlijn bepaalde verplichting[37] om "een waardige levensstandaard te waarborgen" dat de lidstaten "een dergelijke levensstandaard voortdurend en zonder onderbreking moeten waarborgen". Deze waarborg moet "door de autoriteiten van de lidstaten op een omkaderde manier en onder hun eigen verantwoordelijkheid" worden geboden[38], ook wanneer zij onder hun gezag een beroep doen op particuliere dienstverleners om die toe te passen. Er mogen evenredige sancties worden opgelegd, zoals het vasthouden in een apart deel van het opvangcentrum met een verbod op contact met bepaalde bewoners, of een overplaatsing naar een andere structuur, of zelfs een detentiemaatregel als aan de voorwaarden wordt voldaan. Maar de autoriteiten — in dit geval Fedasil — kunnen zich niet "beperken tot het voorleggen aan een verzoeker die uitgesloten is van een opvangcentrum na een aan hem opgelegde sanctie van een lijst van opvangstructuren (voor daklozen) waarnaar hij zich kan wenden, om daar materiële opvangomstandigheden aan te treffen die gelijkwaardig zijn aan diegene die hem zijn ontnomen".[39] Wanneer de sanctie betrekking heeft op een niet-begeleide minderjarige, moeten de autoriteiten in het bijzonder rekening houden met het hoger belang van het kind.

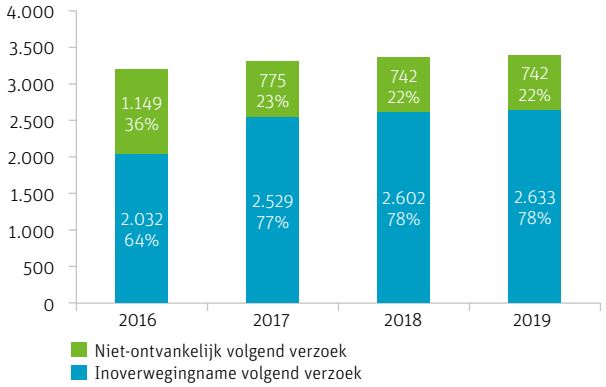
Het recht op opvang van personen die een volgend verzoek om internationale bescherming indienen[40]

Opvang door Fedasil van personen die een volgend verzoek om internationale bescherming hebben ingediend



bron: Fedasil

Inoverwegingname en ontvankelijkheid van een volgend verzoek door het CGVS



bron: CGVS

Myria heeft de twijfelachtige praktijk van Fedasil om vreemdelingen die een volgend verzoek om internationale bescherming indienen van de opvang uit te sluiten zonder deze beslissing individueel te motiveren al uitvoerig geanalyseerd.[41] Dat beleid is in 2019 voortgezet, hoewel het aandeel opgevangen personen licht toeneemt. Myria wijst erop dat de door het HvJ geformuleerde verplichting om een "waardige levensstandaard" te garanderen aan personen die om disciplinaire redenen zijn uitgesloten alle vormen van opvangbeperking betreft[42], dus ook personen die een volgend verzoek om internationale bescherming indienen. Fedasil heeft dus de plicht hun een onderdak te bieden, indien ze er een nodig hebben.

36 HvJ (GK), *Zubair Haqbin t. Fedasil*, 12 november 2019, C-233/18.
37 Artikel 20, paragraaf 5 van de richtlijn 2013/33.
38 HvJ (GK), *Zubair Haqbin t. Fedasil*, 12 november 2019, C-233/18, § 50.
39 HvJ (GK), *Zubair Haqbin t. Fedasil*, 12 november 2019, C-233/18, § 49.
40 Art. 4 van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen (opvangwet).
41 Myria, Jaarverslag, *Migratie in cijfers en in rechten 2019*, p. 58.
42 Art. 20 §5 van richtlijn 2013/33; art. 4 § 4 van de opvangwet.

Beperking van het recht op opvang van twee categorieën asielzoekers

Door middel van een instructie van 3 januari 2020[43] voorziet Fedasil in de mogelijkheid om de opvang voor twee categorieën asielzoekers te schrappen. De eerste betreft personen die een 'Dublin-bevel' om het grondgebied te verlaten hebben gekregen, om zich naar de lidstaat te begeven die verantwoordelijk is voor de behandeling van hun asielaanvraag. Deze personen hebben in principe alleen recht op opvang in 'Dublin-plaatsen', in een collectief centrum waar de begeleiding gericht is op de terugkeer naar deze staat en dat voor de duur van de organisatie van de transfer.[44] België is opnieuw verantwoordelijk voor de behandeling van de asielaanvraag als de aanvrager zich niet heeft aangegeven of niet is overgedragen na de maximale termijn (zes maanden of achttien maanden). Wanneer deze personen, na elders te zijn gehuisvest tijdens deze termijn voor een transfer, opnieuw opvang bij Fedasil aanvragen, bepaalt de instructie dat deze opvang kan worden geweigerd. De tweede betreft asielzoekers die al in een andere EU-lidstaat internationale bescherming genieten.

In deze twee situaties bepaalt de instructie dat de dispatching van Fedasil kan beslissen geen opvangplaats toe te wijzen na "een uitvoerige evaluatie van de situatie" van de verzoeker. De vergoeding van medische kosten wordt in deze twee situaties gehandhaafd en de persoon moet daarvan op de hoogte worden gesteld.

Myria stelt vast dat deze mogelijkheid om aan die groepen opvang te weigeren juridisch gezien heel bedenkelijk is aangezien deze situaties niet onder artikel 4 van de opvangwet vallen, wat het mogelijk zou maken de materiële hulp te beperken. Deze praktijk is ook in strijd met het EU-recht: de opvangrichtlijn staat niet toe dat materiële steun wordt beperkt in alle in de instructie bedoelde situaties. Bovendien verplicht deze richtlijn de lidstaten om een "waardige levensstandaard" te garanderen aan alle behoeftige asielzoekers van wie de opvang wordt beperkt. Dat impliceert opvang, zoals het HvJ er wat Fedasil betreft enkele weken voor het uitvaardigen van de instructie op heeft gewezen.[45] In de tekst van de instructie is er geen sprake van deze fundamentele garantie op een "waardige levensstandaard", noch van de manier waarop de betrokkenen hierover geïnformeerd zullen worden en er concreet zullen kunnen van genieten. Deze asielzoekers hebben geen andere keuze dan een procedure bij de arbeidsrechtbank te starten, om een recht te verkrijgen dat wettelijk is gewaarborgd, maar dat hun wordt ontzegd door de administratie die met de toepassing ervan is belast. Los van de schending van de grondrechten, moet nogmaals worden opgemerkt dat deze situatie gerechts- en rechtsbijstandskosten met zich meebrengt, die voor de gemeenschap vermijdbaar zijn.

COVID-19-crisis zet recht op asiel en opvang stevig onder druk

Moeilijke toegang tot asielprocedure en elektronisch formulier

Tussen 17 maart en 2 april 2020 was het onmogelijk in het aanmeldcentrum van het Klein Kasteeltje een verzoek om internationale bescherming in te dienen. Deze beslissing van DVZ om het indienen van asielaanvragen op te schorten kwam er na de maatregelen die de Belgische overheden hadden genomen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 tegen te gaan. We wijzen er evenwel op dat geen enkele rechtsregel DVZ en Fedasil verplichtte deze dienst tijdelijk te sluiten. "De asiel- en migratiediensten **met inbegrip van asielopvang** en detentie in het kader van gedwongen terugkeer" stonden immers op de lijst van "handelszaken, private en publieke bedrijven en diensten die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de vitale belangen van de natie en de behoeften van de bevolking".[46] Bij die essentiële diensten was de absolute verplichting om van thuis uit te werken of de afstandsregel van minstens anderhalve meter na te leven niet van toepassing. Die verplichting moest alleen "in de mate van het mogelijke" worden nageleefd.[47] De verplichte sluiting had uitsluitend betrekking op "de niet-essentiële bedrijven die niet in de mogelijkheid verkeerden om de maatregelen te respecteren".[48] Volgens het ministerieel besluit worden alle asiel- en migratiediensten als essentieel beschouwd, met inbegrip van "opvang" en "detentie", die op hetzelfde niveau worden geplaatst. Om de gezondheid van de verzoekers en het personeel te beschermen, hebben de autoriteiten het noodzakelijk geacht de infrastructuur binnen het aanmeldcentrum aan te passen en een nieuwe procedure te ontwikkelen om de fysieke contacten te verminderen en die goed te laten keuren door medische experten. Tijdens de dagen waarop de lokalen gesloten waren, zijn aanpassingen gebeurd. Er werden met name mondmaskers, handgels, handschoenen en preventie-affiches ter beschikking gesteld én panelen in plexiglas werden geïnstalleerd. Myria stipt

43 Instructie Fedasil dd. 03/01/2020, *Modaliteiten betreffende het recht op materiële hulp van verzoekers met een 26quater of bescherming in een andere lidstaat*. https://www.cire.be/bibliotheque-juridique/#236-287-instructions-de-fedasil

44 Het HvJ garandeert het recht op opvang tot aan de "effectieve transfer" (HvJ, *Zubair Haqbin t. Fedasil, Cimade en Gisti*, 27 september 2012, C-179/11, § 53 en volgende).

45 HvJ (GK), 12 november 2019, C-233/18.

46 Ministerieel besluit (MB) van 18 maart 2020 inzake noodmaatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, bijlage.

47 Artikel 3 van het voormelde MB van 18 maart, vervolgens overgenomen in artikel 3 van het MB van 23 maart 2020 inzake noodmaatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken.

48 Art. 2 van het voormelde MB van 18 maart en art. 2 van het voormelde MB van 23 maart.

aan dat de onmogelijkheid om de *social distancing* te respecteren in diezelfde periode heeft geleid tot de vrijstelling van een aanzienlijk aantal vreemdelingen die in gesloten centra werden vastgehouden.[49] Dat het aanmeldcentrum tijdelijk niet toegankelijk was voor nieuwe verzoekers om bescherming heeft ertoe geleid dat kwetsbare personen die bescherming nodig hadden ruim twee weken, en dat in volle gezondheidscrisis, niet de opvang kregen waar ze recht op hadden. Myria heeft de autoriteiten hierover geïnterpelleerd (schrijven van Myria aan de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid en van Asiel en Migratie van 25 maart 2020).

Sinds 3 april moeten personen die een verzoek om internationale bescherming willen indienen een afspraak maken via een online formulier dat hier beschikbaar is: https://arrivalcenterappointment.ibz.be. Dat formulier moet in het Frans of in het Nederlands worden ingevuld. Een vertaling van het formulier en uitleg over de manier van invullen zijn beschikbaar in verschillende talen.[50] Deze vertalingen zijn er evenwel alleen om de asielzoeker op weg te zetten. Het formulier zelf kan uitsluitend elektronisch in het Frans of in het Nederlands worden ingevuld, niet handgeschreven. Asielzoekers dienen een kleurenpasfoto en een scan van hun volledige identiteitspapieren (elke pagina van het paspoort) op te sturen. Als dat niet mogelijk is, worden de foto en de scan in het aanmeldcentrum gemaakt.

Na het invullen van dat formulier krijgt de persoon een afspraak in het aanmeldcentrum van het Klein Kasteeltje. Niemand raakt er binnen om een verzoek om internationale bescherming in te dienen zonder eerst een afspraak te hebben gemaakt. Info over deze afspraak wordt gestuurd naar het in het formulier verplicht te vermelden e-mailadres.

Myria merkt op dat de door DVZ gestelde eisen bij het invullen van dat formulier impliceren dat de persoon moet kunnen schrijven, over een toegang tot digitale hulpmiddelen moet beschikken (computer of smartphone om het formulier in te vullen, persoonlijk e-mailadres, ...) en er in zekere mate mee overweg moet kunnen. Dat is uiteraard niet het geval voor alle asielzoekers, die mogelijk analfabeet zijn of niet gemakkelijk toegang hebben tot deze hulpmiddelen wanneer ze net in België zijn aangekomen om internationale bescherming te vragen. Sommige mensen kunnen deze formaliteiten dan ook onmogelijk alleen afhandelen. Deze digitale skills en taalvereisten kunnen voor bepaalde kwetsbare profielen dus een belangrijk struikelblok vormen voor de toegang tot bescherming. Al helemaal omdat mensen in deze fase geen recht hebben op opvang. Myria wijst erop dat mensen die niet in staat zijn het formulier zelf in te vullen op de website van DVZ daar geen enkele mogelijkheid tot hulp vinden.[51] Hulp vragen aan een medewerker van DVZ of Fedasil bij het invullen van het formulier in het aanmeldcentrum was evenmin mogelijk.

Geen opvang in afwachting van een afspraak is in strijd met het EU-recht

De asielzoekers die dit elektronische formulier hebben opgestuurd komen niet in aanmerking voor opvang. De overheden beschouwen dat formulier louter als een “aanvraag voor een afspraak”, die geen recht op opvang opent. Myria herinnert eraan dat het recht op opvang volgens de opvangrichtlijn bestaat zodra de personen "een verzoek om internationale bescherming indienen".[52] Een verzoek om internationale bescherming wordt gedefinieerd als "een verzoek van een onderdaan van een derde land of een staatloze om bescherming van een lidstaat **die kennelijk** de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus **wenst**".[53] De memorie van toelichting van de Belgische wet ter omzetting van deze richtlijn herhaalt dat duidelijk: "Het *doen* van een verzoek om internationale bescherming is de mondelinge uiting van de wens om de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus te verkrijgen. Vanaf het moment dat een vreemdeling zijn wens heeft geuit om internationale bescherming te verzoeken, dient hij te worden beschouwd als een verzoeker".[54] Volgens Myria kan het opsturen van de ingevulde vragenlijst naar DVZ , tenzij het formulier verkeerd wordt gebruikt (bijvoorbeeld door personen die langs deze weg informatie inwinnen over de status van een lopende asiel- of verblijfsprocedure), niet anders worden opgevat dan als een stap waaruit "de kennelijke wens" spreekt om internationale bescherming te krijgen. Dat voldoet dus volledig aan de definitie van een dergelijk verzoek "doen". Het feit dat dit door de Belgische autoriteiten wordt gekwalificeerd als een loutere "aanvraag voor een afspraak" doet niets af aan deze vaststelling. Volgens Myria verplicht het EU-recht Fedasil dus om asielzoekers opvang te bieden, zodra ze die formaliteit hebben geregeld[55]. Zoals Myria in het verleden vastgesteld heeft, is het onaanvaardbaar dat verzoekers om internationale bescherming in een soort wachtkamer terechtkomen, zonder recht op opvang.[56]

49 Zie Myria, *Bezoeken van Myria aan de gesloten centra van Merksplas, Brugge en Vottem tussen 10 april en 14 mei 2020 in het kader van de COVID-19-pandemie*, juli 2020, 14 p. https://www.myria.be/nl/publicaties/bezoeken-van-myria-aan-gesloten-centra

50 16 talen op het ogenblik dat de website is geraadpleegd (augustus 2020).

51 Bij het opstellen van deze katern (juni 2020).

52 Art. 17 § 1 van de opvangrichtlijn.

53 Art. 2, 2 van de procedurerichtlijn 2013/32/EU.

54 Parl. St., K., 54, 2548, p. 63.

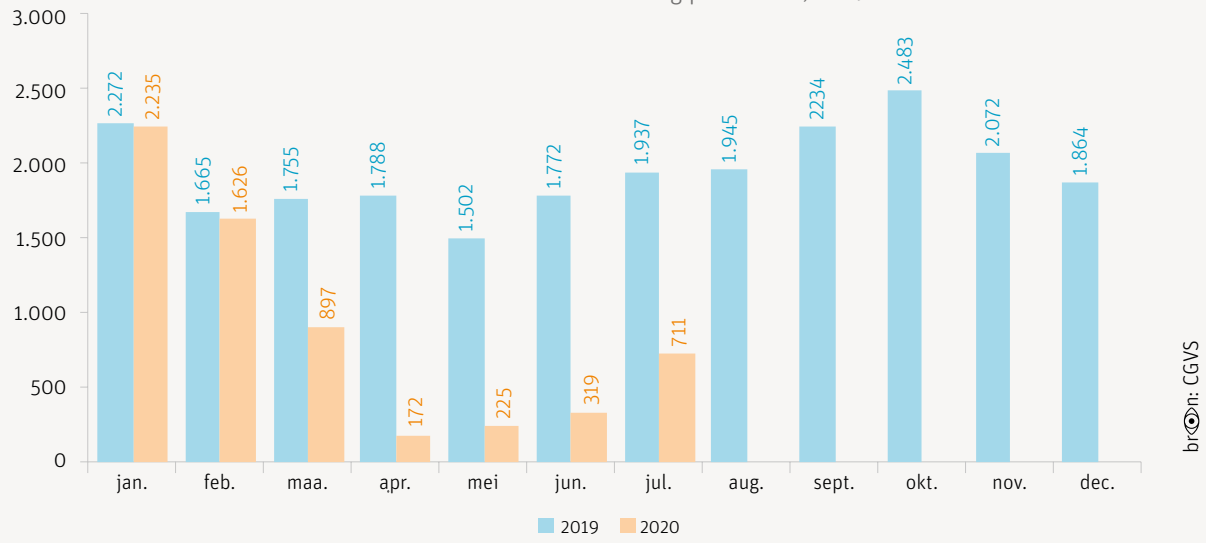
55 Volgens Myria ontkracht de verplichting dat het verzoek "in persoon" moet gebeuren vervat in artikel 50 §1 al. 7 van de vreemdelingenwet die redenering niet. Het zijn immers de autoriteiten die het onmogelijk maken om dat verzoek "in persoon" te doen (of het vertragen) en sowieso prevaleert het EU-recht boven alle nationale wettelijke eisen.

56 Myria, Jaarverslag, *Migratie in cijfers en in rechten 2016*, p. 115.

In april 2020 werden 1.091 aanvragen voor afspraken via het online formulier ingediend. Van deze 1.091 verzoeken heeft DVZ er 879 in overweging genomen (enkele personen hadden meerdere aanvragen voor een afspraak ingediend). Op 4 mei 2020 waren er 350 uitnodigingen verzonden (één uitnodiging per alleenstaande persoon of één uitnodiging per gezin). Op die datum hadden 266 personen zich effectief aangeboden, 79 uitnodigingen bleven onbeantwoord (en de persoon kwam niet opdagen), of de persoon liet weten om persoonlijke redenen niet op de vastgestelde datum te kunnen komen, of de persoon vroeg om een andere afspraakdatum.[58]

De tijdelijke schorsing van verzoeken (tweede helft van maart) en de beperkte registratie van verzoeken om internationale bescherming (vanaf april) zijn duidelijk te zien in de cijfers: het aantal eerste verzoeken om internationale bescherming is aanzienlijk gedaald, zowel ten opzichte van de eerste maanden van 2020 als in vergelijking met de maandelijkse verzoeken voor 2019. In de tweede helft van maart was er geen enkele registratie, wat het totale aantal verzoeken in maart op 897 brengt. In april registreerde DVZ 172 eerste verzoeken om internationale bescherming, in mei waren dat er 225, in juni 319 en in juli 711.

Eerste verzoeken om internationale bescherming per maand, 2019 en 2020



Bovendien werd tussen 18 maart en 7 mei 2020 bij DVZ (8 juni 2020 bij CGVS) niemand gehoord.[57]

Asielzoekers op straat ondanks de gezondheidssituatie en de onmogelijkheid om terug te keren wegens overmacht

Fedasil heeft maatregelen getroffen om de verspreiding van COVID-19 tegen te gaan.[58] De mogelijkheid om een opvangcentrum te verlaten en een paar nachten bij kennissen te verblijven werd opgeschort. Transfers tussen collectieve centra werden zoveel mogelijk vermeden. Slechts drie types als essentieel beschouwde transfers werden uitgevoerd: tussen het aanmeldcentrum en de opvangcentra, transfers ter bescherming van personen die tot door Fedasil geïdentificeerde risicogroepen behoren (vooral dan personen met ongecontroleerde diabetes, die ouder zijn dan 70 jaar en die lijden aan ernstige en onstabiele hart-, long- of nierziekten, met name in individuele opvangfaciliteiten), transfers naar de individuele opvang van personen die een hoge mate van bescherming genieten of die een positieve beslissing kregen. Ook werden na een beslissing van DVZ personen die zich niet aan de maatregelen hadden gehouden naar gesloten centra overgebracht.

Voor personen die na een verblijf de opvang moesten verlaten, heeft Fedasil ingestemd met de mogelijkheid om — op verzoek van de persoon — die opvang te verlengen, tot drie keer toe (in principe zijn maximaal twee aanvragen voor uitstel toegestaan). Algemene maatregelen als reactie op het verbod op niet-essentiële reizen naar het buitenland[59] en op het feit dat veel afgewezen asielzoekers het grondgebied niet konden verlaten als gevolg van de sluiting van de grenzen of het gebrek aan vervoer zijn er evenwel niet genomen. Voor de verlenging van de materiële steun bleef de algemene regel gelden dat personen een schriftelijk en gemotiveerd verzoek moesten

57 Cijfers van DVZ, Myria, Verslag van de contactvergadering internationale bescherming, mei 2020, I. 40.

58 Fedasil heeft in dit verband op 13, 19 en 27 maart 2020 instructies gepubliceerd.

59 Art. 7 van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 inzake noodmaatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken.

indienen bij Fedasil[60], wat niet gemakkelijk was door de beperkte beschikbaarheid van maatschappelijk werkers en advocaten tijdens de crisis. Verlengingen van de opvang werden niet automatisch toegekend aan onderdanen van landen naar waar reizen onmogelijk was.[61] Een deel van de uitgeprocedeerde personen is dus op straat beland, zonder opvang en zonder enig uitzicht op terugkeer naar hun land van herkomst, waardoor het aantal mensen in de nachtopvang, die sowieso al verzadigd was, nog toenam.

Bovendien werden tijdens de crisis de disciplinaire transfers tussen de collectieve centra stopgezet, om de verspreiding van het virus te voorkomen. Het schrappen van deze maatregel betekende evenwel dat op gedrag dat voordien door deze transfer werd bestraft de veel zwaardere sanctie van een tijdelijke of permanente intrekking van de opvang stond. Als gevolg van deze sancties kwamen sommige begunstigden op straat terecht, zonder gegarandeerde toegang tot alternatieve opvang.[62] Dat kon de gezondheidssituatie nog verslechteren doordat deze mensen ofwel op straat zijn beland, ofwel in de daklozenopvang, die vaak al verzadigd was. Deze situatie kwam er nauwelijks enkele maanden nadat het Hof van Justitie van de Europese Unie had vastgesteld dat deze praktijk van Fedasil in strijd was met de grondrechten.[63]

Asielzoekers van hun bewegingsvrijheid beroofd na beslissing van de burgemeester

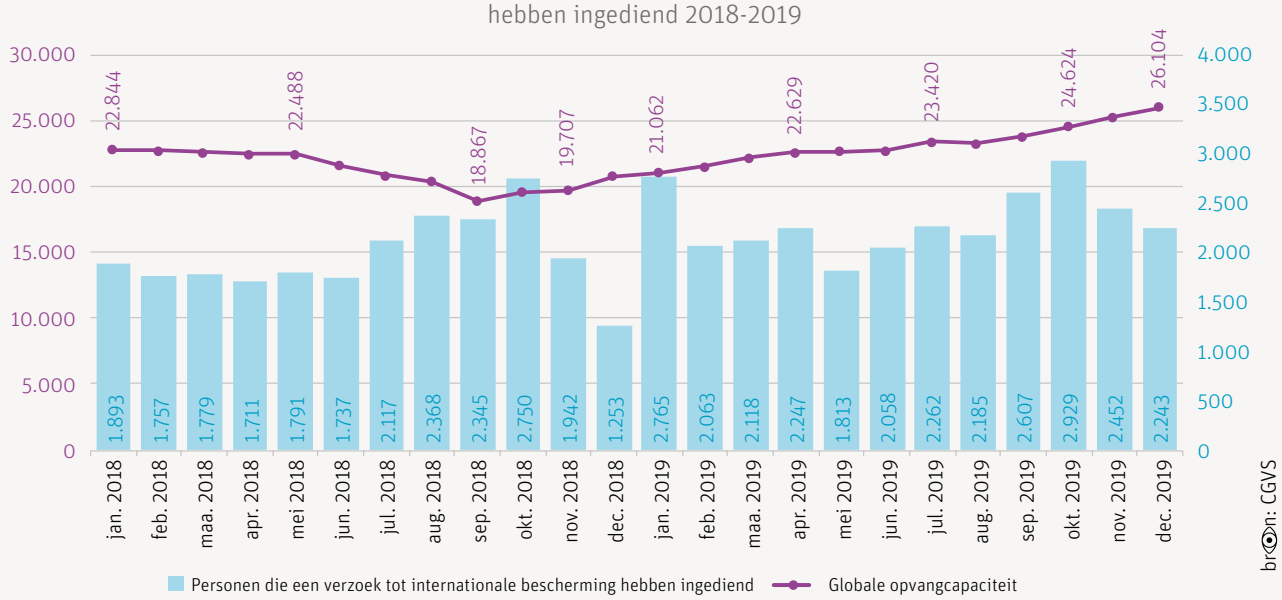
Op 23 maart 2020 besloot de burgemeester van Koksijde dat niemand het opvangcentrum van Fedasil op het grondgebied van de gemeente nog in of uit mocht.[64] De beslissing over deze 'preventieve *lockdown*' kwam er op het ogenblik dat nog geen enkele COVID-19-besmetting in het centrum was vastgesteld.[65] Volgens de burgemeester was het risico op besmetting in een centrum met ongeveer 300 bewoners, verdeeld over kamers van tien à twaalf personen, gewoon te groot. De gemeenten Leopoldsburg en Houthalen-Helchteren wilden gelijkaardige maatregelen nemen. Op 8 april 2020 nam de burgemeester van Koksijde een nieuw besluit[66], nadat één persoon een positieve coronatest had afgelegd. Dat besluit hield voor alle bewoners een verbod in om het opvangcentrum te verlaten (behalve zij die werkten onder strikte voorwaarden) en alle niet-bewoners om het centrum te betreden (behalve degenen van wie de aanwezigheid noodzakelijk was voor de werking van het centrum en in geval van dringende veiligheidsinterventies of medische noodgevallen). Om deze maatregelen af te dwingen, had de lokale politie voor het centrum postgevat. Kwestie van al wie het centrum betrad of verliet te controleren. Dat besluit bleef ook na de heropening van de scholen in mei van toepassing. Daardoor konden sommige kinderen niet langer naar de scholen in de gemeente gaan. Pas op 6 juni werd de maatregel opgeheven. Volgens Fedasil ging het hier om "disproportionele en stigmatiserende maatregelen".[67] Families van asielzoekers hebben voor de gesloten poorten van het centrum een vreedzame actie gehouden, om te protesteren tegen deze langdurige beperking van hun vrijheid. Myria stipt aan dat dit besluit een inmenging in de grondrechten van de betrokken asielzoekers vormt, waaronder het recht op een privé-, gezins- en familieleven, op onderwijs en op vrijheid. Zo'n inmenging kan gerechtvaardigd zijn als er dwingende redenen op vlak van volksgezondheid of veiligheid kunnen worden aangetoond. Aangezien geen enkele andere collectieve opvangstructuur in het land (ook niet die waar het virus sterker verspreid was) zulke drastische maatregelen lijkt te hebben genomen, twijfelt Myria er sterk aan of deze dwingende redenen wel aanwezig waren. Indien tegen deze maatregel beroep was aangetekend, had de Raad van State een antwoord op deze vraag kunnen geven.[68] Myria benadrukt in deze het belang van procedurele waarborgen. Gelet op rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens[69] kan dat soort *lockdown* worden gelijkgesteld met een vrijheidsberoving (of toch minstens met een beperking van de bewegingsvrijheid). Eenieder op wie zo'n detentie of vrijheidsbeperking van toepassing is heeft het recht beroep aan te tekenen, om een snelle beslissing over de rechtmatigheid van de maatregel te krijgen.[70] In een dermate delicate situatie en gezien de kwetsbaarheid van de asielzoekers, hebben de autoriteiten de plicht om de betrokkenen in begrijpelijke taal te informeren over hun recht om beroep aan te tekenen. Deze informatieplicht was eens zo essentieel omdat de betrokken personen, door de aard van de maatregel, hun advocaat niet konden raadplegen.

60 Art. 7 §2, 3° van de opvangwet.
61 Op basis van de informatie van de IATA bijvoorbeeld over de reisbeperkingen, die regelmatig wordt geactualiseerd, https://www.iatatravelcentre.com/international-travel-document-news/1580226297.htm.
62 Art. 45 van de opvangwet.
63 Zie arrest van het HvJ (GK), *Zubair Haqbin t. Fedasil*, 12 november 2019, C-233/18, samengevat in het deel "opvang" van deze katern.
64 https://www.koksijde.be/nieuws/coronavirus-laatste-updates (geraadpleegd op 19 juni 2020).
65 https://www.fedasil.be/nl/nieuws/opvang-asielzoekers/lockdown (geraadpleegd op 19 juni 2020). Enkele dagen later zouden toch verschillende besmettingen zijn vastgesteld. (https://www.standaard.be/cnt/dmf20200604_04981676).
66 Dit besluit heft een vorig besluit op van 31 maart 2020, dat niet is gepubliceerd.
67 Fedasil, *'Disproportionele en stigmatiserende maatregelen' Fedasil betreurt de maatregelen die de burgemeester van Koksijde oplegde in het opvangcentrum aldaar*, persbericht, 6 juni 2020, www.fedasil.be.
68 Merk op dat beroep werd aangetekend maar de maatregel was intussen opgeheven.
69 EVRM (GK), *Khlaifia e.a. t. Italië*, 15 december 2016, nr. 16483/12, § 64.
70 Artikel 5 §4 (detentie) of artikel 13 *juncto* artikel 2 van het Protocol nr. 4 (bewegingsvrijheid) van het EVRM.

Een crisis die wordt verergerd door de sterke daling van het aantal plaatsen binnen de individuele opvang

De uitbraak van COVID-19 sloeg toe op een kritiek moment, toen het Fedasil-opvangnetwerk al verzadigd was. Deze verzadiging kwam er door de toename van het aantal asielaanvragen sinds de zomer van 2018 en door de late reactie van de regering. Terwijl het aantal aanvragen vanaf juli 2018 sterk toenam — een trend die in de daaropvolgende maanden aanhield — werd het beleid om opvangplaatsen te sluiten voortgezet tot oktober 2018, zoals uit de grafiek blijkt. Vanaf juli tot eind september 2018 kregen Fedasil en diens partners nog de opdracht bijna 3.000 opvangplaatsen te sluiten, net toen de toename van het aantal aanvragen zich sterk liet voelen.

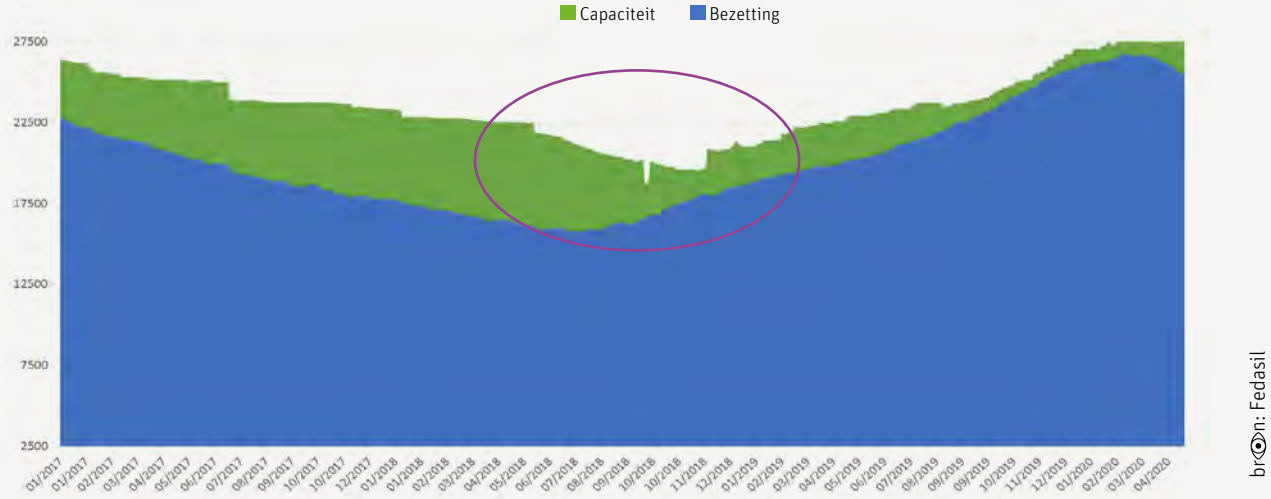
Evolutie van de opvangcapaciteit en van het aantal personen die een verzoek om internationale bescherming hebben ingediend 2018-2019



bron: CGVS

Het aantal personen die in het opvangnetwerk verbleven zat toen sterk in de lift, terwijl de capaciteit bleef dalen. Dat leidde tot een verzadiging van het netwerk (zie grafiek). Na de beslissing van de regering in oktober 2018 moesten Fedasil en diens partners hun inspanningen opvoeren om onmiddellijk na deze sluitingen nieuwe plaatsen te openen.

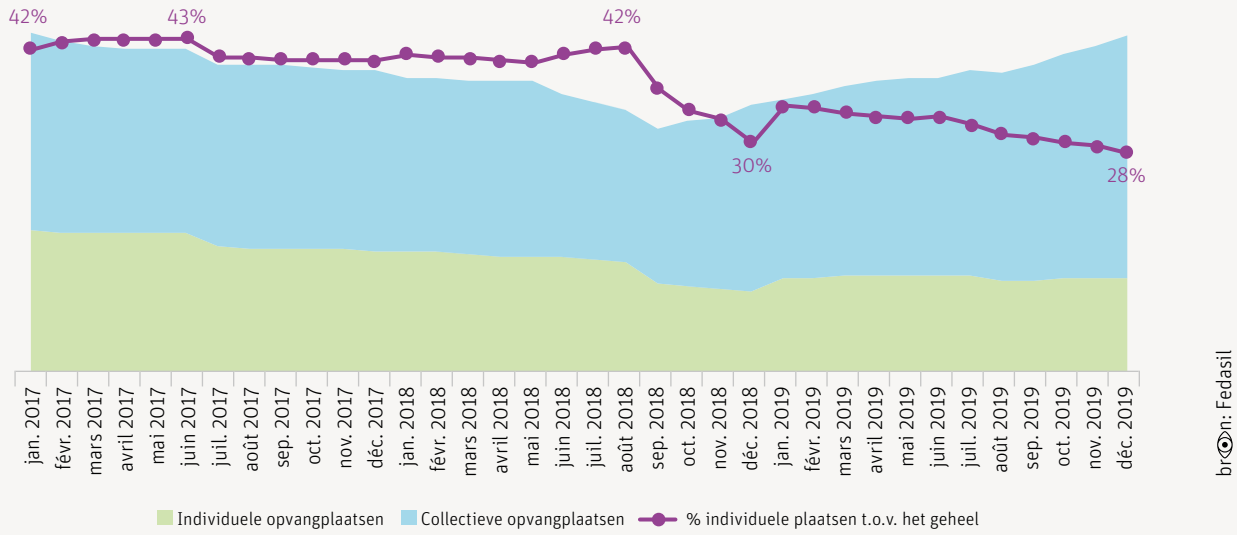
Evolutie van de opvangcapaciteit en het aantal bewoners: 2017 – april 2020



bron: Fedasil

Bij de sluitingen ging het vooral om individuele woningen, bij de collectieve centra was dat minder het geval. Toen na oktober 2018 plaatsen werden ingericht of heropend, gebeurde dat bijna uitsluitend binnen collectieve centra, waarbij nieuwe individuele plaatsen maar met mondjesmaat werden toegevoegd. De laatste jaren heeft Fedasil kortom een bijzonder groot aantal individuele wooneenheden voor asielzoekers geschrapt. Het aantal dergelijke woningen was sinds 2015 sterk gedaald.[72] Deze daling heeft zich nog doorgezet. Het aandeel individuele plaatsen is gedaald van 42% in januari 2017 naar 28% in december 2019.

Evolutie van het aantal individuele en collectieve opvangplaatsen en het aandeel individuele opvangplaatsen, januari 2017 – december 2019



bron: Fedasil

Deze individuele woningen zijn evenwel veel beter geschikt voor de opvang van kwetsbare personen, met name voor ouderen of mensen die een verhoogd risico lopen in geval van een epidemie zoals bij COVID-19. De risico's op besmetting zijn immers groter binnen collectieve structuren waar de maaltijden doorgaans in de kantine worden opgediend en waar de aantallen bewoners per kamer of slaapzaal vaak groter zijn dan in gezinswoningen. Door de drastische vermindering van de individuele huisvesting had Fedasil dus minder plaatsen beschikbaar om personen met een risicoprofiel inzake gezondheid in veiligere omstandigheden onder te kunnen brengen. Dat tekort wordt versterkt door het beleid om personen uit landen met een hoge erkenningsgraad (80%)[72] in individuele woningen onder te brengen, waardoor minder plaatsen beschikbaar zijn, met name voor grote gezinnen. De *lockdown*-maatregelen en de beperkingen van de individuele vrijheden die de overheid oplegt om de pandemie te bestrijden vallen uiteraard moeilijker te respecteren wanneer de leefruimte met een groter aantal mensen moet worden gedeeld dan wanneer gezinsleden samen in een appartement kunnen verblijven. De spanningen en dus ook de disciplinaire sancties zijn logischerwijs aanzienlijker binnen de collectieve centra. Dat collectieve centra, die hun capaciteit in crisistijden met prefab-containers en tenten uitbreiden, nu het leeuwendeel van het opvangnetwerk uitmaken ten koste van individuele huisvesting, verhoogt onvermijdelijk het risico op spanningen. Myria betreurt deze tendens om individuele huisvesting in de opvang van asielzoekers te verwaarlozen, terwijl dat soort opvang het privé- en gezinsleven ten goede komt en de integratie bevordert.[73] Dat is des te betreurenswaardiger omdat deze individuele wooneenheden veel goedkoper zijn dan collectieve centra, die meer logistiek en omkadering vergen. Uit een verslag van het Rekenhof blijkt dat de reële gemiddelde kosten van een overnachting in de individuele opvang tussen 2013 tot 2015 8 tot bijna 20 euro (19,97) goedkoper waren dan die in een collectief centrum.[74] Volgens het Rekenhof omvatten de kosten van de individuele opvang daarenboven "de totale kostprijs, in tegenstelling tot de kostprijs voor collectieve centra. Het werkelijke verschil is dus nog groter".

71 Myria, Jaarverslag, *Migratie in cijfers en in rechten 2016*, p. 112.

72 Instructie van 4 september 2018 inzake verzoek om transfer van collectieve opvangplaats naar individuele opvangplaats voor personen met een hoge beschermingsgraad, 190814_actualisatie_transfer_collectieve_opvang_naar_loi_toewijzing_van_verzoekers_om_internationale_bescherming_met_hoge_beschermingsgraad.pdf (2.77 MB).

73 Myria, Jaarverslag, *Migratie in cijfers en in rechten 2016*, p. 112.

74 Rekenhof, Opvang van asielzoekers, oktober 2017, tabel 11, p. 42 (cijfers gepubliceerd op basis van gegevens van Fedasil). Helaas heeft Myria van Fedasil geen recentere cijfers over de evolutie van deze kosten voor de volgende jaren ontvangen maar het hoopt die binnenkort wel te ontvangen.

Reële gemiddelde kosten van individuele en collectieve opvang in euro tijdens de periode 2013-2015

	2013	2014	2015
Gemiddelde kosten individuele opvang	36,99	37,03	34,69
Gemiddelde kosten collectieve opvang	49,44	57,00	45,09
Verschil individuele/ collectieve opvang	14,74	19,97	8,10

bron: Rekenhof, Opvang van asielzoekers, oktober 2017, tabel 11, p. 42

Volgens Myria zou het nuttig zijn om in samenwerking met partners een groot netwerk van kleinschalige woningen uit te bouwen, om kwetsbare mensen beter op te vangen, wat in tijden van een epidemie eens zo belangrijk is.

4. Staatloosheid

DVZ is verplicht het verblijf van een aantal erkende staatlozen te regulariseren

De RvV moet de weigering van verblijf schorsen

Volgens de Raad van State is de RvV verplicht een weigering van verblijf van DVZ aan een in België erkende staatloze die buiten zijn wil zijn nationaliteit heeft verloren en die geen wettige en duurzame verblijfstitel kan krijgen in een andere staat waarmee hij banden zou hebben te schorsen.[75] In deze zaak weigerde DVZ een regularisatie op humanitaire gronden aan een in 2008 erkende staatloze die in 2009 een aanvraag had ingediend. In 2017 heeft DVZ opnieuw een weigeringsbesluit genomen, nadat de RvV een eerste weigering tot verblijf had vernietigd. In 2018 heeft de RvV het beroep verworpen. De Raad van State herinnert eraan dat de rechters verplicht zijn de leemte in de wet — die het Grondwettelijk Hof ongrondwettig heeft bevonden — te vullen. Sinds 2012 heeft dit Hof een discriminatie vastgesteld tussen de erkende vluchtelingen, die een verblijfsrecht hebben, en de erkende staatlozen, voor wie de vreemdelingenwet in geen enkele status voorziet.[76] Volgens de Raad van State verplichtte het verzoek tot humanitaire regularisatie DVZ om een einde te maken aan de discriminatie van de erkende staatloze door hem een verblijfsvergunning toe te kennen. Deed DVZ dat niet, dan zag de RvV zich genoodzaakt deze discriminerende weigering van verblijf te vernietigen.

75 RvS, 27 juni 2019, nr. 244.986, *Revue du droit des étrangers*, nr. 301, juli-oktober 2019, p. 367.
76 GwH, arrest nr. 1/2012 van 11 januari 2012.

Dit arrest van de Raad van State illustreert de moeilijkheid waarmee erkende staatlozen te maken krijgen: in deze zaak had de persoon elf jaar nadat de rechtbank hem de status van staatloze had verleend nog steeds geen verblijfsrecht. Myria merkte op dat de belofte uit de regeerverklaring van 2014 om voor erkende staatlozen in een verblijfsstatuut te voorzien[77] nooit is nagekomen. Myria herhaalt dat een echt verblijfsstatuut met stevige procedurele waarborgen voor staatlozen, die niet afhankelijk zouden mogen zijn van de discretionaire macht van de administratie, dringend nodig is.

5. Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV's)

In april 2019 heeft UNHCR een bijzonder goed gedocumenteerd verslag opgesteld (kwalitatieve cijfers en analyse) over de situatie van NBMV's in België.[78] Sommige vaststellingen daarin zijn verontrustend:

- De politie houdt sommige NBMV's die in groepen transitmigranten worden onderschept in onaangepaste omstandigheden vast en ze worden niet systematisch of soms pas na 24 uur bij de Dienst Voogdij aangemeld;
- Heel wat kinderen, soms onder impuls van derden maar ook door een gebrek aan informatie, vrezen als NBMV te worden geïdentificeerd en krijgen niet de bescherming waar ze nochtans recht op hebben. Daardoor blijven ze kwetsbaar, met name voor mensenhandel;
- Er gaapt een aanzienlijke kloof tussen het aantal eerste meldingen en het aantal aanstellingen van voogden, zeker omdat veel kinderen vóór de leeftijdstest verdwijnen;
- Voor bepaalde nationaliteiten die in België een hoge beschermingsgraad genieten, stellen we vast dat heel weinig NBMV's een verzoek om internationale bescherming indienen, met name Eritreeërs, de eerste nationaliteit van NBMV's die in 2018 werd gerapporteerd.[79]

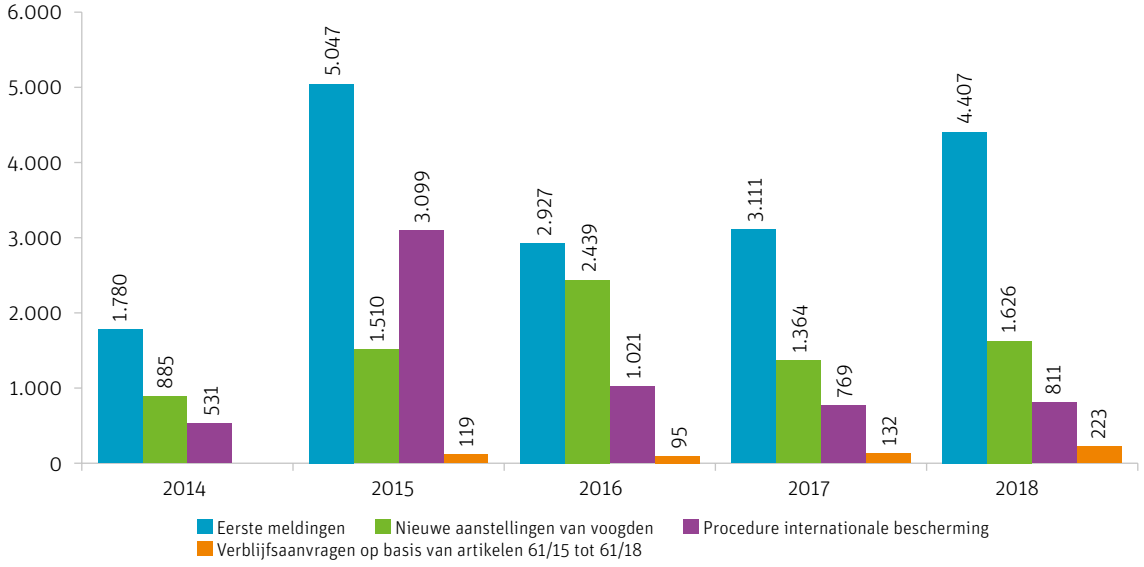
Volgens UNHCR moet een NBMV dezelfde vervangende bescherming genieten als elk ander kind dat het leven in een gezin moet ontberen, ongeacht de reden daarvoor. Rekening houdend met deze vaststellingen formuleert

77 Regeerakkoord, oktober 2014, p. 154.
78 UNHCR, *Naar een sterkere bescherming van niet-begeleide en van hun ouders gescheiden kinderen in België*, april 2019, 86 p.
79 UNHCR merkt op dat "het des te verwonderlijk is omdat de aanvragen voor internationale bescherming die gedaan worden door de Eritrese NBG-kinderen bijna allemaal, onder voorbehoud van de bevestiging van hun nationaliteit, uitlopen op de erkenning van het statuut van vluchteling in België" (p. 18).

UNHCR niet minder dan 51 aanbevelingen op verschillende bevoegdheidsniveaus, waaronder:

- Mobiele teams inzetten met jeugdhulpactoren en culturele bemiddelaars zodat alle NBMV's op gelijke voet van de voogdij kunnen genieten, met inbegrip van zij die aanvankelijk de wil uiten om hun tocht voort te zetten;
- Van bij het begin van het identificatieproces onmiddellijk een voogd aanstellen;
- Meer middelen vrijmaken voor de Dienst Voogdij;
- Alle andere mogelijkheden uitputten voor er wordt overgegaan tot de medische test, gelet op het weinig betrouwbare karakter van die tests;
- De leeftijd bepalen volgens het principe van het voordeel van de twijfel, waarbij voor de duur van de leeftijdsbepaling niet wordt overgegaan tot detentie, en in een effectieve beroepsmogelijkheid voorzien tegen een beslissing waarbij de meerderjarigheid wordt uitgesproken;
- Net zoals bij kwetsbare Belgische kinderen, de NBMV van bij zijn of haar aankomst opnemen in het jeugdhulpverleningssysteem;
- Het opvangparcours van NBMV's binnen het Fedasilnetwerk vereenvoudigen om de continuïteit van de opvang te verbeteren;
- De voorwaarden voor gezinshereniging versoepelen en de kosten van deze procedure reduceren, zodra het om een NBMV gaat;
- Tot een duurzame oplossing komen na een holistische en multidisciplinaire evaluatie, waarbij het belang van het kind vooropstaat en rekening wordt gehouden met zijn of haar mening;
- De verblijfsaanvragen van de NBMV's prioritair behandelen en erop toezien dat de beslissingen, indien mogelijk, genomen worden voordat het kind meerderjarig wordt.

Meldingen, asielprocedures en verblijfsaanvragen bij NMBV's (2014-2018)



bron: UNHCR

Nota's



Myria
Koningsstraat 138 • 1000 Brussel
T +32 (0)2 212 30 00
myria@myria.be

Myria, het Federaal Migratiecentrum, is een onafhankelijke openbare instelling. Het analyseert migratie, verdedigt de rechten van vreemdelingen en strijdt tegen mensenhandel en mensensmokkel. Myria komt op voor een overheidsbeleid dat steunt op feitenkennis en respect voor de mensenrechten.

Het verslag *Migratie in cijfers en in rechten* informeert elk jaar over de actualiteit van de migratiestromen en het eerbiedigen van de grondrechten van vreemdelingen.

www.myria.be
@MyriaBe
www.facebook.com/MyriaBe
www.linkedin.com/company/myria-federal-migration-centre

MYRIA
Federaal Migratiecentrum

V.U.: Koen Dewulf, Directeur van Myria - Koningsstraat 138 - B-1000 Brussel - www.myria.be - myria@myria.be - Augustus 2020